

PUBLICACION Y PUBLICIDAD DE LA LEY EN EL SIGLO XVIII: LA GACETA DE MADRID Y EL MERCURIO HISTORICO-POLITICO

SUMARIO: 1. Breve justificación de nuestro objeto.—2. Un problema inicial: el concepto de publicación.—3. La Gaceta de Madrid y el Mercurio histórico-político: algunos datos previos.—4. El publicismo anterior a 1756.—5. 1756-1784: Ilustración y prensa oficial.—6. 1784-1808: el publicismo impositivo.—7. Promulgación, publicación, divulgación.—8. La forma de la ley como publicación.—9. La observancia como determinante de las formas de publicación: publicaciones restringidas y publicaciones generales.—10. Publicación y obligatoriedad.

1. BREVE JUSTIFICACION DE NUESTRO OBJETO

Aunque resulta evidente la necesidad de realizar estudios que pongan en relación las diversas formas de positivación del principio de publicidad, utilizadas durante el siglo XIX, con las distintas realidades constitucionales del período, existen ya algunos datos mínimos que permiten hacerse una idea del papel desempeñado por la Gaceta de Madrid como periódico oficial encargado, con más o menos restricciones, de la publicación de la ley durante el siglo XIX, y también se han citado, aunque falte igualmente un análisis sobre las mismas, bastantes de las normas que definen dicha publicación¹, en un proceso que culmina en el artículo 1 del Código Civil de 1889.

Sin embargo, en un primer acercamiento a la bibliografía exis-

¹ PÉREZ DE GUZMAN y GALLO, J, *Bosquejo histórico documental de la «Gaceta de Madrid»* Madrid, 1902 BOQUERA OLIVER, J M, «La publicación de disposiciones generales», *Revista de la Administración Pública*, núm 31, 1960, p 81 y ss BERMEJO VERA, J, *La publicación de la norma jurídica*, Madrid, 1977, p 51 y ss ESCRICHE, J., «Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia», Madrid, 1838 En *Voz Gaceta y Boletín Oficial de la Provincia*

tente hemos podido constatar la escasez de datos sobre esta cuestión en el siglo XVIII, ya que la aparición de dicho periódico se remonta a los años finales del XVII². Entre los autores más específicamente dedicados al estudio de la prensa española de dicho siglo, o bien se ignora el asunto³, mencionando genéricamente la inclusión de noticias político-militares⁴, o bien se afirma que hasta 1808 se limita a publicar noticias, siendo a partir de esa fecha cuando «fué dando lugar cada vez más a las Reales Ordenes y Decretos, bien que éstos, durante muchos años, se circularon en Gacetas Extraordinarias». Noticia tan imprecisa es dada además en un artículo titulado «Historia de la Gaceta de Madrid», y publicado en el propio periódico⁵. Pérez de Guzmán, otro historiador del medio, ni siquiera se aventura a concretar el momento: «poco a poco deja de ser vehículo de noticias políticas y generales para convertirse en un periódico promulgador de resoluciones oficiales»⁶.

Esta ignorancia de la bibliografía más especializada contrasta con el índice de legislación publicado por Dou⁷, que incluye a partir de 1760 normas aparecidas tanto en la Gaceta de Madrid, como en el Mercurio histórico-político, periódico que también compartía con aquella su característica de prensa oficial durante esos años⁸.

² PÉREZ DE GUZMÁN, p. 42 y ss. SCHULTE, H., *The spanish press, 1470-1966* Chicago-London, 1968, p. 75 y ss. y VARELA, E., *Gazeta nueva, 1661-1663 Notas sobre la historia del periodismo español en la segunda mitad del XVII* Madrid, 1960.

³ GUINARD, P., *La presse espagnole de 1737 a 1791 Formation et signification d'un genere* Paris, 1973. HAMILTON, A., «The journals of the eighteenth century in Spain». *Hispania XXI*, 3, octubre de 1938, pp. 161 a 172. KASTNER, A., «La historia de la prensa española desde 1500 a 1800» *Gaceta de la Prensa Española* 1943, II, núm. 9, pp. 540-550. SAIZ DE ROBLES, M. D., *Historia del periodismo en España*, tomo I, Madrid, 1983.

⁴ ENCISO RECIO, L. M., *La Gaceta de Madrid y el Mercurio histórico y político, 1756-1781*, Valladolid, 1957, p. 32.

⁵ FERNÁNDEZ GUERRA Y ORBE, A., «Historia de la "Gaceta de Madrid"», *Gaceta de Madrid de 1 de enero de 1860*.

⁶ *Op. cit.*, p. 47.

⁷ DOU Y BASSOLS, R., *Instituciones de Derecho Público general de España, con noticia particular de Cataluña* Madrid, 1800, tomo IX.

⁸ TRENAS, J., en su artículo «Periódicos madrileños del siglo XVIII. El Mercurio histórico-político», afirma que durante el reinado de Carlos III «el "Mercurio" incluye copiadas textualmente entre sus numerosas páginas todas las pragmáticas

La constatación de estas lagunas y contradicciones definió nuestro interés en un primer momento, interés que como veremos más adelante derivará también hacia otras cuestiones, por realizar una investigación centrada en ambos periódicos, en la confianza de que un acercamiento a sus contenidos podría aportar datos que quizás permitieran definir la participación de la prensa oficial en la publicación de las normas durante el siglo XVIII. Hemos realizado pues una lectura comparativa de dicha prensa, partiendo de la edición microfilmada de la Gaceta de Madrid⁹ y de los ejemplares del Mercurio existentes en la Biblioteca general de la Universidad de Sevilla, además de las imprescindibles consultas bibliográficas.

2. UN PROBLEMA INICIAL: EL CONCEPTO DE PUBLICACION

Si bien en un momento posterior expondremos nuestras conclusiones, basadas en los textos utilizados, sobre qué se entiende por publicación de la ley en el siglo XVIII, y qué consecuencias tiene la misma para validez y la eficacia de la norma, queremos poner aquí de relieve la precariedad de nuestro bagaje inicial.

Para todos los estudiosos de derecho actual «el tema de publicación de las normas jurídicas es, pese a su importancia uno de los temas relegados a segundo término en el análisis general de

y disposiciones de este monarca». En *Gaceta de la Prensa Española* Madrid, 1942-1951, núm 6, p 349.

⁹ Edición en la que hemos observado algunas ausencias injustificadas. Si bien puede discutirse la relación de la «Gaceta de Madrid» con los ejemplares publicados bajo la dirección de Fabro Bremundan desde 1661, y que reciben nombres diversos (SCHULTE, p 76 y ss.), parece cierto que desde 1697, fecha en que Juan de Goyeneche adquiere el privilegio de su impresión, y en concreto desde el número de 2 de abril de 1697 recibe el nombre de «Gaceta de Madrid» (PÉREZ DE GUZMAN, p 85 y SCHULTE, p 68) La edición realizada por el «B.O E » comienza el 6 de enero de 1711, fecha que no parece tener más relevancia que la de corresponder al comienzo de su impresión en la imprenta de Juan de Aristra. Igualmente hemos podido comprobar una importante laguna en los números correspondientes a la «Gaceta del Gobierno», que se comenzó a publicar semanalmente en Sevilla a partir del 6 de enero de 1809 La edición microfilmada contiene únicamente números hasta el 29 de agosto del mismo año, mientras que en la Hemeroteca de Sevilla los hay hasta el 23 de enero de 1810 Y esas son también las fechas que da PÉREZ DE GUZMÁN, p 135

la teoría de las fuentes de derecho»¹⁰. En lo que respecta al derecho histórico la carencia de estudios específicos resulta especialmente evidente. En el derecho contemporáneo parece predominar la opinión de que la publicación de la norma «es un requisito esencial para la existencia de la misma, no una simple condición de eficacia»¹¹, siendo por tanto un acto constitutivo, que determina además la fecha de vigencia, aunque no faltan tampoco autores y jurisprudencia que la consideran un mero requisito de eficacia¹².

En el análisis histórico que algunos de estos autores realiza, orientado generalmente a ilustrar teorías contemporáneas, existe una tendencia a afirmar la «categoría de principio permanente e inmutable que posee el requisito de la publicidad de las normas», en una valoración de los textos utilizados difícilmente compartible, en cuanto se ignoran tanto los momentos históricos que determinan su contenido, impidiendo generalizaciones, como la problemática jurídica del momento¹³.

Ya D'Atena ha señalado en este mismo sentido, considerándola poco convincente, la actitud de los autores que al estudiar la publicación de las fuentes normativas lo hacen desde una perspectiva unitaria, entendiéndola que en el curso de perfeccionamientos graduales se habría pasado de remotos fenómenos de publicidad a fenómenos más evolucionados, aunque sin cambios sensibles. El autor advierte contra la tentación de poner sobre el mis-

¹⁰ BERMEJO VERA, p. 13

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1974, pp. 79 y 80; y BOQUERA OLIVER, pp. 77 y ss

¹² VILLAR PALASÍ, J. L., *Apuntes de derecho administrativo. Parte general* Tomo I, Madrid, 1974, p. 476, y GARCÍA GOYENA, F., «Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español» Zaragoza, 1974, pp. 1 y 2

¹³ BERMEJO VERA, p. 50. A modo de ejemplo, no puede olvidarse que el auto acordado de 1 de abril de 1761 (N.R. 12, tít. 2, lib. 3) está en estrecha relación con el motín de Esquilache, en cuyo desarrollo el rumor fue utilizado como factor de agitación. Asimismo, de la «Consulta de la Junta del Nuevo Código de Indias al Rey en relación con el Real Decreto de 21 de marzo de 1792», de 8 de noviembre del mismo año, se utilizan únicamente los párrafos en que se reivindica un principio de publicidad, que queda muy relativizado con la lectura completa de dicha consulta y del Real Decreto que la origina.

La discrepancia parece estar motivada más por quien expide las cédulas que por el respeto a determinados principios publicitarios, principios que, por otra parte, no parecen afectar a la legitimidad de la aplicación del Código en el Con-

mo plano situaciones históricas que no han tenido dignificativos puntos de contacto: «se l'esigenza di comunicare il contenuto delle norme di fonte attizia può configurarsi come una costante, immanente a tutti gli ambienti di convivenza sociale dotati di un minimo di complessità, la forma ed il modo della comunicazione stessa, l'oggetto di essa, gli effetti ricollegati al suo verificarsi, possono considerarsi altrettante variabili, strettamente correlate alla struttura delle società in cui si sono affermate, ai principi che di queste hanno informato l'organizzazione, alle ideologie politiche dominanti, alle concezioni in ordine alla natura ed ai caratteri del diritto»¹⁴.

Y tras advertencia tan razonable era preciso realizar un acercamiento a lo investigado sobre la materia en el Antiguo Régimen, que resultó breve, siendo en algunos casos lo aportado escasamente clarificador¹⁵, a veces por ignorarse la problemática jurídica¹⁶. Destacaremos en cuanto que nos permite algún punto de partida, el artículo de García Gallo que, aunque ceñido a la ley en Indias en el siglo XVI, contiene una serie de datos que parecen haber sido comunes a períodos históricos más amplios¹⁷.

Distingue el autor entre leyes y pragmáticas, que «habían de ser publicadas mediante pregón en las plazas y mercados de los pueblos ante Escribano público, que debía levantar testimonio de su publicación...» y las disposiciones de gobierno que «sólo cuando se dirigían a todas las autoridades y particulares o lo dispuesto en ellas afectaba a toda suerte de personas, era necesario publicarlas para que llegasen a general conocimiento». De su expo-

sejo y vía reservada de Gracia y Justicia. Ver los documentos en GARCIA GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1973-1975, vol. II, pp 232 y 233. Con el presente artículo ya en imprenta se publica por RODRIGUEZ ZAPATA J., «Sanción, promulgación y publicación de las leyes», Madrid, 1987, en la que el capítulo titulado «Avatares históricos de la sanción, promulgación y publicación» es todo un paradigma de osadía ante la historia del derecho.

¹⁴ D'ATENA, A., *La pubblicazione delle fonti normative*, I. «Introduzione storica a pemesse generali» Padova, 1947, pp 62 y 63.

¹⁵ ARVIZU y GALARRAGA, F., «Sanción y publicación de las leyes en el Reino de Navarra». *AHDE*, 1972, pp. 733-744.

¹⁶ ARTOLA, M., *La legislación del Antiguo Régimen* Madrid, 1982. CABRERA BOSCH, M. I., «El poder legislativo en la España del siglo XVIII» en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, tomo IV, Madrid, 1982, pp. 187-265.

¹⁷ GARCÍA GALLO, A., «La ley en Indias en el siglo XVI». *AHDE*, 1951-1952, tomo XXI-XXII, pp 607-730.

sición se deduce el uso de la imprenta y el pregón para conseguir la máxima publicidad de las normas, tanto en los casos de leyes y pragmáticas, como en las disposiciones de gobierno, pero también la existencia de otras que deben ser cumplidas y ejecutadas «aunque no hayan sido publicadas ni pregonadas».

La discrecionalidad de la decisión en cuanto a las provisiones parece estar en manos del Consejo de Indias, en cuyas Ordenanzas, después de afirmarse que deben ser «públicas y manifiestas a aquellos a quienes lo devan ser y tocan», lo que evidencia un concepto restrictivo que justifica el que se envíen sólo a determinadas autoridades, añadiéndose además la salvedad de «si a los del Consejo pareciere que conviene que alguna provisión sea secreta, porque en tal caso mandamos que no se haga la dicha publicación; y para que se entiendan las que se an de publicar, o no, mandamos que las que se ovieren de publicarse ponga en ellas la forma, tiempo y lugar donde se uvieren de publicar»¹⁸. García Gallo entiende que con ello queda «afirmado el principio de publicidad sólo de las disposiciones de gobernación de interés general», mientras que a nuestro juicio, lo que parece deducirse es una discrecionalidad del Consejo, no sólo en determinar las disposiciones que deben ser publicadas y las que no, sino también en la decisión de la forma, el tiempo y el lugar en que deba hacerse.

La idea de que la validez de los actos normativos debe subordinarse al cumplimiento de una determinada actividad publicitaria aparece en estos datos bastante relativizada. Y no sólo en el Antiguo Régimen. Si bien parece considerarse generalmente que es a partir de la Constitución de Cádiz cuando puede empezar a hablarse, aunque con las precisiones correspondientes a las diversas regulaciones constitucionales del siglo XIX, de la existencia de garantías para el ciudadano en la elaboración de las normas jurídicas y en su exteriorización¹⁹, dichas garantías parecen ser también muy relativas.

Y así, en la justificación que acompaña al Real Decreto de Bravo Murillo de 1851, se considera que la inserción en la Gaceta de las disposiciones generales es «conforme con el sistema de publi-

¹⁸ *Op cit*, pp 617, 630, 642 y 643.

¹⁹ GONZALEZ NAVARRO, F, «La sanción de la ley en el derecho español» *Boletín informativo de ciencia política*, núm 13-14, 1973, p 123 y ss Y BERMEJO VERA, p. 28 y ss

cidad que exige el gobierno representativo», afirmándose además que «no es nuevo el pensamiento de hacer de la Gaceta el medio único de comunicación para una gran parte de los Reales decretos, órdenes e instrucciones del gobierno. Ya esto se ha observado con éxito en diferentes épocas». Esa relación que el texto establece entre un gobierno representativo y determinados sistemas publicitarios nos remite a planteamientos jurídicos que parecen identificarse con los surgidos a raíz de la revolución francesa²⁰. Y merece destacarse también, tanto la incógnita actual sobre lo sucedido en otros tiempos, como la orientación restrictiva que evidencia el término «gran parte» utilizado. Dicha orientación se verá además confirmada por el texto del decreto que precisará que se publicarán en la parte oficial de la Gaceta «todas las leyes, Reales decretos y otras disposiciones generales que por su índole no sean reservadas»²¹, calificación que sustraerá de la publicación en la misma a determinadas normas, sin detrimento de su validez y eficacia.

No era mucho pues lo que teníamos como punto de partida: la advertencia de D'Atena como precaución inicial, la idea de que en el Antiguo Régimen determinados organismos podían decidir la publicación o no de las normas y la forma de llevarla cabo, y que los gobiernos representativos tienen un sistema de publicación diferenciada, pero que no obstante admite la existencia de leyes reservadas. Y finalmente algún dato impreciso sobre que en años anteriores a 1851 la Gaceta se usó como medio de comunicación de normas.

Y con bagaje tan escaso iniciamos la lectura de un siglo de prensa oficial.

3. LA GACETA DE MADRID Y EL MERCURIO HISTORICO-POLITICO: ALGUNOS DATOS PREVIOS

Antes de entrar directamente en el tema objeto de nuestra investigación creemos conveniente recordar algunos datos relativos a la trayectoria histórica de ambos periódicos.

Parece haber acuerdo en aceptar que el origen de la Gaceta se

²⁰ D'ATENA, p. 68 y ss.

²¹ Real decreto de 9 de marzo de 1851 *Gaceta de Madrid* de 10 de marzo.

remonta a 1661, estando estrechamente ligada a Juan de Austria y a Fabro Bremundan, servidor suyo, y considerado como el primer periodista ²². En los primeros años aparece con distintos títulos, aunque manteniendo el término Gaceta, y sufre también diversas interrupciones, como consecuencia a veces de órdenes reales, y otras en estrecha relación con los altibajos políticos de su mentor ²³, reapareciendo regularmente desde 1667, a partir de la concesión real a Juan de Goyeneche, y ya con el nombre de Gaceta de Madrid ²⁴. Para nuestro estudio partiremos, no obstante, de 1711, fecha en que comienza la edición utilizada ²⁵, en la certeza que las conclusiones seguirían siendo similares.

El Mercurio por su parte se inicia en enero de 1738 ²⁶. En los primeros años las noticias de España se engloban en el mismo epígrafe que las de Francia y Países Bajos careciendo por tanto de capítulo de Madrid. La razón estaba en que comienza siendo una mera traducción del Mercurio de La Haya, incluyendo también otras fuentes a partir de 1745 ²⁷.

En ambos periódicos hay una fecha clave en relación al tema que nos ocupa: la relativa a su conversión en prensa oficial. Por Real Orden de 29 de enero de 1756 el privilegio de impresión del Mercurio revierte a la Corona, y otra de 23 de febrero de 1761 ordena otro tanto para la Gaceta, que pasa a imprimirse por la Secretaría de Estado ²⁸, que ya con anterioridad había revisado su contenido ²⁹. La razón, tanto para la revisión primero, como para la integración después, está en evitar «el inconveniente en que se caía cuando era un particular el dueño del privilegio de sacar a

²² KASTNER, p. 548; PÉREZ DE GUZMÁN, p. 44, GUINARD, p. 112 y SCHULTE, pp. 75 y ss.

²³ SCHULTE, p. 84.

²⁴ GUINARD, p. 112 y SCHULTE, p. 85

²⁵ Ver nota 9

²⁶ ENCISO RECIO, p. 37 y TRENAS, p. 341

²⁷ En el número de junio de 1742, el editor disculpa la ausencia de un capítulo de Madrid en que el *Mercurio de la Haya* no lo trae y recomienda al público que para conocer las novedades nacionales lea la *Gaceta* TRENAS, p. 357

²⁸ ENCISO RECIO, pp. 28 y 29

²⁹ ENCISO RECIO, L. M., «Prensa y opinión pública». Tomo XXIX de la *Historia de España*, de Ramón MENÉNDEZ PIDAL Madrid, 1985, p. 223

la luz muchas noticias contra la razón de Estado, y aún contra el respeto y decoro de la religión»³⁰.

En el siglo XVIII se observa un incremento en las competencias de la Secretaría de Estado en cuanto a impresiones. Si en 1705 la licencia para su realización corría a cargo del Consejo³¹, las materias de estado debían ser autorizadas por el rey³², lo que se traduce en la intervención de la Secretaría de Estado «porque en ella se debe saber lo que conviene o no publicar de otras Cortes, y no puede ignorar lo que toca a la nuestra siendo inmediato súbdito del Ministro del Estado»³³. Según Guinard estas materias de estado comienzan comprendiendo esencialmente los temas relativos a política extranjera, para terminar englobando todo aquello que tiene relación de cerca o de lejos con la organización administrativa del país³⁴.

La razón fundamental de estas publicaciones era «atender a que VM y el público estuviesen bien servidos»³⁵, lo que significa en definitiva atender prioritariamente el interés del rey.

Para exponer las conclusiones de nuestra lectura hemos adoptado un criterio cronológico, por considerarlo el más idóneo para determinar los cambios que se van produciendo conforme avanza el siglo, y porque la carencia de datos históricos sobre ambos periódicos dificulta la utilización de otros criterios expositivos.

La primera etapa se corresponde con los años anteriores a 1756, siendo por tanto la fecha divisoria la Real orden de 29 de

³⁰ «Representación de Llano al ministro Wall, y de Wall al Rey Carlos III sobre incorporación de la Gaceta de la Corona», PÉREZ DE GUZMÁN, p. 203. El documento menciona «la indiscreción y trastrueque de noticias que imprudente o descuidadamente, salían de ella, hasta que resolvió S.M. obligar a dicho Conde a que antes de imprimirse se hiciese ver y aprobar de uno de los oficiales de esta secretaría».

NR, L. 11, tit. 16, lib. 8

NR, L. 17, tit. 16, lib. 8 y n. 8, 9 y 10. Ver sobre licencias de impresión GÓMEZ REINO y CARNOTA, E., *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa española 1480-1966* Madrid, 1977, p. 34 y ss.

³³ «Representación del Ministro de Estado, D. Ricardo Wall al rey Fernando VI en queja contra el servicio de la Gaceta de Madrid». PÉREZ DE GUZMÁN, p. 200.

³⁴ *Op. cit.*, p. 25.

³⁵ Ver nota 33.

enero de 1756, por la que el privilegio de impresión del Mercurio revierte a la Corona. La siguiente comprende hasta 1784, año en el que se producen cambios en la gestión de la Gaceta que repercutirían en la publicación de normas, y que dará origen a su vez a un tercer apartado. Este se extenderá hasta 1808, fecha de la invasión napoleónica, y umbral de años constitucionales que, aunque ciertamente discontinuos, exigen una investigación separada. Para finalizar, y teniendo a la vista las conclusiones anteriores, aportaremos algunas reflexiones, surgidas al hilo de la lectura de las numerosas normas utilizadas, sobre el concepto de publicación en el siglo XVIII. Reflexiones que pretenden únicamente aportar una serie de sugerencias que pudieran ser de utilidad para el manejo de normas de este período por futuros investigadores.

4. EL PUBLICISMO ANTERIOR A 1756

Los primeros años no permiten exponer conclusiones conjuntas. El Mercurio no aparecerá hasta 1738, y sólo a partir de 1747 tendrá capítulo de Madrid³⁶. Ya desde estos primeros años la Gaceta contiene, aunque de forma embrionaria, temas que serán constantes durante el siglo. El capítulo relativo a Madrid es el último de los incluidos, tras las noticias procedentes fundamentalmente de países europeos, y traducidas de dicha prensa³⁷.

La estrecha relación entre lo publicado y la historia política del momento hace que esta sea un punto de referencia obligado. Por esta razón el análisis debe hacerse siguiendo los diferentes reinados que se suceden hasta la fecha limitativa del apartado.

³⁶ TRENAS, p. 357, retrasa la primera noticia de Madrid al *Mercurio* correspondiente a diciembre de 1749. En los ejemplares que hemos consultado, y pese a que sus números no son completos, existe ya un capítulo de Madrid en el de mayo de 1747.

³⁷ Destacaremos como temas más frecuentes en estos primeros años los traslados del rey junto con su ejército, las batallas que éste libra, los empleos conferidos por S. M., tanto militares como civiles y eclesiásticos, las entradas de navíos en diferentes puertos, los fallecimientos y los anuncios de libros.

En un primer momento no encontramos textos jurídicos reproducidos literalmente, sino noticias de los mismos, que se ofrecen además por su dimensión política. No obstante resulta significativo el tratamiento publicitario, por el sustrato jurídico que revela, de la renuncia de Felipe V a la corona de Francia. La Gaceta recoge en primer lugar la comunicación de dicha decisión real al Consejo de Estado y a los demás tribunales ³⁸, para pasarse en momento posterior a dar noticia de la firma del instrumento de dicha renuncia, que es posteriormente notificado a las cortes, destacándose que «estas dos funciones se han ejecutado en público». Con bastante retraso se seguirá a estas ceremonias una publicación solemne en Madrid ³⁹.

El primer texto jurídico incluido literalmente es el Tratado de Utrech, al que se añade una frase significativa: «Y para su observancia se han dado las órdenes oportunas, aviéndose publicado en esta villa con toda solemnidad el día 16 del corriente en los parages acostumbrados». La Gaceta de 20 de diciembre recoge pues, con pocos días de diferencia, un texto que ha sido ya publicado con arreglo a un ceremonial preciso ⁴⁰, utilizado también en la renuncia de Felipe V, con lo que en principio la finalidad parece ser la de contribuir a la difusión de lo publicado.

Y excepto esta reproducción literal, en los primeros años del reinado y tras la fórmula «S.M. ha resuelto», «S.M. se ha servido dar regla» o «el Rey ha mandado» se va a dar noticia, resumiendo su contenido, de una serie de normas orientadas fundamentalmente a realizar reformas ⁴¹. Así pues, en los primeros años del

³⁸ Gaceta de 12 de julio de 1712.

³⁹ Gacetas de 8 de noviembre de 1712 y de 21 de marzo de 1713

⁴⁰ Entre los documentos publicados por DE DIOS, S., en *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Salamanca, 1986, se incluye «Discursos sobre el Consejo y ceremonial del mismo», obra inédita de JUAN DE MORIANA de mediados del siglo XVII, que contiene un epígrafe sobre «La forma y orden que tiene el Consejo para publicación de paces» y otro sobre «Lo que hace el Consejo quando ay rompimiento de pazes u alteraciones de reynos», p. 311 y ss.

⁴¹ Las primeras medidas tomadas para el gobierno de Aragón, el arriendo de Rentas Provinciales, reformas de la administración de justicia y en el funcionamiento de los Consejos Real y de Guerra, más la restitución de las aduanas vascas a las fronteras interiores y otras reformas administrativas (*Gacetas* de 2 y 9 de enero, 6 y 20 de febrero, 1 de mayo y 4 de diciembre de 1714, 19 de enero, 2

reinado de Felipe V se incluyen en la Gaceta numerosas noticias sobre normas reformadoras, aunque no se incluyan sus textos.

En la Gaceta de 12 de febrero de 1715 se anuncia además una impresión especialmente significativa: «El Rey nuestro Señor, estimulado de su religioso y piadoso ánimo y del ardiente zelo con que desea, y ha deseado siempre, que sus resoluciones sean las más justas, zeloso de que, o por mal instruido o poco informado puedan algunas aver sido no conformes a sus justos deseos, ha querido hazer manifiesta a sus Ministros esta rectísima, inmutable intención en un Decreto que firmó de puño propio, y que circular se expidió a todos los Tribunales, que por ser digno del mayor elogio, y cada cláusula una prueba de su magnanimidad, justificación y amor a sus vasallos, se espera poder dar a la Estampa para el Martes que viene». El motivo para difundir impresa entre los vasallos esta norma, que carece de contenido imperativo, y que además se ha comunicado ya a quien corresponde, es que aquellos puedan conocer las buenas intenciones de S.M. A la norma pues se le da publicidad para crear entre los súbditos una opinión. No olvidemos que estamos en los comienzos de un reinado, que supone además un cambio de dinastía.

Ya Murillo Ferrol ha puesto de manifiesto la importancia de la fama como instrumento de conservación del poder, citando las recomendaciones de Maquiavelo y su consideración de que el príncipe debe actuar contando con el eco popular de sus acciones, y también opiniones de autores españoles como Saavedra Fajardo cuando afirma que «no hay monarquía tan poderosa que no la sustente más la opinión que la verdad, más la estimación que la fuerza»⁴². Para Murillo Ferrol «este punto de partida maquiavélico y su difusión a través de las diversas versiones de la corriente de la razón de estado, juntamente con los inicios de una información rudimentaria sobre los asuntos públicos suministrada por los numerosos libelos y libros sobre política en el siglo XVII,

de febrero y 25 de mayo de 1717; 19 de marzo, 23 de abril y 5 de noviembre de 1720, 11 de noviembre de 1721, y 22 de diciembre de 1722). También se recoge sucintamente la vuelta de los Consejos de Castilla, Hacienda y Ordenes a su antigua planta, y las reformas introducidas en los de Hacienda y Guerra *Gacetas* de 18 de junio; 6, 13 y 27 de agosto, y 31 de diciembre de 1715

⁴² Saavedra Fajardo y la política del barroco, Madrid, 1957, p. 311 y ss

así como las primeras publicaciones periódicas aparecidas en esta época en Europa, podían ser consideradas como el comienzo de lo que llamaríamos prehistoria de la opinión pública»⁴³. Para Heller «la importancia política de la opinión pública aparece con la sociedad civil, con la difusión del saber y leer y escribir y el desarrollo de la imprenta, y especialmente de la prensa», vinculando la primera formulación de una doctrina sobre el tema a la escuela fisiocrática, y concretamente a Mercier de la Riviere, «quien se valió de ella en 1767 para defender el absolutismo, al decir que también en esta forma de gobierno quien manda no es en realidad el rey, sino el pueblo por medio de la opinión pública»⁴⁴.

Es evidente, y tendremos ocasión de subrayarlo en diversos momentos del presente trabajo, que se intenta conseguir una opinión pública favorable al rey, negando sin embargo la posibilidad de existencia a la desfavorable⁴⁵. El fenómeno ha sido calificado de «publicismo», en cuanto que lo que hace público es decidido por el rey conforme a una precisa razón política⁴⁶.

Este primer interés por difundir la política innovadora del monarca y sus intenciones deja paso, cuando es país entra en guerra (1718-1719) a un absoluto predominio de las noticias bélicas, y la consiguiente celebración de victorias con luminarias, repique de campanas, besamanos y Te Deums. Es la publicidad representativa, como la califica Habermas⁴⁷, la representación del monarca. Abundan las descripciones de este ceremonial de la corte, estrechamente unido al de la Iglesia⁴⁸. Los únicos datos jurídicos

⁴³ *Estudios de sociología política*, Madrid, 1972, p. 56.

⁴⁴ HELLER, H., *Teoría del Estado*, México, 1981, p. 190. También para HABERMAS «está reservado a los fisiócratas . el relacionar explícitamente la ley con la razón que se manifiesta a través de la opinión pública En ese sentido declaran los fisiócratas que sólo la opinión pública conoce el "ordre naturel" y lo hace visible para que pueda el monarca ilustrado convertirlo, en forma de norma general, en fundamento de su acción» HABERMAS, J , *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, 1981, pp 90 y 91 Ver igualmente MANHEIM, E , *La opinión pública*, Madrid, 1936.

⁴⁵ NR, n 11 y 12, tít. 17, lib. 8.

⁴⁶ MANHEIM, p. 14 PÉREZ PICAZO, M. T , da un contenido diferente al término publicista. Ver *La publicística española en la guerra de sucesión*, Madrid, 1966

⁴⁷ HABERMAS, pp. 48 y ss.

⁴⁸ Como ejemplos, *Gacetas* de 25 de julio de 1719, 11 de noviembre de 1721 y 22 de diciembre de 1722

son anuncios de venta de normas impresas, que se limitan a mencionar el asunto de la misma y su rango, y a indicar la librería en que se venden. En cuanto a la forma de ley aparecen pragmáticas y decretos, bandos y autos. Y en cuanto a los asuntos de que tratan parecen tener en común temas que afectan a la vida privada de los súbditos, y que por lo tanto necesitan del conocimiento de estos para su cumplimiento ⁴⁹.

Y tras unos años de silencio jurídico, 1724 se abre con la abdicación de Felipe V, publicándose literalmente el decreto de 10 de enero expedido para tal fin, que es enviado a todos los tribunales del rey y publicado en ellos el 16 del mismo mes. Subrayaremos que, excepto la inclusión del texto, no hay ningún otro comentario sobre el asunto. La voluntad del rey es hecha pública en el Consejo y este es el encargado de que «se avise a las partes donde convenga, para que llegue a noticia de todos», lo que parece implicar una publicación sucesiva o una publicación y un encargo de publicidad ⁵⁰, cuestión sobre la que tendremos ocasión de volver con más datos.

Cuando el rey, tras el breve reinado de su hijo, vuelve a reasumir la corona, también se reproducirá sin comentarios el decreto correspondiente ⁵¹. Y a raíz de su vuelta al trono se abre en la Gaceta una clara campaña orientada a mejorar la opinión de los súbditos, que, según Egido López, había sufrido un giro radical a partir de 1724 ⁵². Se destaca que «el Rey nuestro Señor desde su vuelta al trono ha trabajado con loable continua aplicación,

⁴⁹ Transcribimos el aparecido en la *Gaceta de 30 de noviembre de 1723* «*La Real Pragmática, que S.M. (que Dios guarde) mandó publicar sobre trages y otras cosas; el Real Decreto sobre duelos y satisfacciones, el vando que prohíbe gorros calados y embozos; y el Auto de la Sala para el registro de coches, se hallará en la imprenta de Juan Sanz, en la calle de la Paz, y en la puerta del Consejo Real, lo venderá el librero.*»

⁵⁰ *Gaceta de 18 de enero de 1724* La inserción en la *Gaceta* se realiza sólo dos días después de su publicación en el Consejo. De noticias sobre otras posteriores parece deducirse que la publicación se realizara en el Consejo. *Hase publicado en el Real Consejo y Cámara de Castilla el decreto de Su Magestad de 12 del corriente. Gaceta de 30 de mayo de 1724*

⁵¹ *Gaceta de 12 de septiembre de 1724.*

⁵² EGIDO LÓPEZ, T., «opinión pública y oposición al poder en la España del siglo XVIII (1713-1759)» Valladolid, 1871, p. 101.

en averiguar y poner en claro los fondos y cargas de la monarquía, y con perfecto conocimiento de todo...», resumiendo normas orientadas a «aliviar a sus vasallos en cuanto le fuera posible»⁵³. Este tipo de normas son muy abundantes en 1726, y así hay que entender la inclusión literal de dos decretos, de cuya fecha sólo se dice que fueron expedidos antes de su marcha para el real sitio del Pardo, en los que se considera prioritario para la felicidad de los súbditos la buena y recta administración de la justicia y de la hacienda, ordenándose «administrar la justicia con pureza y rectitud inviolable», y «que se exijan las contribuciones de los lugares (mientras puede aliviarles tan grave peso) sin violencia ni codicia de los sujetos que se destinaren a este asunto». El segundo de ellos insiste en el tema de la administración de justicia estableciendo la utopía de que «todos los Consejos, Tribunales y Ministros de dentro y fuera de esta corte, que tienen a su cuidado esta esencialísima carga, me den cuenta de todos los pleitos que se hallaren pendientes, y del estado de ellos. Poniendo asimismo en mi Real inteligencia al fin de cada mes, noticia del curso que se les aya dado para su conclusión y de los que hubieren fenecido»⁵⁴.

La guerra hispano-inglesa primero y la enfermedad del rey después reducen las noticias jurídicas. Entre 1727 y 1738 no se incluyen normas literales, y sólo en una ocasión se anuncian normas impresas, o se da noticia sobre normas promulgadas⁵⁵. En

⁵³ *Gaceta* de 6 de febrero de 1725. Se siguen incluyendo resúmenes de los tratados de paz, así como de la noticia de su solemne publicación, con las acostumbradas ceremonias *Gaceta de Madrid* de 5 de junio y 24 de julio de 1725.

⁵⁴ *Gacetas* de 8 y 15 de enero de 1726. En este año se publican también literalmente un grupo de decretos que hacen referencia a reestructuraciones monetarias, y una larga instrucción sobre el gobierno de la tesorería general: Decreto de 14 de enero subiendo el valor de la moneda de oro (*Gaceta* de 29 de enero), Decreto de 8 de febrero de 1726 revalorizando las monedas de plata (*Gaceta* de 19 de febrero de 1726), Decreto de 23 de febrero de 1726 resolviendo dudas en la interpretación de los de 14 de enero y 8 de febrero. (*Gaceta* de 26 de febrero) Instrucción sobre el gobierno de la Tesorería general (*Gacetas* de 15, 12 y 19 de febrero de 1726).

⁵⁵ La *Gaceta* de 31 de mayo de 1725 anuncia una ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento e instrucción de Intendentes. En la *Gaceta* de 21 de mayo de 1738 se da noticia de la publicación de una pragmática sobre equivalencia de monedas, resumiéndose ampliamente su contenido.

estos años hay un gran contraste entre las noticias de Madrid, breves y sin contenido política (estado de salud de los reyes, fiestas y viajes, muertes, nombramientos, apresamiento de buques, etc.) y la actividad militar y diplomática que se recoge en los capítulos de París o La Haya. La entrada de España en 1733 en la guerra de sucesión polaca en apoyo de Francia, la paz correspondiente y el regreso de las tropas, se conocen a través de París por traducciones de noticias de Gacetas europeas, que son las que realmente aportan datos sobre la política española del momento⁵⁶. Solamente la declaración de guerra a Inglaterra rompe el silencio jurídico⁵⁷. No obstante hay que señalar la aparición en estos años de noticias que reflejan la concesión de privilegios a particulares, relacionados con el proceso productivo, que vienen a sustituir poco a poco a los privilegios de las corporaciones⁵⁸.

En 1738 había aparecido el Mercurio histórico-político pero este, como ya dijimos, carece en los primeros años de capítulo de Madrid y por tanto de cualquier tipo de noticias jurídicas. No ha novedades en cuanto a normativa en ninguno de los dos periódicos hasta la muerte de Felipe V en 1746, muy ocupados por otra parte en detallados relatos de la guerra del Piamonte⁵⁹.

Un nuevo rey siempre despierta la esperanza de los súbditos, y ya vimos que los reyes fomentan a su vez esa esperanza con me-

⁵⁶ Ver entre otras las *Gacetas de 31 de enero, 14 de febrero, 21 de agosto, 6 y 27 de noviembre de 1736 y 1 y 8 de enero de 1737*. Hay que destacar también la amplitud y el detalle de las noticias sobre Europa, que en numerosos casos incluyen textos literales de sus respectivos gobiernos. En 1742 son objeto de amplia información las disputas dinásticas de Rusia, con publicación de un edicto de la emperatriz y diversos manifiestos. Ver *Gacetas de 23 de enero, 6 y 7 de marzo*.

⁵⁷ Declaración real sobre incidentes con Inglaterra de 20 de agosto de 1739 (*Gaceta de 25 de agosto*) y Decreto de 26 de noviembre de 1739 (*Gaceta de 8 de diciembre*).

⁵⁸ Como ejemplo: *S. M. a consulta de la Junta de Comercio ha concedido Cédula a don Joseph Sancho de Rodezno, vecino de la ciudad de Clatayud en atención a sus méritos y servicios para que en dicha ciudad pueda construir fábrica y martinete de nueva invención de acero, admitiéndole bajo su Real Protección, concediéndole diferentes privilegios por el beneficio que a sus Reynos se le seguirán de ella. Gaceta, de 3 de marzo de 1739*.

⁵⁹ En *Gaceta de 11 de mayo de 1745* se recoge la publicación de dos Reales Ordenanzas de 30 de abril sobre persecución de desertores, ociosos, vagabundos y mal entretenidos. El texto puede verse en la *NR*, n. 6, tít. 31, lib. 12

didadas de gracia susceptibles de reafirmar esa opinión favorable. También en los primeros años de este reinado son varias las normas de este tipo de que se da noticia, bien literalmente, bien resumiendo su contenido: indultos⁶⁰, exenciones impositivas⁶¹ o atención a los pobres para demostrar su talante magnánimo⁶². En el caso de los indultos la Gaceta resume su contenido sin mucho detalle remitiéndose «a la forma que se declara por menor en las Ordenanzas y Decretos que S.M. ha mandado expedir y publicar en todos los dominios», lo que remite lógicamente a otras formas de publicación. En los restantes casos, además de incluirse el texto, se imprimen y venden al público en la librería del Mercurio, anunciándose en ambos periódicos dicha impresión⁶³.

La campaña de imagen del nuevo rey termina en 1749. Tras la paz de Aquisgrán, publicada el 26 de marzo, con las ceremonias acostumbradas, se reproducen literalmente tres decretos «que S.M. se ha servido expedir en beneficio y alivio de sus vasallos», suprimiendo algunos impuestos y asignando cantidades para satisfacer en lo posible los créditos contra la Real Hacienda⁶⁴.

Y tras estas medidas benévolas la Gaceta deja de publicar normas. Sólo hay algún anuncio de venta de normas impresas⁶⁵. En los últimos años del reinado de Fernando VI las noticias del capítulo de Madrid son muy escasas y «la sátira política se ceba en los gobernantes que manipulan y escatiman la información»⁶⁶.

Comienza a notarse en estos años una permanente alusión al

⁶⁰ *Gacetas* de 6 de diciembre de 1746 y 6 de agosto de 1748.

⁶¹ Decreto de 16 de diciembre de 1748. *Gaceta* de 24 de diciembre

⁶² Decreto de 24 de diciembre de 1748, tomando medidas para mejorar la asistencia del hospital de Madrid. *Gaceta* de 31 de diciembre.

⁶³ *Gacetas* de 24 y 31 de diciembre de 1748 y *Mercurio* de diciembre. El *Mercurio* es un periódico mensual.

⁶⁴ Decretos de 2 de diciembre (dos), y 11 de octubre de 1749. *Gaceta* de 9 de diciembre

⁶⁵ *Gaceta* de 11 de abril de 1752. Anuncia la impresión de un decreto de 25 de marzo que recoge la *NR*, L. 5, tít 21, lib 10. Tampoco el *Mercurio* publica normas en los primeros años de la aparición del capítulo de Madrid, hay sólo anuncios de normas impresas, cuya venta se realiza en el mismo lugar que el *Mercurio* en los números de noviembre y diciembre de 1748.

⁶⁶ EGIDO LÓPEZ, p. 34 reproduce una coplilla significativa.

«público»: avisos al público, se da noticia al público, se pone en noticia de todos, etc., aunque ese todos no sea realmente más que un reducido número de lectores. Pero ese público, destinatario en principio de una publicidad representativa, acabará consiguiendo a través de la opinión pública un protagonismo que logrará imponer a la práctica del secreto tradicionalmente seguida por los gobiernos absolutos un principio de publicidad ⁶⁷.

A la vista pues de lo ya expuesto habría que concluir que durante estos años la inclusión de textos jurídicos en la Gaceta está en relación con la consecución de una mayor publicidad de sus contenidos, de acuerdo con intereses reales determinados, pero sin que dicha publicación condicione la validez o la eficacia de las normas. Y además esta prevalencia de los intereses reales se da en una etapa en que el privilegio de impresión de ambos periódicos está en manos de particulares.

5. 1756-1784.—ILUSTRACION Y PRENSA OFICIAL

Tras el fallecimiento de Fernando VI en 1759, y con la proclamación de Carlos III, vuelve a reproducirse la dinámica expuesta con anterioridad, pero con una innovación: en este caso la publicación literal se lleva a cabo en el Mercurio limitándose la Gaceta a anunciar su impresión y lugar de venta, o dar noticia resumida de sus contenidos. La razón, dada la fecha, está en que el Mercurio ha pasado ya a depender de la corona ⁶⁸. Las normas se presentan como «una clara demostración del paternal amor con que mira por sus vasallos», e incluyen decretos perdonando a los reinos de Castilla y Aragón sus deudas con la real hacienda, o destinando una cantidad de pago de las deudas del reinado de su padre, y una cédula, típica también de los comienzos de reinado,

¿Qué hace nuestro rey, morir

¿Y nuestro infante?, cazar

¿Y nuestra reina?, esperar

¿Y el Gacetero?, mentir

⁶⁷ Sobre la evolución etimológica del término y su papel sociológico ver Habermas, pp 59 y ss

⁶⁸ Real Orden de 29 de enero de 1756 ENCISO RECIO, «La Gaceta . » p 39

concediendo indulto a los desertores⁶⁹. También se intentarán pagar las deudas de la corona desde Carlos V hasta Carlos II⁷⁰.

Es interesante señalar la estrecha relación de los contenidos del capítulo de Madrid de ambos periódicos. En un acercamiento comparativo, aunque no exhaustivo, de estos años, hay que hacer constar que mientras que en 1747 existen noticia idénticas en su redacción, pero también otras que, aunque similares, parecen proceder de otras fuentes, en los años 1756 y 1757, todo lo que se publica en el Mercurio ha sido tomado de la Gaceta, ya que al ser aquél mensual y semanal ésta, recogía noticias ya aparecidas en ella, y además en su totalidad. Hay que deducir por tanto que el acercamiento de sus contenidos es previo al momento en que ambos serán prensa oficial. No parece pues muy significativo al estar o no en manos privadas.

Por una real orden de 23 de febrero de 1761 el rey resuelve reintegrar a la corona el privilegio de imprimir y vender la «Gaceta» «porque conviene a su Real servicio que se maneje por la vía reservada de Estado»⁷¹. Tal novedad se comunica al público, poniendo de relieve sus ventajas⁷², y dejando bien claro la elaboración de su contenido en las distintas Secretarías de Despacho: «Para que nadie dude de la fe y el crédito que merece nuestra «Gaceta», en lo que toca al capítulo de Madrid, se hace saber, que se han impreso e imprimen siempre a la letra los que da cada Secretaría de Despacho, según las Resoluciones de S.M. y assump-

⁶⁹ Decretos de 15 y 22 de febrero de 1760. *Mercurio* de enero. Anuncio en la *Gaceta* de 4 de marzo. En la de 22 de abril se anuncian otras gracias.

⁷⁰ Decreto de 23 de marzo de 1760. *Mercurio* de marzo. Anuncio en la *Gaceta*, de 1 de abril

⁷¹ PÉREZ DE GUZMÁN, p. 203 y ss., reproduce varios documentos sobre el proceso de incorporación de la Gaceta a la Corona.

⁷² «Desde el martes próximo, 19 de este mes en adelante, se encontrará la *Gaceta* en la calle de las Carretas, casa de don Francisco Manuel de Mena, en donde se vende el Mercurio, y se advierte, que se formará, imprimirá y venderá de cuenta de S. M. habiéndose dignado incorporar a su Corona el privilegio de venderla, que estaa enagenado, para que experimente el público, entre otras ventajas, la de tenerla en mucho mejor papel, y con más frescas fundadas noticias, así como los Autores de Obras Literarias, e Impressores la de no contribuir con un exemplar, como hasta aquí, para que se publiquen, pues se executará gratis», *Gaceta* de 12 de enero de 1762

tos a que pertenecen; formándose en la de Estado los respectivos a extranjeros; en la de Guerra los de Guerra, y así en las demás sin que la una se mezcle en los de la otra»⁷³.

El proceso hasta aquí analizado es similar al seguido por numerosos periódicos europeos, y ha sido perfectamente descrito por Habermas: «Los periódicos políticos comenzaron informando acerca de idas y venidas reales, sobre la llegada de personalidades extranjeras, sobre fiestas, solemnidades de la corte, nombramientos, etc..., en conexión con esas noticias cortesanas —noticias que podemos entender como una especie de adaptación de la representación a la nueva forma de publicidad— aparecían también disposiciones del soberano para el bien de los súbditos. Pero al punto se convirtió la prensa en una sistemática servidora de los intereses de la Administración... En muchas ocasiones incautaron los gobiernos los despachos de noticias y los periódicos de anuncios se convirtieron en hojas oficiales»⁷⁴.

Y como son dos los periódicos públicos se va a producir una reestructuración de sus contenidos que irá definiéndose progresivamente. Como primera medida indicativa de esa trayectoria común, la confección técnica y la administración de la «Gaceta» se encarga a Francisco Manuel de Mena, que lo es asimismo del «Mercurio»⁷⁵. Y siguiendo con la tendencia anteriormente apuntada, todas las noticias que el «Mercurio» publica en su capítulo de Madrid han sido previamente publicadas por la «Gaceta». Esta dirección única durará hasta 1781, en que raíz del fallecimiento de Manuel de Mena, se produce una intervención estatal de la contabilidad de ambos periódicos, aunque ignoramos sus dimensiones⁷⁶. Sin embargo hasta 1784 no se producirán cambios significativos en la publicidad de las normas, partiendo por esa razón de dicha fecha en el apartado siguiente.

El período que estamos analizando coincide de lleno con el rei-

⁷³ *Gaceta* de 14 de diciembre de 1762.

⁷⁴ HABERMAS, pp. 59 y 60.

⁷⁵ ENCISO RECIO, «La Gaceta », pp. 29 y ss. A partir de este año la *Gaceta* se vende donde el *Mercurio* y a su vez éste se imprime en la imprenta de la *Gaceta*. Ver nota 72

⁷⁶ ENCISO RECIO no precisa su contenido puesto que sus trabajo tiene esa fecha como límite.

nado de Carlos III y será un reflejo de sus principales acontecimientos, y también del nuevo espíritu ilustrado. Quizás por esa razón desaparece la cruz que encabezaba la edición, y se dedica más espacio al anuncio de libros impresos⁷⁷. La publicidad representativa es menor. Las descripciones de ceremonias de la corte, estados de salud del rey, viajes, etc. se reducen, y sólo se dedica atención a acontecimientos especialmente significativos. En cuanto a noticias europeas ambos periódicos las publican en abundancia, traducidas de la prensa de los diferentes países. A veces, como tendremos ocasión de ver, esas informaciones del extranjero servirán para justificar determinadas políticas nacionales, y en otras ocasiones suministrarán valiosa información sobre asuntos que se silencian desde Madrid⁷⁸. Pero además, y sobre todo a partir de 1778, año en que la «Gaceta» aumenta a dos sus números semanales, se produce la inclusión de numerosas noticias que, en contra de lo afirmado por Enciso Recio, parecen servir estrechamente los propósitos ilustrados⁷⁹.

También en la información normativa se observa una ampliación de los objetivos. No faltan normas que exaltan la figura mag-

⁷⁷ La cruz desaparece en el número correspondiente a 23 de febrero de 1762. Durante 1763 hay un suplemento mensual dedicado al anuncio de libros. Después decae este sistema, y los anuncios vuelven a integrarse en los números ordinarios.

⁷⁸ En el apartado de París de la *Gaceta* de 19 de enero de 1762 se resume el Pacto de Familia, del que, sin embargo, no hay noticia en el capítulo de Madrid.

⁷⁹ ENCISO RECIO, «La Gaceta...», p. 136 dice refiriéndose a la *Gaceta*: «en ella ni afán ideológico ni verdadera intención política». Los dos números semanales permitirán «mayor ilustración del público y que disfrute más copiosas y recientes noticias, sobre todo en las circunstancias actuales, en que la situación de Europa ofrece vasto campo a la curiosidad y abundantes materiales propios a satisfacerla... y proporcionará las noticias interiores así de España como de las Indias, que merezcan publicarse, a cuyo efecto se ha encargado ya a personas fidedignas y de discernimiento comuniquen con puntualidad quando ocurra notable». *Gaceta* de 8 de septiembre de 1778.

Y efectivamente aumenta la información de provincias. Se publican catástrofes naturales, llegadas de buques, bautizos de personas adultas de otras religiones, partos extraordinarios, adelantos médicos o científicos, obras públicas realizadas o actuaciones relacionadas con la extraordinaria lucha para conseguir generalizar la vacuna contra la viruela. Pero, sobre todo, destacan las convocatorias de premios de las Reales Sociedades de Amigos del País, de las Academias o de los Consulados para el fomento de la agricultura, la industria y las artes. Ver especialmente los años 1781 y 1782.

nánima del rey ⁸⁰, pero también se publican gran parte de las normas importantes del reinado. La razón habría que buscarla en el pensamiento jurídico de la ilustración. «El iluminismo fue sustancialmente publicidad» dice Ceppa ⁸¹. Estamos en una etapa del absolutismo en que este pretende no ser arbitrario. La voluntad del soberano debe actuar de conformidad con el progreso y el bienestar de los súbditos, y en este sentido se considera que la legislación juega un importante papel en la consecución de la felicidad de los pueblos. La idea de la certeza del derecho es también otra de las características de este pensamiento, en la doble vertiente de propugnar la supremacía de la ley como fuente de creación, y de considerar que esta debe ser conocida y promulgada claramente ⁸². Así pues el pensamiento jurídico de la ilustración y su pensamiento político, en el que la propia monarquía debe ser en cierta medida legitimada por el pueblo ⁸³, explican que la información suministrada por la corona a los súbditos sea más amplia.

Continuando con la tónica iniciada por el «Mercurio» en 1756, en estos años, y de manera clara hasta 1778, año en el que ya dijimos que la «Gaceta» aumenta a dos sus números semanales y

⁸⁰ En la *Gaceta* de 9 de febrero de 1762 se da noticia de una norma por la que se ordena socorrer a los acreedores de la Corona «queriendo continuar a sus vasallos las pruebas de la buena fe con la que se ha propuesto tratar sus Derechos, procurándoles quanto alivios pueda facilitar su Paternal amor» También esta misma causa lleva al rey a pedir al Papa la dispensa de la abstinencia algunos días de cuaresma, obteniéndose por su intersección una bula en este sentido que se anuncia. E igualmente se da noticia de un indulto a contrabandistas. Cuando circunstancias de guerra impiden que el rey ejecute su magnanimidad se ordena la formación de una Junta con la finalidad de «tener anticipados todos los conocimientos, exámenes y noticias que condujesen al socorro de mis Pueblos y su restauración de los trabajos pesados, sin perder tiempo alguno luego que se verifique el feliz momento de la paz» Decreto de 5 de abril de 1780, dado con motivo del nacimiento del Infante. *Gaceta* de 25 de abril

⁸¹ CEPPA, L., «Dialletica dell'illuminismo e opinione publica. I modelli di Habermas e Koselleck», *Studi storici*-2, 1984, pp. 343-353.

⁸² CATTANEO, M., «Illuminismo e legislazione», Milán, 1966, pp. 19 y ss.

⁸³ HELLER, pp. 190 y ss. ESCUDERO J. A., dirá que «el pensamiento del despotismo ilustrado parece defender una cierta forma de soberanía popular» en *Absolutismo ilustrado y administración pública*, tomo XXIX-1 *Historia española* de Ramón MENÉNDEZ PIDAL, p. 86.

sale martes y viernes, lo que le va a permitir «cabida para insertar documentos a la letra», las normas se publicarán literalmente en el «Mercurio» y se anunciará su impresión y su lugar de venta en la «Gaceta». La excepción serán las declaraciones de guerra que se publicarán literalmente en ambos diarios⁸⁴. Ahora bien, existen grandes irregularidades. Durante 1763, 1764 y 1765 la legislación es escasísima, mientras que hasta 1773 es muy abundante. La razón, como tendremos ocasión de ver está en la ofensiva legislativa que provocan el motín de Esquilache, la expulsión de los jesuitas y la política regalista, cuestiones que motivarán una amplia ofensiva publicitaria.

Entre 1774 y 1778 la tónica es de escasez. En 1779 se unen la guerra de Gibraltar y el aumento de números de la «Gaceta», y por esta causa se incluyen más normas literales, sobre todo relacionadas con la guerra. Pero esta situación no se mantiene. A partir de 1783, y tras la paz con Inglaterra, aumentarán de nuevo considerablemente.

En cuanto a la forma de la ley, mientras que en la etapa anterior predominaban los decretos, en ésta existe gran variedad: pragmáticas, reales cédulas, reales provisiones, autos acordados, decretos, instrucciones, ordenanzas, edictos, etc.

Y en cuanto a las razones que justifican la publicación literal de normas, veamos algunos ejemplos significativos de su relación con determinadas finalidades políticas. En primer lugar normas de vigencia local son incluidas por la «Gaceta» para facilitar la publicidad de sus contenidos, pretendiendo con ello una finalidad ejemplificadora. Y así durante varios números se publica una larga real cédula que contiene un reglamento para fundar un montepío en la fábrica de lona y lienzos de Granada diciéndose: «Dase esta noticia al público, comunicándole también la siguiente Real Cédula en que se incluye el Reglamento para que en los pueblos de fábricas donde hubiere proporción pueda adoptarse la misma idea, si pareciere conveniente a fin de evitar las lastimosas consecuencias de la mendicidad involuntaria»⁸⁵.

⁸⁴ *Gaceta* de 19 de enero de 1762 y *Mercurio* de enero, *Gaceta* de 15 de junio de 1762 y *Mercurio* de junio

⁸⁵ Real Cédula de 6 de junio de 1783 incluida en las *Gacetas* de 14, 18, 21, 25 y 28 de noviembre de 1783.

En segundo lugar la gran abundancia de normas de los años 1766 y 1773 comprende las más significativas en relación a tres importantes acontecimientos del reinado: el motín de Esquilache, la expulsión de los jesuitas, y los problemas con la Iglesia derivados del pase regio. En el primer caso no se menciona en absoluto ningún incidente, pero se incluyen gran cantidad de normas que están en el origen o son consecuencia de los desórdenes ocurridos⁸⁶, y su correspondiente anuncio en la «Gaceta» nos indica que también la imprenta real las imprimió sueltas⁸⁷. En cuanto a la expulsión de los jesuitas, un dato importante a tener en cuenta es que el gobierno en este caso es quien tiene la iniciativa. Al ser una decisión tomada por el poder, pero que va a tener grandes repercusiones entre los súbditos, se realiza una extensa labor publicitaria. Sirvió seguramente la experiencia del motín de Esquilache, en el que los rumores jugaron tan importante pa-

⁸⁶ — Pragmática de 11 de julio de 1765 sobre el comercio de trigo. *Mercurio* de julio

— Real Provisión de los señores del Consejo, en que a instancia de la Nobleza, Villa y Gremios de Madrid, en quienes se halla refundida la voz común, se desaprueban las pretensiones introducidas sin legítima personalidad en los bullicios pasados y declaran por nulas e ineficaces, como opuestas a las Leyes y constitución del Estado». Anuncio en la *Gaceta* de 1 de julio de 1766.

— Copia del aviso publico de 29 de junio de 1766 que por orden de S. M. se ha mandado publicar en esta Corte sobre recogida de mendigos y que no se dé limosna *Mercurio* de agosto

— Real Cédula de 14 de septiembre de 1766, sobre que los curas no murmuren contra la Corona, ni se ingieran en negocios de gobierno tan distantes de su conocimiento como impropios de sus ministerios espirituales *Mercurio* de septiembre y *Gaceta* de 30 de septiembre

— Real Cédula de 2 de octubre de 1766 por la que se deroga todo fuero privilegiado en causas de tumulto. *Mercurio* de octubre y anuncio en *Gaceta* de 28 de octubre

— Edicto de 2 de diciembre de 1766 para facilitar el surtimiento de pan, y de 10 de diciembre para el surtimiento de jabón. *Mercurio* de diciembre de 1767

— Edicto de 23 de diciembre de 1766 relativo al aceite. *Mercurio* de enero de 1767

En la *Gaceta* de 29 de julio de 1766 se anuncia la impresión y venta de la Instrucción de 26 de junio sobre elección de diputados y presonero del común

⁸⁷ Las tiradas del *Mercurio* en estos años rondan los 3 500 ejemplares por mes, lo que indica su relativa difusión ENCISO RECIO, pp. 61 y ss. Sobre los lectores de la *Gaceta* ver también Guinard, pp 69 y ss.

pel, y en esta ocasión se procura suministrar al público una amplia información de las medidas tomadas.

Ya con anterioridad se había reproducido en el «Mercurio» de diciembre de 1766 un larguísimo texto sobre el pleito de la Compañía de Jesús por el pago de los diezmos de los colegios y casas que poseía en Indias, en el que además de aportarse todos los antecedentes de la disputa, se reproducía la real cédula de 4 de diciembre que lo daba por finalizado, así como otras medidas contra los privilegios de las comunidades eclesiásticas⁸⁸.

Indicativo de este afán de información es el número del «Mercurio» de marzo de 1767. Aunque es posible que los números no salieran con excesiva puntualidad, lo cierto es que en una fecha cercana a la expulsión el público pudo tener noticia del contenido correcto de las medidas tomadas, incluyendo incluso documentos con el calificativo de reservados, que no debían ser abiertos hasta el 2 de abril. Precisamente esa publicación de documentos dirigidos especialmente a determinadas autoridades, que son las que van a tener que cumplir el correspondiente decreto, evidencia el interés en demostrar el cuidado y la previsión con que la medida había sido tomada, así como un afán de transparencia orientado a evitar la propagación de rumores⁸⁹.

⁸⁸ Se anuncia su impresión en la *Gaceta* de 16 de diciembre de 1766. El mismo número del *Mercurio* incluía igualmente una Real Cédula de 21 de diciembre para que las comunidades eclesiásticas, seculares y regulares de ambos sexos, no puedan gozar de los aprovechamientos y derecho de vecindad en los pueblos donde están situadas. Anuncio en la *Gaceta* de 30 de diciembre.

⁸⁹ El número del *Mercurio* de marzo incluye una carta circular de 20 de marzo de 1767 dirigida a los jueces reales ordinarios de todos los pueblos en que existían casas de la Compañía, con la indicación de no abrirse el pliego reservado hasta el 2 de abril; una instrucción de 1 de marzo de 1767, que consta de 29 artículos sobre lo que deberán ejecutar los comisionados para el extrañamiento y la ocupación de bienes y haciendas, una carta de 20 de marzo, enviada de forma reservada a los presidentes, para que los tribunales superiores de las provincias se hallasen enterados puntualmente de la providencia general y pudiesen auxiliarla; la lista de las casas, colegios y residencias de los regulares de la Compañía en España e islas adyacentes; una orden de 31 de marzo enviada a los alcaldes comisionados para su cumplimiento en Madrid y también de 31 de marzo, para el comisionado director del viaje de los jesuitas de la corte hasta Cartagena. Y finalmente, la pragmática de 2 de abril. También en fechas muy cercanas de la *Gaceta*, el 7 de abril, se anuncia la impresión de la pragmática, para aumentarse lo

Ahora bien, la información debe ser totalmente monopolizada por el gobierno. En este sentido el artículo XVI del decreto de 27 de marzo incluido en la pragmática de expulsión dirá que «para apartar alteraciones o malas inteligencias entre los particulares, a quienes no incumbe juzgar, ni interpretar las órdenes del soberano: mando expresamente que nadie escriba, imprima ni expendá papeles o obras concernientes a la expulsión de los jesuitas de mis dominios, no teniendo especial licencia del Gobierno». Se evidencia lo que ya afirmamos en otro lugar: se intenta conseguir una opinión pública favorable, pero se prohíbe la existencia de la desfavorable, negando al súbdito capacidad para juzgar o interpretar las órdenes del soberano. Y de esto habrá ejemplos hasta finales de XVIII ⁹⁰.

La complejidad jurídica de la expulsión hace que las normas se sucedan, manteniéndose la misma dinámica de inclusión en el «Mercurio» y anuncio en la «Gaceta» de su impresión ⁹¹, dinámica que se produce con gran celeridad, dada la proximidad entre fecha de emisión de la norma y fecha de impresión e inclusión en el «Mercurio», realizándose también colección que las agrupan,

impreso, según otro anuncio de 14 de abril, con las sucesivas órdenes e instrucciones dadas para su cumplimiento

⁹⁰ En la Real Orden de 7 de diciembre de 1799, *NR*, n. 12, tít 17, lib 8, se permite a los periódicos imprimir solamente aquellas noticias «que sin meterse en el Gobierno, su origen o relaciones, conduzcan a la ilustración en la industria y comercio, y otras materias de puro gusto»

⁹¹ En 1767 Reales Provisiones de 7 y 11 de abril e Instrucciones de 3 y 30 de abril (*Mercurio* de mayo) Real Provisión de 19 de julio (*Mercurio* de agosto y *Gaceta* de 28 de julio) Carta circular de 7 de septiembre y Real Provisión de 22 de septiembre (*Mercurio* de septiembre y *Gaceta* de 20 de octubre) Reales Cédulas de 7 y 18 de octubre y Circular de 23 de octubre (*Mercurio* de octubre y *Gacetas* de 20 y 27 de octubre)

En 1768 Real Cédula de 12 de agosto (*Mercurio* de agosto y *Gaceta* de 23 de agosto).

En 1769. Real Cédula de 27 de marzo (*Mercurio* de abril y *Gaceta* de 4 de abril), Real Provisión de 25 de agosto (*Mercurio* de agosto y *Gaceta* de 29 de agosto), Real Cédula de 3 de octubre (*Mercurio* de octubre y *Gaceta* de 24 de octubre), y Real Cédula de 8 de noviembre (*Mercurio* de noviembre y *Gaceta* de 14 de noviembre)

En 1770 Real Cédula de 12 de enero (*Mercurio* de enero y *Gaceta* de 16 de enero)

En 1773 Breve de Clemente XIV de 21 de julio y Real Cédula de 16 de septiembre (*Mercurio* de septiembre)

lo que evidencia el afán publicístico señalado ⁹². Pero además, normalmente a través de suplementos de la «Gaceta», aunque también a veces en números ordinarios del «Mercurio», se van a reproducir textualmente una serie de medidas de otros países en el mismo sentido, para arropar la decisión española ⁹³.

Asimismo se incluirán literalmente en el «Mercurio» los textos relativos al pase regio, y otros igualmente derivados de una política regalista ⁹⁴. Y con la misma finalidad señalada en el caso anterior, también ahora se reproducirán diferentes textos europeos que reflejan idéntico clima de enfrentamiento con la Iglesia, y que refuerzan la posición del rey, dedicando a ello varios suplementos de la «Gaceta» ⁹⁵.

Estos datos confirman nuestra opinión de que ambos periódicos en esta época son órganos eminentemente publicísticos, en el

⁹² A las impresiones ya citadas en la nota 89, se añade una «Colección general de las providencias hasta aquí tomadas por el Gobierno sobre el extrañamiento y ocupación de temporalidades de los Regulares de la Compañía», anunciada en *Gacetas* de 10 de noviembre de 1767 y 23 de mayo de 1769.

⁹³ Auto del Parlamento de Aix de 1 de junio de 1767 (*Suplemento a la Gaceta* de 30 de junio de 1767) Pragmática de 3 de febrero de 1768 firmada por Fernando I, Duque de Parma, sobre el extrañamiento de los jesuitas (*Gaceta* de 1 de marzo de 1768)

⁹⁴ Pragmática de 18 de enero de 1762, sobre previa presentación de bulas, y Real Cédula de igual fecha sobre el modo que debe observar el inquisidor general en la publicación de edictos y prohibición de libros (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 2 de febrero) Real Provisión de 16 de marzo de 1768 sobre la recogida del Monitorio de Parma (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 22 de marzo) y Pragmática de 16 de junio de 1768 sobre la Real Cédula de la misma fecha renovando las de 1762 (*Mercurio* de junio y *Gaceta* de 21 de junio)

⁹⁵ Ley de Venecia de 10 de septiembre de 1767 sobre amortización de los bienes de las obras pías (*Suplemento a la Gaceta* de 20 de octubre de 1767). Actas del Parlamento de París de 25 de febrero de 1768 (*Mercurio* de febrero y *Suplemento a la Gaceta* de 26 de febrero) Auto del Parlamento de Tolosa de 23 de marzo de 1768 (*Mercurio* de abril y *Suplemento a la Gaceta* de 19 de abril). Consulta de la Cámara Real de Santa Clara de 28 de mayo de 1768 hecha a S M siciliana sobre el Monitorio de Parma y la Bula «in Coena Domini», y Real Cédula de Fernando IV de 4 de junio de 1768 disponiendo sobre el mismo tema (*Mercurio* de julio y suplemento a la *Gaceta* de 12 de julio de 1768) Copia de una carta circular del Conde de Firmian dirigida a los arzobispos y obispos de la Lombardía Austríaca de 9 de agosto de 1768 prohibiendo la publicación de la bula «in Coena Domini» (*Suplemento a la Gaceta* de 20 de septiembre de 1768)

concepto anteriormente indicado ⁹⁶, y que ese es el sentido que tiene la inclusión de normas. Estaremos pues ante publicaciones de hecho, jurídicamente irrelevantes en cuanto que no condicionan la eficacia ni la validez del propio contenido, y cuya finalidad es meramente divulgativa ⁹⁷.

Pero además existe en este mismo sentido de ignorar el papel de los periódicos oficiales en la publicación de la norma un texto significativo, que pertenece a idéntica cronología: el auto acordado de 1 de abril de 1767, que ante la proliferación de diversos rumores relativos a la vestimenta femenina establecerá: «que ninguna Ley, Regla o Providencia general nueva, no se debe creer, ni usar, no estando intimada o publicada por Pragmática, Cédula, Provisión, Orden, Edicto, Pregón o Vando de las Justicias o Magistrados públicos» ⁹⁸. El texto que, como veremos posteriormente, contiene datos de interés para precisar el concepto de publicación en este siglo, nos sirve aquí para poner de relieve una omisión significativa: ignora la inclusión en la prensa oficial como forma de publicación.

Y finalmente otro dato que apoya dicha conclusión es que, si bien en algunos períodos hemos señalado el escaso tiempo transcurrido entre la fecha de la norma, su impresión y venta en las librerías correspondientes, que se anuncia en la «Gaceta», y su inclusión en el «Mercurio» atendiendo normalmente a urgencias políticas ⁹⁹, en otros casos dicha inclusión en el «Mercurio» puede ser muy posterior, por lo que difícilmente podemos considerarla una publicación necesaria ¹⁰⁰.

6. 1784-1808.—EL PUBLICISMO IMPOSITIVO

En 1784, y seguramente como consecuencia de los cambios en la gestión que tienen lugar a partir de 1781, y que desconocemos

⁹⁶ Ver nota 46

⁹⁷ D'ATENA, p. 15

⁹⁸ *Mercurio* de abril de 1767. Parte de su texto pasa a la NR, L. 12, tít. 2, lib. 3

⁹⁹ Una Real Cédula de 26 de junio de 1779 que manda cortar todo comercio con los ingleses, con motivo de la guerra de Gibraltar, se publica en la *Gaceta* de 29 del mismo mes, y en el *Mercurio* de junio.

¹⁰⁰ Por ejemplo, una Real Cédula de 12 de enero del mismo año de 1779 se anuncia en la *Gaceta* de 19 de marzo, y se publica en el *Mercurio* de octubre

como se concretan ¹⁰¹, se siguen imprimiendo ambos periódicos en la Imprenta Real, observándose una simplificación tipográfica, que prescinde de adornos, y un cambio de denominación en el caso del «Mercurio», que pasa ahora a llamarse «Mercurio de España». Pero además, y esto es lo que importa en relación al tema que nos ocupa, hay una sincronización casi total en la publicación de normas. Se reproducen literalmente las mismas, con alguna pequeña excepción, y también parece haber bastante coordinación en la fecha de inclusión en ambos, que es bastante inmediata, normalmente entre los dos y los quince días tarda su aparición en la «Gaceta», y en ese mismo mes en el «Mercurio», aunque naturalmente existen excepciones ¹⁰². Pero además, y es un dato que ya ha sido señalado en una etapa anterior, se mantienen los mismos contenidos en relación a las restantes noticias del capítulo de Madrid ¹⁰³.

Pasamos ahora pues, ya que la única diferencia anterior en lo relativo al capítulo de Madrid de ambos periódicos estaba en la inclusión literal de los textos preferentemente en el Mercurio, a una identificación prácticamente total de ambos capítulos. Ignoramos si el mantenimiento de dos periódicos idénticos en las noticias españolas se debió a la inercia o estaba justificado por los contenidos de las noticias europeas que parecen proceder de fuentes diversas ¹⁰⁴.

Pero además hay que hacer constar que en estos años, si bien ambos periódicos son únicos en publicar noticias «de oficio» relativas a materias de Estado, tienen sin embargo, la competencia de la prensa no oficial en lo que se refiere a la publicidad de nor-

¹⁰¹ PÉREZ DE GUZMÁN, p. 96 y ss, habla de la dirección sucesiva de los hermanos Guevara Vasconcelos, uno hasta 1790 y otro hasta 1802.

¹⁰² Existen casos de mayor retraso: un Decreto de 24 de septiembre de 1784 se publica en la *Gaceta* de 8 de octubre y en el *Mercurio* de abril de 1785. O bien se produce un retraso simultáneo. una Real Cédula de 1 de mayo de 1785 se incluye en la *Gaceta* de 2 de agosto y en el *Mercurio* de agosto.

¹⁰³ Sobre la renovación del *Mercurio*, aunque sin relacionar sus contenidos con los de la *Gaceta*, ver GUINARD, p. 222 y ss.

¹⁰⁴ Merece la pena resaltar en la información europea el contraste que suponen con la situación política española las noticias del capítulo de Londres, que evidencian la existencia de un sistema político parlamentario y una prensa con mayores libertades.

mas. Aunque sobre ello existen pocos datos, lo cierto es que en el «Mercurio» de febrero de 1784 se incluye un largo anuncio lo que será el «Memorial literario, instructivo y curioso de Madrid» en el que se dice: «...Las noticias que comuniquemos al público han de ser aquellas que no se insertan ni acostumbran insertarse en la Gaceta, Mercurio ni Diario... Muchos Edictos, Decretos, Vandos, Avisos, tasaciones, arreglos, posturas, etc., que interesan la economía del pueblo y por ignorarse padece muchas veces algún menoscabo en su utilidad; así daremos un extracto o insertaremos literalmente semejantes providencias y avisos, para que quede alguna memoria de todas estas cosas, que pueden ser útiles al público». Como claramente se deduce del texto del anuncio los problemas para el conocimiento del derecho en este siglo es lo que lleva a que la prensa no oficial incluya normas, en cuanto tienen un interés informativo que puede proporcionar lectores ¹⁰⁵.

Veamos ahora, en una línea de continuidad con las etapas anteriores a qué conclusiones nos lleva la lectura de las normas publicadas en este período. En primer lugar, de los últimos años del reinado de Carlos III podemos destacar la gran abundancia de normas y la continuidad con la etapa anterior en cuanto a la variedad de sus contenidos, tanto en lo relativo a las materias como a la forma de las normas ¹⁰⁶, abundancia informativa que

¹⁰⁵ Y, efectivamente, publica normas según el anuncio que del número correspondiente a octubre de 1784 hace la *Gaceta* de 18 de febrero de 1785. Los últimos años del reinado de Fernando VI van a ver el surgimiento de gran número de periódicos. Ver GUINARD, pp. 125 y ss y SCHULTE, pp. 91 y ss.

¹⁰⁶ Como ejemplo, relacionaremos las normas aparecidas en 1786.

— Reglamento de 26 de diciembre de 1785 (*Mercurio* de enero y *Gaceta* de 20 de enero).

— Decreto de 5 de enero (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 7 de febrero).

— Real Cédula de 29 de enero (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 24 de febrero).

— Pragmática de 21 de marzo (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 31 de marzo).

— Real Cédula de 28 de marzo (*Mercurio* de mayo y *Gaceta* de 9 de mayo).

— Real Provisión de 8 de abril (*Mercurio* de mayo y *Gaceta* de 12 de mayo).

— Reglamento de 10 de mayo (*Mercurio* de junio y *Gaceta* de 6 de junio).

— Reglamento de 25 de mayo (*Mercurio* de junio y *Gaceta* de 23 de junio).

— Decreto de 18 de mayo (*Mercurio* de junio y *Gaceta* de 2 de junio).

— Real Pragmática de 27 de mayo (*Mercurio* de junio y *Gaceta* de 6 de junio).

— Cédula de 17 de junio (*Mercurio* de julio y *Gaceta* de 21 de julio).

hemos puesto en relación con el pensamiento político del despotismo ilustrado.

Tras la muerte de Carlos III, y con la entronización de un nuevo monarca se publican los decretos ya tradicionales concediendo gracias «para dar a sus vasallos una prueba de su amor en las presentes circunstancias de su exaltación al trono», así como varios indultos¹⁰⁷. Y en los primeros años no se observan especiales novedades. Sigue habiendo abundancia de normas y la temática es igualmente variada. Esta abundancia normativa hace ya más difícil el deducir unas razones que expliquen satisfactoriamente lo incluido, con excepción de los temas relacionados con la Real Hacienda. Si en muchos casos es evidente que interesa un conocimiento general de la norma incluida en ambos periódicos, muchas otras de igual dimensión recogidas en la Novísima Recopilación, no aparecen, sin embargo, en la prensa¹⁰⁸.

— Tratado de paz de 27 de agosto (*Mercurio* de septiembre y *Gaceta* de 6 de octubre).

— Decreto de 22 de septiembre (*Mercurio* de septiembre y *Gaceta* de 13 de octubre)

— Real orden de 25 de octubre (*Mercurio* de octubre y *Gaceta* de 27 de octubre).

— Dos cédulas de 22 de octubre (*Mercurio* de octubre y *Gaceta* de 31 de octubre)

— Convención para hacer efectivo el Tratado de paz de 1783 Firmado en Londres a 14 de julio (*Mercurio* de octubre. No está en la *Gaceta*).

— Cédula de 9 de noviembre (*Mercurio* de noviembre. No está en la *Gaceta*)

— Real Decreto de 16 de noviembre (*Mercurio* de noviembre y *Suplemento a la Gaceta* de 21 de noviembre).

— Instrucción de 22 de octubre (*Mercurio* de noviembre y *Gaceta* de 7 de noviembre).

¹⁰⁷ Cuatro decretos fechados el 18 de diciembre de 1788 en los que se baja el precio del pan, se perdonan atrasos en el pago de diversas contribuciones y se reconocen deudas del reinado de su padre, estableciendo un orden gradual para su pago, se incluyen en el *Mercurio* de diciembre y en las *Gacetas* de 23 y 27 de diciembre. En el *Mercurio* de enero y en las *Gacetas* de 23 y 27 de dicho mes, se publican, respectivamente, una cédula concediendo indulto general a todos los desertores de tierra y marina y un decreto en favor de los desertores de la Real Armada, ambos de 16 de enero.

¹⁰⁸ Nada se dice de la Pragmática de 22 de septiembre del mismo año que renueva la prohibición de las muselinas (*NR*, L 23, tít 12, lib. 9), o de la Real Orden de 14 y Bando de 16 de marzo prohibiendo el uso de basquiñas que no sean

Ahora bien, esta situación de continuidad con las orientaciones del reinado anterior viene a ser alterada por una circunstancia: los años de guerra permanente a partir de 1793. Desde la guerra con Marruecos comienzan a incluirse extensas relaciones sobre sus incidencias en detrimento de las noticias de provincias, que pasan a escasear, y de la inclusión de normas. La francesa es objeto también de amplia información en 1792¹⁰⁹. Pero sobre todo a partir de 1793, ya con España también en guerra, este tema predominará absolutamente en la información. Y como además los acontecimientos bélicos con diversas naciones se suceden durante muchos años, Francia, Inglaterra, Rusia, Portugal, otra vez Inglaterra, etc., esto provocará que además de los largos pormenorizados relatos de batallas, rendiciones de plazas, etc.¹¹⁰, se dé paso a una normativa estrechamente relacionada con la situación, de la que destacan diversas medidas en relación con los desertores, unas veces indultándolos a cambio de que sirvan en el ejército mientras dure la guerra, y otras castigando el delito y, sobre todo, normas relativas a la obtención de fondos para financiar los gastos originados.

En un principio predominan las normas sobre temas milita-

negras (*NR*, L. 18, tít. 13, lib. 6), normas todas ellas que necesitaban de un conocimiento general para su cumplimiento, ni de la Real Orden de 14 de septiembre de 1793, que prohíbe introducir ejemplares de la constitución francesa (*NR*, n. 21, tít. 18, lib. 8)

¹⁰⁹ Los capítulos de París correspondientes al periodo de la revolución francesa han guardado un silencio absoluto sobre los acontecimientos, incluyendo datos de la vida cotidiana de los reyes, en el mejor estilo de la publicidad representativa. Después publicará íntegro, sin más antecedentes y también desde el capítulo de París, el testamento de Luis XVI (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 8 de febrero de 1793), para mencionar ya expresamente dicha muerte con motivo de la declaración de guerra a Francia, en el Decreto de 23 de marzo (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 29 de marzo). Desde 1793 a 1796 se informará ampliamente sobre los sucesos de Francia, pero desde Ginebra, a pesar de la real orden de 28 de julio que prohibía insertar en los papeles públicos noticias relativas al estado de Francia (*NR*, n. 20, tít. 18, lib. 8). Desde el 15 de abril de 1796 reaparecen las noticias de París, quizá porque en marzo el embajador de España fue recibido en el Directorio.

¹¹⁰ Sobre el interés público y de los reyes por los relatos relativos a estos temas, ver PÉREZ DE GUZMÁN, pp. 107 y ss.

res ¹¹¹, pero pronto la situación financiera parece ser la principal preocupación ¹¹². Idéntica situación se mantiene en los años su-

¹¹¹ Como ejemplo, relacionamos a continuación la totalidad de las normas aparecidas en 1793 y sus asuntos

— Real Orden de 4 de febrero sobre llamamiento en los pueblos para incorporarse voluntariamente al ejército (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 26 de febrero).

— Decreto de 9 de febrero sobre competencias de los jueces militares (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 15 de febrero)

— Decreto de 9 de febrero sobre fuero de los individuos de marina (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 19 de febrero).

— Decreto de 17 de febrero, nombramiento de Godoy como secretario de la reina (*Mercurio* de febrero y *Gaceta* de 22 de febrero)

— Real Provisión de 4 de marzo sobre extrañamiento de franceses no domiciliados (*Mercurio* de febrero y también en el de marzo, y *Gaceta* de 12 de marzo).

— Real Decreto de 16 de febrero sobre indulto a los desertores del ejército (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 5 de marzo).

— Real Decreto de 23 de febrero sobre indulto a los matriculados de la marina (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 5 de marzo).

— Real Decreto de 23 de marzo sobre declaración de guerra a Francia (*Mercurio* de marzo y *Gaceta* de 29 de marzo)

— Real Decreto de 3 de abril indultando a los reos de contrabando si sirven en el ejército por el tiempo que dure la guerra (*Mercurio* de abril y *Gaceta* de 9 de abril)

— Real Decreto de 7 de abril creando una compañía española de caballeros americanos para servir en los ejércitos del rey (*Mercurio* de mayo y *Gaceta* de 16 de abril)

— Real Decreto de 23 de mayo nombrando a Godoy capitán general del ejército (*Mercurio* de mayo y *Gaceta* de 28 de mayo)

— Real Decreto de 6 de septiembre comunicando una alianza defensiva con la Gran Bretaña (*Mercurio* de septiembre y *Gaceta* de 10 de septiembre).

¹¹² Todas las normas incluidas en la *Gaceta* de 1795 responden a esta temática. En los ejemplares de *Mercurio* consultados faltan bastantes de este año, y ésa es la causa de que no lo citemos, aunque vista la tónica de este período presu- mimos su inclusión:

— Real Decreto de 20 de diciembre de 1794 extendiendo el uso de papel sellado a todos los tribunales para atender el pago de intereses de los vales reales (*Gaceta* de 20 de enero).

— Real Decreto de 4 de febrero de 1795. Imposición de un gravamen del 12 por 100 de las encomiendas de las Ordenes militares (*Gaceta* de 13 de febrero).

— Real Decreto de 28 de febrero reformando las oficinas de hacienda (*Gaceta* de 10 de marzo).

— Tres Reales Decretos de 25 de febrero sobre creación de vales reales, gravámenes al clero y aplicación al fondo de amortización de vales de los productos de las vacantes de los beneficios eclesiásticos (*Gaceta* de 10 de marzo).

cesivos, con algunas notas que merecen destacarse. En primer lugar, si ya desde un principio Godoy parece interesado por intervenir en la *Gaceta*¹¹³, a partir de 1801 su protagonismo es enorme. Tras la declaración de guerra a Portugal y su encumbramiento como generalísimo son numerosas las gacetas extraordinarias en las que se suceden bandos del príncipe de la paz, cartas cruzadas con el rey que se incluyen íntegramente, o normas a él dirigidas¹¹⁴, con abundancia sólo comparable a los numerosos suplementos dedicados a la amortización de vales reales¹¹⁵, en una operación publicística que pretendió indudablemente una reivindicación de su figura tras su anterior caída en desgracia. Y en segundo lugar también es enorme la información suministrada sobre Napoleón. A partir de la «*Gaceta*» de 17 de mayo de 1796 en que se incluye su nombramiento para mandar el ejército en Italia, comienza a aparecer un amplio despliegue de su correspondencia, arengas a la tropa y victorias¹¹⁶. Bien sea por circuns-

— Dos Reales Decretos de 2 de agosto para que las vacantes eclesiásticas lo estén al menos por un año, y apertura de un préstamo para proporcionar fondos con que subvenir a los gastos de guerra (*Gaceta* de 11 de agosto).

— Dos Reales Decretos de 21 de agosto sobre exacción de un 15 por 100 de todos los bienes raíces y derechos que adquieran las manos muertas, y también del 15 por 100 de importe de los bienes destinados a vinculaciones (*Gaceta* de 21 de agosto).

— Dos Reales Decretos de 20 de septiembre extinguiendo la contribución conocida con el nombre de servicio ordinario y extraordinario y su quince al millar y suprimiendo el descuento establecido sobre los que teniendo dos sueldos no excedan de 800 ducados. *Gaceta* de 22 de septiembre. Estos dos decretos benévolos son posteriores a la paz

¹¹³ PÉREZ DE GUZMÁN, pp 108 y ss.

¹¹⁴ *Gacetas* extraordinarias de 24 de mayo; 2, 5, 10, 14, 15, 17 y 18 de junio; 2 y 7 de julio; 5 de septiembre, y ordinaria de 11 de agosto de 1801

¹¹⁵ *Gacetas* de 16 y 27 de enero, 10, 17 y 27 de febrero, 6, 17 y 27 de marzo, 13 de abril, 16 de junio, 3, 10, 21 y 28 de julio, 11, 21 y 28 de agosto, 18 y 23 de septiembre, 16, 23 y 30 de octubre, 13 de noviembre y 8, 18 y 25 de diciembre de 1801

¹¹⁶ Durante 1797 la información se centra en las campañas de Napoleón en Italia, en 1798 se publican cartas suyas sobre la campana de Alejandría, en la *Gaceta* de 15 de mayo de 1804 la propuesta de su nombramiento como emperador y la configuración del cargo como hereditario, el 15 de enero de 1805 un extracto del ceremonial de su coronación y un largo texto de Pío VII dando cuenta del concordato firmado con él, en la de 21 de junio de 1805 su coronación en Milán, y el

tancias coyunturales, o como resultado a medidas más políticas, el caso es que en estos años parece haber una estrecha dependencia en cuanto a noticias extranjeras de las Gacetas franceses, hasta el punto que ante la reestructuración llevada a cabo en 1806, y que veremos más adelante, se propone «que se pidieran para la redacción las principales Gacetas que se publicaban en todas las Cortes de Europa, para no estar ceñidos a lo que dicen las de Francia»¹¹⁷.

Pero además del efecto que sobre la historia política pudo tener esa gran aportación de documentos, en muchos casos originales, y cuya difusión indudablemente contribuyó a la mitificación de su figura, hemos encontrado también noticias de gran interés sobre su obra jurídica. Tanto en la «Gaceta» como en el «Mercurio» se reproducen muchas de sus normas. Y sobre todo de los «Mercurios» de 1803 se va a publicar íntegro, en numeros sucesivos, el Código Civil, mientras que algunos números de la «Gaceta» incluyen discusiones y opiniones sobre su articulado, sobre todo en sus puntos más polémicos¹¹⁸.

Sólo un estudio más detallado del funcionamiento interno de ambos periódicos permitirá quizá determinar de quién partían las decisiones de difundir la numerosa normativa extranjera que se reproduce en el periódico correspondiente a este apartado, y lo que es más importante las razones que llevaron a ello. Pero es importante señalar la inmediatez de esa difusión en periódicos oficiales.

En cuanto a la trayectoria de ambos periódicos, en 1796 empiezan a detectarse problemas en el «Mercurio». Quizá la compe-

15 de octubre del mismo año un discurso en el senado. También en varios números del mismo año aparece un diario del ejército francés, que al parecer se copia de la *Gaceta Ministerial* francesa, con relatos de diversas partes de Europa. El número de 27 de diciembre está dedicado prácticamente al ejército francés y su preparación para la batalla de Austerlitz, y el número siguiente de 31 de diciembre a normas dadas tras dicha batalla. También 1806 incluye diversas proclamas, el reconocimiento del rey de Holanda con su ceremonial, discursos, etc. y en 1807 las noticias siguen siendo abundantes.

¹¹⁷ PÉREZ DE GUZMÁN, p. 116. Unos años antes la situación es prácticamente la contraria. Ver p. 106.

¹¹⁸ En la *Gaceta* de 15 de abril de 1803 se reproduce un amplio alegato contra los artículos relativos al divorcio.

tencia de la prensa, numerosa en estos años, aunque atravesando también períodos de prohibición ¹¹⁹, o bien la falta de interés por mantener dos periódicos de contenido tan similar, ya que nada sabemos de su trayectoria interna en estos años, o finalmente el deseo de reducir las noticias europeas que se observa en las normas tendentes a evitar la propagación de las ideas revolucionarias, puedan ser las causas. Y un dato es el retraso en la aparición de los números. En la «Gaceta» de 20 de mayo de 1796 se anuncia el número de febrero, y en la de octubre el correspondiente a julio. Y quizá en un esfuerzo por distanciarse de la Gaceta, las normas que se incluyen van a ser distintas ¹²⁰, debiendo señalar, aunque es una cuestión que no podemos resolver con los datos que tenemos, que en ese año se mantiene la inclusión simultánea de una serie de decretos, pero, sin embargo, sólo en el «Mercurio» se incluyen reales cédulas, alguna de ellas de tanto interés general como la de 18 de noviembre que contiene el tratado de paz firmado con Francia ¹²¹.

Y efectivamente esta tendencia se confirma claramente en 1800. En este año se va a producir una reestructuración de los contenidos del «Mercurio», que distanciará más definitivamente ambas publicaciones. El anuncio de dichos cambios, que se hace en la «Gaceta» de 18 de abril, no menciona las intenciones de la nueva publicación en relación al tema que nos ocupa: «Para hacer más instructivo y más agradable este periódico se le dará otra forma en lo sucesivo, empezando desde el de enero que va a publicarse. A más del estado político de las naciones en cada mes, comprenderá las noticias literarias, los descubrimientos que de nuevo se hicieren en las ciencias, en las artes y en las letras; las obras que se publicaren fuera de España, con los análisis y extractos de ellas, como también la noticia y el examen crítico de aquellas

¹¹⁹ NR, L. 5, tít 17, lib. 8

¹²⁰ El *Mercurio* publica las siguientes reales cédulas, que no se incluyen en la *Gaceta*: de 19 de febrero (*Mercurio* de febrero), de 4 de mayo (*Mercurio* de mayo), de 8 y 20 de junio (*Mercurio* de junio), de 7 y 23 de julio (*Mercurio* de julio), de 4, 9 y 29 de agosto (*Mercurio* de agosto) y de 30 de octubre y 18 de noviembre (tres) (*Mercurio* de noviembre)

¹²¹ Sólo una Real Cédula se incluye en ambos, la de 4 de abril sobre devolución de bienes confiscados a los individuos de Francia y España como consecuencia del tratado de Basilea *Mercurio* de abril y *Gaceta* de 20 de mayo

obras que se publicaren en nuestra Península que merecieran alguna atención, etc. También se procurará que en adelante no haya en la publicación del "Mercurio" el atraso que hasta ahora». Efectivamente el periódico se divide en dos partes, una política y otra literaria, en un afán por incluir temas no estrictamente políticos, que también la «Gaceta» introducirá posteriormente, y que parece responder a un afán de competir con la prensa no oficial en temas que le eran propios. En la primera de estas partes, además del estado de las naciones del mes correspondiente, se incluyen normas. Su número será ahora más escaso, y no coincide con las publicadas por la Gaceta, advirtiéndose además una cierta especialización. Mientras que la «Gaceta» publica decretos, en el «Mercurio» predominan los reales cédulas. El dato es interesante pero la explicación no resulta fácil. Quizá la mayor periodicidad y difusión de la «Gaceta» la hicieron particularmente idónea para temas monetarios y administrativos, que son el contenido que predomina en los decretos, mientras que quizá el «Mercurio» se reserva para otros no tan inmediatos y burocráticos. O quizá la respuesta esté en relación con los organismos que controlan lo que se publica, vinculándose más la «Gaceta» con la Secretaría de Hacienda y el «Mercurio» con otras instancias¹²². Quede el dato a la espera de futuras aportaciones.

Pese a la nueva orientación los números siguen saliendo con mucho retraso, y la línea no parece consolidarse. Desde principios de 1804 se anuncian dos números al mes¹²³.

Pérez de Guzmán considera que a partir de 1795 también la «Gaceta» entró en crisis¹²⁴. Aunque pocos datos tenemos sobre ello, lo cierto es que en 1806 se producirá en la misma una reestructuración, que va a perseguir finalidades similares a las del

¹²² En 1800 el *Mercurio* incluye las Reales Cédulas de 23 de febrero, 6 de mayo, 6, 21 y 28 de octubre y 11 y 24 de noviembre en el número correspondiente a dichos meses. Ninguna está en la *Gaceta*.

¹²³ El número de enero de 1803 se anuncia en la *Gaceta* de 26 de agosto del mismo año advirtiéndose que «varias circunstancias han retardado la publicación de este *Mercurio*; y para gobierno del público se avisa que los demás seguirán a este sin dilación». Los dos números semanales se anuncian en la *Gaceta* de 29 de noviembre de 1803.

¹²⁴ *Op. cit.*, pp. 111 y ss.

«Mercurio» en 1800. Lo que sí se refleja en los números relativos al año 1806 es una profunda crisis en la publicación de normas. Sólo se incluye una ¹²⁵. La desmoralización del gobierno tras la derrota de Trafalgar parece haber sido profunda. Y sean éstas u otras las causas, lo cierto es que las Secretarías de Despacho eran remisas en los últimos años a entregar normas para su publicación. Los redactores de la «Gaceta» formulan en noviembre de 1806 una propuesta sobre el contenido de las reformas, y entre ellas se solicita «que se inserten forzosamente todas las providencias del Gobierno, pues por más que se había hecho no se había logrado tenerlas para publicarlas, y que S. M. por un decreto recordará que las diesen a todas las Secretarías del Despacho y Tribunales, remitiendo las órdenes, cédulas y circulares que se expidiesen; que S. M. ordenara que se tuviesen por comunicadas luego que se insertasen en la Gaceta, así en España como en Indias, todas sus Cédulas, Decretos, órdenes y circulares, aunque para continuarlas hubiera que añadir suplementos» ¹²⁶. El dato es importante por varias razones. En primer lugar evidencia la falta de interés en este período por la publicación de normas en la Gaceta. Ya hemos hablado de la reducción que experimenta su temática, dedicada en su mayor parte a cuestiones relacionadas con la Hacienda Real, reducción que tiene su origen en el retraimiento de las propias Secretarías de Despacho, a lo que evidentemente habría que buscar razones políticas, que posiblemente serán idénticas a las que dificultaban también la publicación de noticias no jurídicas ¹²⁷.

La propuesta revela igualmente influencia francesa, en donde un decreto de la Convención de 4 de diciembre de 1793 había crea-

¹²⁵ Real Decreto de 22 de abril de 1806 nombrado a don Francisco Gil Secretario de Estado y Despacho de marina, *Gaceta* de 25 de abril.

¹²⁶ PÉREZ DE GUZMÁN, p. 116. Sobre esta última cuestión dirá que en 1797 el rey «no admitió el proyecto que le presentó don José de Olmeda y León para que de real orden se hiciera obligatoria la suscripción de la *Gaceta* a todos los pueblos de la Monarquía», tentativa que supone un precedente. Ver p. 113.

¹²⁷ Los redactores piden igualmente «que se diesen todas las noticias del interior, que es lo que los lectores buscan con más interés, además de las relaciones de batallas y guerras, removiéndolo los misterios, reparos, dificultades y temores que habían para darlas» Ver nota anterior

do el «Boletín de las Leyes» con la finalidad de que su envío sirviera de notificación de la norma a las autoridades ¹²⁸.

Y finalmente la reforma va a concretarse en una Real Orden de 27 de noviembre de 1806. Como la del «Mercurio» que le precede, aparece orientada fundamentalmente a la competencia con la prensa no oficial. Si la petición de los redactores pretendía una liberación de los contenidos, la respuesta oficial supone una aceptación sólo a medidas. Una de las propuestas aceptadas es «que se advierta en la cabeza de la «Gaceta» que ningún artículo más que el de Madrid es oficial, para tener más libertad y evitar reclamaciones de los Gobiernos extranjeros, no quedando los redactores tampoco con más responsabilidad que la de mostrar el periódico extranjero de donde se tome cada noticia». Y la real orden establece que «a la cabeza de cada «Gaceta» se advertirá que en ella no hay ningún capítulo de oficio, sino el de Madrid; y al pie de cada capítulo se citarán en bastardilla los papeles extranjeros de donde se hayan tomado las noticias políticas» ¹²⁹.

Efectivamente las noticias extranjeras dieron a veces lugar a incidentes. En una fecha muy cercana a la propuesta de los redactores fue necesario rectificar una noticia relativa al capítulo de Berlín, aunque referida a España, rectificación en la que ya se acuerda que sólo debe considerarse oficial el capítulo de Madrid ¹³⁰. Ahora bien, esa continuidad de su carácter oficial se compagina mal con los intentos de incorporar también un periodis-

¹²⁸ En un primer momento el envío debía acompañarse de una lectura pública de la ley. Posteriormente se tenderá a la presunción del conocimiento, considerando publicada la ley a partir de que el boletín se recibiera de cada cabeza de partido, REVEL, G., «La publication des lois, des decrets, et des autres actes de l'autorité publique». París, 1933, p. 22 y ss. y ARNTZ M., «Histoire du mode de publication des lois, en France et en Belgique», *La Belgique Judiciaire*, tomo XVIII, núm. 4, 1860, pp. 49-56.

¹²⁹ PÉREZ DE GUZMÁN, p. 117.

¹³⁰ En la *Gaceta* de 15 de agosto de 1806 se dice: «en la *Gaceta* del martes 5 del corriente, capítulo de Berlín, se copió del Monitor núm. 199 del 18 de julio lo siguiente: Los negociantes de Silesia han conseguido la libre introducción en España de los géneros de algodón que estaba prohibida en el Reyno. Y por quanto es absolutamente falsa esta noticia, y para evitar los perjuicios que pudiera traer a algunos que se guiasen por lo que allí se expresa, se advierte esto para gobierno del comercio, a pesar de que ningún capítulo de esta *Gaceta* debe considerarse como de oficio sino el de Madrid».

mo de opinión, buscando seguramente un aumento de las ventas: «y a fin de dar mayor interés a este periódico y hacerle original hasta cierto punto, los redactores discutirán de cuando en cuando sobre los sucesos políticos y harán reflexiones acerca de sus causas, de sus efectos próximos y remotos», especulaciones que difícilmente podrían compaginarse con su carácter oficial, y apertura que debe ser limitada por «la moderación, el pulso y el discernimiento que exige la razón y la sana crítica y en los términos que permiten nuestras circunstancias», limitaciones que no parecen muy prometedoras para el ejercicio de una crítica que merezca tal nombre, y más cuando la misma real orden se encarga de recordar su relación con «el honor del Gobierno bajo cuyos auspicios sale a la luz». No puede olvidarse a la hora de valorar el párrafo que esta sana crítica debe ejercerse además de en un periódico estatal, en unos años muy cercanos a normas restrictivas que habían recordado la prohibición de que los periódicos no oficiales tratasen asuntos políticos ¹³¹.

La reforma, como ya apuntamos, se orienta a conseguir una información más ágil, de donde deducimos que con anterioridad uno de sus defectos debía ser precisamente el retraso de sus noticias ¹³², y a extenderla «no sólo a los sucesos políticos como hasra ahora, sino a las ciencias, artes, comercio, industria y a cuanto puede interesar la curiosidad racional del público», ampliación que también se había efectuado en la anterior reforma del «Mercurio». Y precisamente «por esta reforma de la "Gaceta" viene a ser más inútil el "Mercurio", el cual ni ya tenía aceptación del público, ni rendía utilidades, ha resuelto S. M. que se suprima desde principios del año próximo de 1807» ¹³³. Este cúmulo de bue-

¹³¹ Real Orden de 7 de diciembre de 1799 *NR*, n. 12, tít. 17, lib. 8.

¹³² El artículo 2 de la Real Orden de 27 de noviembre de 1806 dirá: «Que se den con la prontitud que se requiere para que no pierdan el carácter de noticias, publicándose cuando todo el mundo tenga conocimiento de ellas». Ver nota 129.

¹³³ HAMILTON en la p. 170 afirma que continuó hasta 1830. También SCHULTE, p. 134, nos lleva a concluir que esta extinción no se produjo, ya que considera que sus números se suspendieron con la ocupación francesa y se reanudaron tras la vuelta de Fernando VII, siendo una excepción a la prohibición del decreto de 2 de mayo de 1815. Nosotros hemos consultado, en la biblioteca del rectorado de la

nas intenciones se participa a los lectores en un anuncio que se repite en las Gacetas de 13, 26 y 30 de diciembre, junto con un llamamiento a las sociedades literarias y a los «particulares de talento e instrucción que concurren a dar interés a este papel comunicando sus descubrimientos, observaciones y trabajo que fueren dignos del público».

Hay que tener en cuenta, en este esfuerzo de la «Gaceta» de ampliar su temática, que el público ha evolucionado desde su concepción a primeros de siglo, y una clase burguesa en expansión exige ya otro tipo de información. Esa exigencia se concretará en la Constitución francesa de 1791, con su declaración de libertad de expresión, aunque tardará algunos años todavía en formularse en España. De todas maneras resulta revelador para ilustrar esos cambios sociales el señalar la tímida introducción de una idea de crítica en la Gaceta, y de temas no estrictamente políticos ¹³⁴.

Y finalmente, en la real orden que comentamos se opta por una continuidad en el tema de la publicidad de la ley, frente a la petición de los redactores que pretendían sustituir sistemas más arcaicos de comunicación de normas: «en cuanto a las Reales Ordenes, Cédulas, Pragmáticas y demás disposiciones del Gobierno, sólo se insertarán por entero las que las Secretarías del Despacho o los Tribunales de S. M. les remitieren al intento, ciñéndose en lo demás a anunciarlas, dando un extracto bien hecho de ellas, que es lo que realmente es propio de la "Gaceta", la cual no debe ser una colección de leyes». El párrafo no puede ser más ilustrativo sobre el sentido de la publicación de normas en la Gaceta. Es un tema discrecional de las secretarías de despacho y tribunales, y la «Gaceta» debe limitarse a darles publicidad de acuerdo con la decisión de dichas instituciones, bien en su totalidad, bien en extracto, por lo que de ninguna manera puede vincularse su inclusión con un concepto jurídico que condicione de alguna manera la validez o la eficacia de la norma.

Universidad de Sevilla, ejemplares de los años 1816 y 1817 con idéntica estructura a la impuesta por la reforma de 1800.

¹³⁴ HABERMAS relaciona publicidad literaria con publicidad política, asignándole también a la primera un papel en la consecución de eficacia política para la opinión pública, pp 88 y ss

Así pues el intento de los redactores de convertirlo en un Boletín de Leyes al estilo francés, quizá movidos exclusivamente por la realidad de que eso aumentaría la tirada de ejemplares, fracasa, y la «Gaceta» en los comienzos del XIX continúa siendo lo que siempre fue, un medio publicístico.

En estos años, lo mismo que hemos establecido un proceso de incautación por el Gobierno de periódicos que pasan a convertirse en nacionales, también asistimos a una progresiva monopolización de las impresiones de normas por la Imprenta Real. Aunque poco sabemos de ella, se ha fechado su creación en 1780¹³⁵, si bien el dato debe ser erróneo ya que el número de la «Gaceta» de 3 de enero de 1775 aparece ya impreso «En la Imprenta Real de la "Gaceta" calle de las Carretas», para pasar después en 1783 a datarse impresa a la Imprenta Real, lo que parece hacer referencia a que ahora ha pasado a tener unos cometidos más amplios. En lo que nos interesa podemos establecer que fue utilizada por el rey, tanto para la impresión de los periódicos oficiales, como para la impresión de normas y de una larga lista de libros, que a partir de 1792, y durante algunos años, se anuncian en la «Gaceta» en lista aparte de tirada anual. La Novísima Recopilación recoge una serie de normas, que evidencia la preocupación por controlar las impresiones realizadas con materias de estado, en un concepto amplio, en las que, aparte de una explicación política, se detecta también una preocupación por garantizar la exactitud de los contenidos. Esta preocupación se refleja especialmente en un decreto de 29 de agosto de 1778, que no recogerá la Novísima, en el que se establece que las impresiones de normas realizadas por particulares, previa licencia, debían supervisarse por la escribanía de cámara, caso de que se realizaran en Madrid, o por los subdelegados de imprenta, caso de realizarse en provincias «para que no se adulteren y salgan con la debida corrección»¹³⁶. Sea por este o por otros motivos según Pérez de Guzmán «el Duque de Alcudia dispuso desde San Ildefonso el 29 de

¹³⁵ El apéndice documental de PÉRE DE GUZMÁN recoge un pequeño artículo de OSSORIO y BERNARD, M. sobre «La Imprenta Nacional de España», aunque no parece muy fiable

¹³⁶ NR, L 17 y 18, n 9 y 10, tít 16, lib. 8, y ESCOLANO ARRIETA, P., «Práctica del Consejo Real», Madrid, 1796, p. 456.

agosto del mismo año que a la Imprenta Real se llevase la impresión de todas las Reales Cédulas, Decretos, Prágmáticas y cuanto se publicaba por las Secretarías de Despacho, Consejos y Tribunales»¹³⁷.

De la lectura de los suplementos en los que se relacionan las obras publicadas en la Imprenta Real durante el año correspondiente, además de deducirse valiosos datos sobre la cultura del momento, se observa la dedicación prioritaria a la publicación de libros. Sin embargo, en 1807, y quizá como compensación al intento de competir con la prensa no oficial que representa el decreto de 1806, se delimitan sus objetivos «para que la imprenta real no perjudique de modo ninguno a las otras imprentas, y se consagre únicamente a empresas de su peculiar instituto, que redunden en beneficio de la instrucción pública; ha resuelto S. M. que por ningún título, pretexto ni motivo, se haga en ella en lo sucesivo impresiones de obras de particulares ni de cuerpos, de cualquier clase o condición que sean, a excepción de las Cédulas, órdenes y providencias que remita el gobierno: y que se emplee principalmente en reimprimir las obras de nuestros buenos escritores que se han hecho demasiado raras, y cuyas impresiones, por su mucho coste no se atreven a emprender los particulares...»¹³⁸.

Ahora bien, con independencia de que nuestra conclusión general sea que la inclusión de normas en los periódicos oficiales no determina su entrada en vigor, entendiendo que estamos ante una publicación que lo que pretende es dar noticia del contenido de la ley, bien para justificar una política determinada, bien para crear en los súbditos una opinión favorable hacia el monarca que corresponda, o bien para contribuir a su difusión porque con ello se consiga un mayor cumplimiento de lo mandado, en estos años comienzan a detectarse algunos casos en los que la inclusión de normas tiene alguna consecuencia jurídica.

Poco a poco ha ido ampliándose, no sólo lo que al rey le interesa hacer público, sino también, en estrecha relación con la definición y el protagonismo de ese mismo público, lo que a éste le interesa conocer. Además de a los intereses del rey, se va aten-

¹³⁷ *Op cit*, pág. 113

¹³⁸ *Gaceta* de 21 de agosto de 1807.

diendo a los de ese público al que a partir de mediados de siglo se hace alusión constatemente en ambos periódicos. A medida que la prensa se consolida, el número de lectores aumenta, y mejora la distribución de los números ¹³⁹, resulta patente su utilidad para hacer llegar a los posibles y anónimos interesados cuestiones que pueden afectarles. El público pasa a tener, pues, algún protagonismo en cuanto que sus intereses condicionan también lo que se publica.

Durante la etapa correspondiente al reinado de Carlos III es frecuente que en la «Gaceta» se anuncien llamamientos de herederos, se relaten acontecimientos relacionados con las Compañías de comercio, que por tener numerosos accionistas sus actividades interesaban a gran número de personas, se avise a posibles acreedores el pago de deudas, etc.

En esta última etapa hemos advertido también cómo el cambio que se observa en el contenido de las normas publicadas, está en relación con la prioridad de los problemas para obtener numerario con el que sufragar los gastos de guerra, con olvido de planteamientos ilustrados, y quizás como consecuencia de un estado que ha pasado a ser esencialmente impositivo, y que por tanto, concede un papel protagonista a su administración financiera. En este período se siguen publicando avisos mandados insertar, bien por los propios tribunales ¹⁴⁰, incluso extranjeros ¹⁴¹,

¹³⁹ SAUGNIEUX, J. *Cultures populaires et culturas savantes en Espagne*, París, 1982, relaciona el deficiente desarrollo de la prensa en España durante el XVIII con la carencia de comunicaciones, pp. 132 y ss.

¹⁴⁰ *En la Gaceta* de 11 de febrero y en el *Mercurio* del mismo mes se dice: «A consecuencia del Real Decreto de 18 de junio de 1790 en que S. M. se sirvió suprimir la Audiencia de la Contratación de Cádiz, declarando debía trasladarse al Consejo de Indias el conocimiento y adjudicación a los legítimos interesados de los caudales de bienes de difuntos que se remiten a América, se ha comunicado la orden correspondiente al presidente juez de Arribadas de la citada ciudad de Cádiz, para que disponga se remitan por la Secretaría del Perú y lo Indiferente todos los expedientes relativos al Juzgado de bienes de difuntos que se hallaban pendientes en aquella extinguida Audiencia, con citación de las partes que se hubiesen presentado por sí o por su apoderado. lo que se hace notorio al público de acuerdo del propio Supremo Tribunal, para que los interesados puedan ocurrir a él por dicha Secretaría del Perú».

¹⁴¹ *En la Gaceta* de 26 de junio de 1804 y a solicitud de un juez de paz de la ciudad de Malinas, perteneciente a la república francesa, se pide que «antes de

bien por el rey. En algunos casos las fórmulas empleadas para dejar constancia de la orden del rey recuerdan determinadas fórmulas de publicación que aparecen en algunas normas: «de Real Orden se publica esto en la "Gaceta" para que llegando a noticia de todos se eviten los perjuicios que de su ignorancia podrían seguirse a algunos de los que piensen poner sus hijos en dicho Real Seminario y, particularmente, a los que viven en las Américas e islas»¹⁴². Señalaremos aquí que de la fórmula se deduce la consideración de que la inclusión en la «Gaceta» implica que llegue a noticia de todos.

Pero además de esta utilización, ya tradicional, se observan algunas novedades de interés. En la «Gaceta» de 26 de septiembre de 1800 se publica la rectificación de algunos errores en el texto de una pragmática de 30 de agosto, cuyo original no ha sido incluido en la «Gaceta». Y en otra ocasión, y para un caso muy determinado, el rey otorga consecuencias jurídicas, administrativas en este caso, a la inclusión en la «Gaceta» de nombramientos militares, tema que encontramos en el periódico desde sus orígenes, y que hasta ahora tenía mero carácter informativo.

En la «Gaceta» de 22 de abril de 1803 se reproduce una real orden de 9 del mismo mes que dice: «Habiendo ocurrido algunas dudas sobre la inteligencia de la Real Orden de 17 de junio de 1801, circulada a los dominios de Indias para que luego que constase por las gazetas la promoción de cualquier oficial de los cuerpos que sirven en ellos, se les pusiese en posesión de su empleo, y abonase el sueldo correspondiente; se ha servido el rey mandar que sólo tenga efecto dicha Real determinación en tiempo de guerra, y que el abono de los sueldos sea desde que los Virreyes o Capitanes Generales, en vista de las gazetas, den la orden para la toma de posesión.» Es interesante constatar que, aunque sólo para tiempos de guerra en que la comunicación de nombramientos se vería dificultada, se entiende que la publicación en la «Ga-

proceder a la adjudicación de los citados bienes se publique este aviso por tres veces en la *Gaceta* de esta Corte con algún intervalo»

¹⁴² *Gaceta* de 4 de diciembre de 1804. El tema es difundir las condiciones que se exigirán para la entrada en el Seminario de Vergara

ceta» equivale a dicha comunicación, aunque poco tiempo después, en 1806 como ya vimos, se rechaza el que la «Gaceta» sustituya los tradicionales métodos de comunicación de normas a las autoridades.

Pero también hemos encontrado datos interesantes relacionados más estrechamente con la publicación de las normas. Veámoslos por orden cronológico.

En la «Gaceta» de 23 de julio de 1799 se dice: «Para que la Real Cédula de 17 del presente mes que trata de la consolidación de los vales Reales, y de evitar los daños que causa el excesivo premio de su reducción, tenga puntual y uniforme cumplimiento en todos los pueblos de España, y desde un mismo día puedan la Real Hacienda y todos los vasallos satisfacer las obligaciones pactadas en oro o plata, entregando vales con el premio de 6 por 100 sobre su primitivo valor sin incluir los intereses, que es la diferencia que con la calidad de por ahora se fija en los vales y la moneda efectiva: se ha servido S.M. mandar que desde el día 1.º de agosto próximo, para el qual había podido verificarse la publicación de la Real Cédula, empiece a regir y observarse tanto en Madrid como en los demás pueblos de España... Y para que llegue a noticia del público y nadie alegue ignorancia, se da orden de S.M. el presente aviso.» El texto presenta varios puntos de interés. En primer lugar, la inclusión del aviso en la «Gaceta» implica el que llegue a noticia del público, y tiene como consecuencia esa presunción de conocimiento general que evita la alegación de ignorancia. Pero además se habla de una Real Cédula, que no se publica en la «Gaceta», a la cual a través del aviso se le fija una fecha de entrada en vigor, común para todo el territorio, y que se presume concede tiempo suficiente para verificar su publicación. Junto a la certeza de que no se enciente por tal su inclusión en la «Gaceta», puesto que ésta no se realiza, la incógnita de cuál sea el procedimiento de publicación que deberá tener lugar con anterioridad al 1 de agosto.

La siguiente «Gaceta» es de 2 de diciembre de 1803. En ella se incluye una real orden de 29 de noviembre que el primer secretario de Estado envía al señor gobernador del Consejo Real y que dice lo siguiente: «Considerando el Rey el bien que puede resultar a la humanidad de que no se oculten los géneros infectos que hayan podido introducirse en la ciudad de Málaga, dando

ocasión a la epidemia que allí se padece, se ha servido S.M. conceder indulto de las penas impuestas a las personas que los hayan introducido, siempre que denuncien los géneros por cuya introducción las incurrieron: quedando en su fuerza, fuera de estas circunstancias, las leyes penales que rigen en la materia: lo que participo a V.E. de Real Orden a fin de que disponga se publique en la expresada ciudad esta soberana resolución.—Posteriormente a propuesta del mismo Sr. Gobernador del Consejo, como Presidente de la Suprema Junta de Sanidad, se ha servido mandar a S.M. que el referido indulto se publique en los quatro Reynos de Andalucía y demás parages que estimare conveniente para asegurar la salud pública; y que se inserte también en la Gaceta como se hace, para que llegue a noticia de todos.» La voluntad del rey es comunicada al gobernador del Consejo Real y esa voluntad formula igualmente el que se lleve a cabo su publicación en una ciudad. Sin embargo con posterioridad se considera conveniente aumentar a más lugares dicha publicación, a la que se añade también la inserción en la «Gaceta», considerando una vez más que así llega a noticia de todos.

Finalmente un último dato en la misma línea. En la «Gaceta» de 18 de agosto de 1807 se publica un aviso en el que se reconoce el fracaso de una circular del Consejo de 19 de septiembre de 1806 sobre el reparto de ejemplares de la Novísima Recopilación a las autoridades locales, formulándose una nueva de 29 de febrero de 1807: «... y deseando los señores ministros del consejo, que componen la Junta de recopilación, que llegue por varios medios a noticia de todos los pueblos lo prevenido en las citadas órdenes circulares, ha acordado se publique en tres gazetas, para que ninguno pueda alegar ignorancia». Otra vez nos encontramos el mismo binomio: la inclusión en la «Gaceta» es un medio de llegar a noticia de todos, y de evitar por tanto la alegación de ignorancia.

Este proceso, aunque esto suponga rebasar el período cronológico que nos hemos marcado, y adelantar algo del siguiente siglo, en el que trabajamos en la actualidad, parece haber desembocado en tiempos de José I en una equiparación de las publicación en la «Gaceta» con los restantes medios utilizados tradicionalmente. Y así, una orden de 20 de enero de 1809 dirá: «... y para que llegue a noticia de todos, y que tenga su puntual observancia, sin que por nadie se pueda alegar ignorancia, he mandado se

publique en la forma ordinaria, fixandose en los parages acostumbrados, en la aduana, en los registros y puertas de entrada e insertándose en la Gazeta y diario de Madrid»¹⁴³. Ha pasado, pues, a formar parte de las formas tradicionales por las que la voluntad real era puesta en conocimiento de los súbditos, con independencia de cómo puedan calificarse jurídicamente dichas formas de publicación.

A esta problemática corresponde el apartado siguiente.

7. PROMULGACION, PUBLICACION, DIVULGACION

Aunque al plantearnos la presente investigación la concebimos reducida a los límites, más abarcables, de examinar el papel desempeñado por la «Gaceta de Madrid» en la publicación de las normas en el siglo XVIII, ampliado después al «Mercurio» por las razones ya expuestas, de la lectura de las numerosísimas normas incluidas en ambos hemos deducido una serie de cuestiones que creemos interesante exponer en relación al concepto de publicación de la ley en este siglo, aun siendo conscientes de que fijar ese concepto en su verdadera dimensión exige un planteamiento más amplio, que debería comenzar por un estudio que definiera el problema en la doctrina, obra ya de por sí ingente. Igualmente resultaría necesario conocer con más precisión la participación de los órganos de la administración en su creación y difusión, así como determinar a qué responden y cómo se definen las diferentes formas de la ley en este siglo.

En cuanto a esta última cuestión sólo hemos conseguido unos conocimientos mínimos y numerosos interrogantes, ya que las escasas definiciones existentes no nos parecen definitivas¹⁴⁴. Una afirmación de García Gallo tan prometedora como: «... la confu-

¹⁴³ *Gaceta* de 28 de enero de 1809

¹⁴⁴ ARTOLA, M., «La legislación del Antiguo Régimen», Madrid, 1982. Y CABRE-RA BOSCH, M. I., «El poder legislativo en la España del siglo XVIII», en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, tomo IV, pp. 187-265. En este último caso existen varias afirmaciones erróneas, y sus conceptos jurídicos son confusos. Considera que «sólo la pragmática refleja expresamente cuál es el modelo de publicación, ..respecto de la publicación del resto de las disposiciones nada se dice en el propio texto de las mismas». Nuestros datos son otros en este caso

sión entre todos estos tipos de leyes es sólo aparente; los juristas de la época los distinguían sin vacilación», es acompañada por una larga nota que defrauda nuestras esperanzas: «... probablemente por ello, como es cosa sabida, el Ordenamiento de Montalvo, la Recopilación de Castilla, las Leyes de Indias y los tratadistas nada dicen sobre su carácter y diferencias»¹⁴⁵. Lalinde, en este tema, suscribirá la frase de Martínez Marina, que atribuye un talento metafísico al que fuera capaz de definir claramente la cuestión¹⁴⁶. No nos atreveremos, pues, a tanto. Creemos que en este siglo todavía pueden ser todas ellas refundidas en un único concepto porque «todas tienen fuerza de ley en sus casos como dimanadas de la suprema cabeza en quien reside la potestad legislativa»¹⁴⁷. Esta afirmación es perfectamente encuadrable en la contemporánea de Heller: «... nunca ha sido pues el contenido normativo el elemento decisivo para distinguir las diversas especies de normas, sino la autoridad a la que se atribuye el establecimiento de la norma»¹⁴⁸. En nuestro caso, esa autoridad es únicamente el rey y eso unificará sustancialmente su carácter.

Si de la lectura de las leyes aparecidas en la «Gaceta» lo primero que resulta evidente es la variedad de sus formulaciones, una segunda evidencia es su envío a diferentes autoridades, que parece responder a una publicación selectiva en función del asunto regulado. Para revalidar esa impresión y llegar a conclusiones más ilustrativas sería necesario cotejar esas fórmulas de publicación con las competencias de los respectivos destinatarios, lo que resulta imposible en el estado actual de la investigación. La laguna es especialmente grave en lo que respecta a las funciones y competencias del Consejo Real, aunque también de los restantes Consejos¹⁴⁹, ya que precisamente son organismos encargados de

¹⁴⁶ LALINDE, J., «La creación del derecho entre los españoles», *AHDE*, 1966, p. 335.

¹⁴⁷ ALVAREZ POSADILLA, J., «Comentarios a las Leyes de Toro», Madrid, 1804. Comentarios a la Ley 1.^ª

¹⁴⁸ *Op. cit.*, p. 191.

¹⁴⁹ Tomás y Valiente ha puesto de relieve la necesidad de realizar estudios sobre el Consejo Real. La ausencia de conclusiones sobre sus competencias en el siglo XVIII es especialmente significativa. Ver «El Estado absolutista: el gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos», *Historia de España*, de Ramón MENÉNDEZ PIDAL, tomo XXV.

poner la norma en conocimiento de las autoridades correspondientes, y que si atendemos, como parece necesario, a los textos concretos de dichas normas y a algunas de las recogidas en la «Novísima Recopilación»¹⁵⁰, tiene un importante papel en la determinación de las fórmulas de publicación de las mismas.

Y van a ser los propios textos los que fundamentarán prioritariamente nuestras conclusiones por entender que en ellos puede observarse la materialización del concepto existente. Y como punto de referencia ilustrador, hemos utilizado a Suárez y a Fray Luis de León, por la amplitud de sus planteamientos y por entender que sus afirmaciones sobre esta problemática tienen plena vigencia en el siglo XVIII, ya que las nuevas orientaciones doctrinales no guardan todavía relación con lo practicado por la corona.

Y buscando en dichos autores un concepto instrumental que pudiera servirnos de punto de partida, encontramos una identificación entre promulgación y publicación, que parece, además, haber perdurado históricamente¹⁵¹. «Pues siendo promulgar hacerla pública...», dirá Fray Luis de León¹⁵², y Suárez insistirá: «Promulgación equivale a publicación de la ley», para añadir en este mismo sentido que la ley «ha de presentarse de una manera pública y adecuada a la comunidad. Tal publicación o presentación, por tanto, es precisamente lo que llamamos promulgación... para que obligue debe proponerse a la comunidad. Y en eso consiste la promulgación»¹⁵³. Y más claramente aún «la promulgación por tanto, como su mismo nombre indica, se refiere a la ley externa, ya que alude a una publicación de la ley por medio de la cual pueden conocerla los súbditos»¹⁵⁴.

Ahora bien, entendemos que esta identificación no es ninguna confusión, sino la consecuencia lógica de concebir el poder legislativo como «signo manifiesto de la voluntad de soberano», de las

¹⁵⁰ NR, n 2, tít 4, lib. 3

¹⁵¹ GARCÍA GOYENA, F., *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español* Zaragoza, 1974, artículo primero. Y no sólo en España. ver REVEL, pp 17 y 131

¹⁵² «De legibus» Corpus hispanorum de pace, CSIC, 1963, p 37

¹⁵³ «De legibus». Tomo I. Corpus hispanorum de pace. CSIC, 1972, 1-11-3.

¹⁵⁴ *Op cit.*, 1-11-2.

características del poder real, en definitiva ¹⁵⁵. Para evitar la posibilidad de que esta manifestación de voluntad pueda ser exteriorizada de forma privada es por lo que se exige un acto público: «... no es posible, por tanto, que la ley humana empiece a ser ley y tenga fuerza obligacional antes de haber sido promulgada públicamente de algún modo» ¹⁵⁶. Por eso aparecen tan unidos ambos conceptos, porque se entiende que la obligatoriedad de su contenido está en relación con su promulgación pública. Lo dirá muy claramente en otro momento: «... la ley es un signo de la voluntad del soberano con la que quiere mover y obligar a toda la comunidad. Será pues necesario que tal signo sea público» ¹⁵⁷. Y precisamente por eso «la ley precisa algún tipo de presentación externa y perceptible», que además «debe señalarla el propio legislador, ya que no puede fijarse por otro medio» ¹⁵⁸. Tendremos pues que es la voluntad real la que promulga la ley, pero que en cuanto es necesario la manifestación de dicha voluntad, la hace pública a la comunidad, y con ello publica la ley. Ambos conceptos son así inseparables.

Pero además Suárez distingue entre promulgación, con su consiguiente aplicación, y divulgación, entendiendo por tal «la acción de hacer llegar esa primera promulgación a conocimiento o a oídos de los súbditos» ¹⁵⁹, lo que la configura como un acto posterior que difunde una ley ya establecida.

Y si ésta es la opinión de los juristas, veamos ahora la primera norma significativa en relación a este problema: el auto acordado de 1 de abril de 1767, al que ya hicimos alusión en un apartado anterior y que nos ayudó a establecer que la inclusión de textos jurídicos en la «Gaceta» responde a un fenómeno publicístico ¹⁶⁰. Su finalidad es, precisamente, recordar que sólo son obligatorias las normas publicadas, lo que guarda una estrecha relación con las anteriores afirmaciones de Suárez. Y de su lectura

¹⁵⁵ *Op. cit.*, 3-15-1.

¹⁵⁶ *Op. cit.*, 3-16-3.

¹⁵⁷ *Op. cit.*, 3-15-1 y 3-16-1.

¹⁵⁸ *Op. cit.*, 1-11-5 y 6.

¹⁵⁹ *Op. cit.*, 3-16-3

¹⁶⁰ Ver nota 98

en relación a estas cuestiones, dos cosas llamaron nuestra atención.

De un lado el binomio intimida-publicada ya que del texto se deduce que tales conceptos justifican la relación de normas que le sigue. El concepto «intimación» aparece claramente definido en Suárez, que lo considera «la notificación de la voluntad del superior al inferior», que tiene una trascendental importancia, ya que «con posterioridad al acto de voluntad del legislador a que antes hice mención el único requisito indispensable es que éste indique, ponga de manifiesto o intime su resolución y dictamen a los súbditos a quienes afecta la ley»¹⁶¹. El acto de voluntad del legislador en cuanto tal puede ser anterior a su manifestación pública, pero sólo es posible que al súbdito le conste a partir de la misma. Por tanto, si promulgación y publicación son conceptos inseparables, ésta, a su vez, es también una intimación ya que la manifestación de la voluntad real tiene por sí fuerza obligacional.

Esta configuración de la publicación como declaración de voluntad es igualmente señalada por D'Atena: «... al verbo 'pubblicare'... sembra doversi attribuire il significato di esternare una volontà per l'innanzi non dichiarata e non quello di divulgare il contenuto di una dichiarazione preesistente»¹⁶². La segunda cuestión que el texto nos sugiere pertenece al apartado siguiente.

8. LA FORMA DE LA LEY COMO PUBLICACION

Y esta cuestión que nos sugiere el texto es la estrecha relación entre publicación y forma de la ley, que igualmente encontramos formulada en Suárez: «...es, por otra parte, evidente que aquella intimidación consiste en una determinada expresión, entendiendo por expresión cualquier forma de indicación o notificación de un acto interno hecho a otro»¹⁶³. Si el texto equipara intimación-publicación está claro que en el mismo esta consiste en unas determinadas formas en las que la voluntad del rey se manifiesta. En este sentido es en el que entendemos que la diferentes formas

¹⁶¹ *Op. cit.*, 1-4-10 y 1-4-12

¹⁶² *Op. cit.*, p 98

¹⁶³ *Op. cit.*, 1-4-13

que adopta la ley en el XVIII son realmente formas de publicación que atienden a los diferentes niveles en los que la ley se hace pública.

Y este concepto nos lleva a suscribir las afirmaciones de D'A-tena, que considera la forma como el instrumento material a través del cual se exterioriza la voluntad del monarca, y que precisamente por ello implica simultáneamente una certificación de la literalidad de la declaración, y una divulgación de la misma, ya que esa literalidad debe llegar a un número más o menos amplio de destinatarios. Y el autor pone en relación estas afirmaciones con la teoría por la cual la publicación se incluye en el procedimiento de formación de la voluntad legislativa, que nos parece adecuada en relación con este siglo ¹⁶⁴.

Este entender las formas de la ley como formas de publicación no plantea realmente problemas en relación con los conceptos tradicionales de edicto, bando o pregón. De las restantes formas, y con base en los textos incluidos en la «Gaceta», nos ocuparemos en los apartados siguientes dependiendo del tipo de publicación que representen. Señalaremos sólo como incógnita la ausencia del decreto en la enumeración de formas del auto acordado, que quizá esté motivada porque los mismos llegaban a conocimiento de los súbditos a través de otras formas de divulgación y no como tales. Algo más veremos sobre ello más adelante.

Y como primera observación derivada del examen de los textos incluidos en la «Gaceta» destacaremos el importante papel del Consejo Real en la publicación de la voluntad del rey. Esta, calificada de real resolución o de decreto, se presenta en muchos casos al Consejo, el cual debe decidir la forma de ejecución más conveniente para conseguir su cumplimiento, siendo ésta una de sus competencias tradicionales ¹⁶⁵.

Y ambas cosas, es decir, tanto el acto de presentación en el mismo de la voluntad real, como la orden de cumplimiento dada por el Consejo son calificadas de «publicación», bien separadamente o bien simultáneamente. Veamos. En algunos textos se

¹⁶⁴ *Op cit*, p. 99

¹⁶⁵ «Regla y práctica sobre el Consejo Real y Sala de Alcaldes», Madrid, 1713, en de DIOS, S., *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*. Madrid, 1986, p. 135 y NR, L. 12, tít. 4, lib. 3.

dice: «...publicada en el mi Consejo esta mi Real deliberación en 31 de mayo próximo, acordó se expidiese esta mi Real Cédula para que todos los pueblos y Justicias del Reyno la tengan entendida» ¹⁶⁶, lo que a nuestro juicio resulta también significativo de ese entendimiento de la real cédula como forma de publicación de la voluntad real. Pero además de entenderse que en el consejo se hace pública la voluntad real, se entiende igualmente que el Consejo publica esa voluntad: «...y habiendo dirigido al mi Consejo el citado Real Decreto para que dispusiera su publicación y observancia, visto en él, acordó en 9 de este propio mes su puntual cumplimiento y para ello expedir esta mi Cédula» ¹⁶⁷. Y, a veces, ese doble concepto se formula aún más claramente: «En el Consejo pleno de hoi se han publicado y mandado publicar y circular en la forma acostumbrada los dos reales decretos que siguen...» ¹⁶⁸. La voluntad del rey se formula pues en el Consejo y éste las transmite: ambos conceptos se califican de publicación.

Tal actividad del Consejo en este período no tiene ninguna relación con la validez de la norma, aunque sí con su cumplimiento como veremos. Prueba de ello es que la «Gaceta» incluye numerosos decretos que posteriormente se publican como real cédula. Este es el caso de uno de los decretos de 28 de abril de 1798, que serán presentados también en las cortes de ese año, incluido literalmente en la «Gaceta» de 5 de mayo, y que se recogerá en la Novísima Recopilación como Real Cédula de 14 de mayo ¹⁶⁹. Aunque hemos calificado la inclusión en la «Gaceta» de publici-

¹⁶⁶ Real Cédula de 21 de junio de 1770 *Mercurio* de julio. Y también «...y publicada en el mi Consejo esta mi Real Resolución en 11 de este mes, acordó su cumplimiento, y para que lo tenga en todo expedir esta mi Cédula». Real Cédula de 23 de octubre de 1770 *Mercurio* de diciembre. Y finalmente «...esta Real Resolución se participó al Consejo por el señor Conde de Florida Blanca en 9 de este mes, para que dispusiese su cumplimiento: y publicada en él, ha acordado se guarde y cumpla lo que S. M. manda, comunicándose a este fin las órdenes convenientes a las Chancillerías, Audiencias y Corregidores del Reyno». Circular de 20 de noviembre de 1788. *Gaceta* de 13 de enero de 1789. Los textos similares son muy numerosos

¹⁶⁷ Real Cédula de 15 de agosto de 1776, e iguales fórmulas entre otras en las de 23 de agosto y 26 de noviembre de 1776. *Mercurios* de agosto y diciembre

¹⁶⁸ *Gaceta extraordinaria* de 14 de junio de 1808.

¹⁶⁹ La *Gaceta* de 3 de septiembre de 1779 publica un Decreto de 17 de agosto con la fórmula: «Tendráse entendido en la Cámara para su cumplimiento y expe-

dad de la ley, lo que es indudable es que lo publicado en ella son normas perfectas, por lo que hay que concluir que su inclusión en una real cédula no condiciona su existencia, aunque condicione su observancia. Sobre esto volveremos en el apartado siguiente.

La estrecha relación entre cédula y publicación aparece igualmente en las fórmulas correspondientes, que sobre todo en los últimos años del siglo resultan muy expeditivas, agudizándose el tono imperativo con que se remiten los decretos al Consejo, lo que parece indicar una disminución de sus facultades, en cuanto que su actuación aparece ya prefijada en la fórmula de envío en la propia norma ¹⁷⁰. Veamos un ejemplo: «Tendrase entendido en el Consejo para su publicación, y que se comuniqué a quien corresponda», o bien «Tendrase entendido en la Cámara para su cumplimiento y expedir las Cédulas correspondientes a los RR. Obispos e Iglesias de estos Reynos a fin de que les conste esta mi resolución» ¹⁷¹. La Cédula es pues la forma por la cual se tiene constancia del contenido de una resolución real que ya se ha producido, que de un lado, como ya afirmamos, certifica la literalidad de dicha resolución y de otro la difunde a las autoridades dependientes del órgano que la emite.

Hasta este momento hemos hablado del Consejo Real, pero las Cédulas eran publicadas también por otros organismos, tanto por los restantes Consejos, que en ocasiones debían cédulas sucesivas sobre un mismo tema ¹⁷², como por las juntas que proliferaron

dir las Cédulas correspondientes . », que efectivamente es recogido en el *Mercurio* de enero de 1780 como Cédula de 5 de septiembre de 1779. Los casos son numerosos

¹⁷⁰ Como ejemplos. «...he mandado que de esta mi resolución se expida Cédula que se circule» Real Cédula de 6 de diciembre de 1787 (*Gaceta* de 21 de diciembre). « .Tendrase entendido en el Consejo, y expedirá la Cédula correspondiente». Decreto de 2 de agosto de 1795 (*Gaceta* de 11 de agosto). «Tendreislo entendido y lo comunicaréis a quienes corresponda, y particularmente al mi Consejo, a fin de que expida la correspondiente Real Cédula para su puntual cumplimiento». Decreto de 19 de septiembre de 1798 (*Gaceta* de 2 de octubre).

¹⁷¹ Decreto de 20 de enero de 1802 (*Gaceta* de 27 de abril) y Decreto de 17 de agosto de 1779 (*Gaceta* de 3 de septiembre). Pasa como cédula a la *NR*, L. 2, tít 5, lib. 2.

¹⁷² Por el Consejo de Hacienda: Real Cédula de 22 de abril de 1798 (*Gaceta* de 8 de mayo). Por el Consejo de Guerra: Real Cédula de 26 de junio de 1779, *Ga-*

durante este siglo, en donde también, una vez publicadas en ellas las resoluciones reales, se acordaba «su cumplimiento y para ello expedir esta mi Cédula»¹⁷³.

La razón estaba quizá en la celosa defensa de sus respectivas competencias por parte de dichos organismos, según el propio contenido de la norma que debe ser cumplida. Por ello en los decretos y reales órdenes, que parecen configurarse como las formas en las que directamente se manifiesta la voluntad real se encuentran fórmulas como éstas: «...en el concepto de que iguales decretos a este dirijo a mis Consejos de Estado, Guerra, Castilla, Indias, Ordenes y Hacienda»¹⁷⁴, o bien «...y pasaréis copia rubricada de este Decreto a los Consejos de Castilla, Inquisición y Ordenes para su puntual observancia en ellos y en los Tribunales y oficinas de su dependencia, e igual copia y aviso comunicaréis a las vías de Estado, Guerra, Indias, Marina y Hacienda para que por las respectivas vías de su Despacho se mande lo mismo a los Consejos, Tribunales y Oficinas que de ellos depende»¹⁷⁵, detallada enumeración que aparece determinada por el conocimiento imprescindible para su observancia, y que nos da idea de una administración piramidal, en la que cada Consejo y Secretaría tiene sus propios órganos subordinados con los que se relaciona en exclusiva.

ceta de 29 de junio, y real Cédula de 20 de junio de 1796 (*Mercurio* de junio) Esta última se envía al Consejo Real para que éste a su vez «dispusiese su puntual cumplimiento», emitiendo a su vez la cédula correspondiente

¹⁷³ Tras un encabezamiento que dice «La Real Junta General de Comercio y Moneda ha publicado la siguiente Real Cédula de S. M.», se incluyen literalmente una cédula de 20 de junio de 1788 (*Gaceta* de 14 de noviembre) y otra de 7 de noviembre del mismo año (*Gaceta* de 21 de noviembre). Y la Junta de Represalias expide la cédula de 4 de abril de 1796 (*Gaceta* de 20 de mayo y *Mercurio* de abril) e igualmente se le envía a dicha Junta un decreto «para que disponga su publicación» (*Gaceta* de 24 de abril de 1801).

¹⁷⁴ Decreto de febrero (sin día en la fecha), *Gaceta* de 15 de febrero.

¹⁷⁵ Decreto de 29 de marzo de 1789 (*Gaceta* de 3 de abril). O también: «Lo que comunicaréis a mi Consejo Real, a la Caja de amortización y demás que convenga». Decreto de 7 de marzo de 1798 (*Gaceta* de 17 de abril)

9. LA OBSERVANCIA COMO DETERMINANTE DE LAS FORMAS DE PUBLICACION: PUBLICACIONES RESTRINGIDAS Y PUBLICACIONES GENERALES

Otra conclusión que se deduce de los textos es que la publicación de la norma va siempre encaminada a conseguir la observancia de lo mandado, y las diferentes formas de publicación que se utilizan están en función precisamente de lograr el cumplimiento de la voluntad del rey, y son más reducidas o más generales según se requiera en cada caso.

La real cédula es tanto un mandato de cumplimiento de esa real voluntad, como la forma de publicación de dicha voluntad, cuya declaración ha sido formulada con anterioridad a los organismos a quienes compete su cumplimiento. El encabezamiento que se suele emplear para anunciar en la «Gaceta» las que se venden impresas en diversas librerías resulta significativo: «Real Cédula de S. M. y señores del Consejo, por la qual se manda observar y guardar la Real Resolución inserta en la que se declara...»¹⁷⁶. Y es también una forma de publicación en cuanto que se envía «a fin de que les conste esta mi resolución»¹⁷⁷.

En algunos textos el binomio publicación-observancia aparece expresamente relacionado: «...se expidió el 29 del mismo la Cédula correspondiente para instrucción de sus vasallos y para la obsevancia de lo estipulado», o bien «...que dirijo al Consejo a fin de que mande expedir la Cédula correspondiente para su observancia y noticia de mis vasallos», y finalmente «...para que se verifiquen las Reales intenciones de S. M. y puedan enterarse sus vasallos de las disposiciones adoptadas por el Gobierno»¹⁷⁸.

Si entre las competencias tradicionales del Consejo de Castilla estaba el hacer ejecutar los decretos que se expedían¹⁷⁹, esa ejecución estaba estrechamente relacionada con el envío de la

¹⁷⁶ *Gaceta* de 17 de febrero de 1784.

¹⁷⁷ Decreto de 17 de agosto de 1779, *Gaceta* de 3 de septiembre. En el *Mercuro* de enero de 1780 se incluye como cédula de 5 de septiembre de 1779.

¹⁷⁸ Decreto de 22 de septiembre de 1786 (*Gaceta* de 13 de octubre). Decreto de 24 de octubre de 1784 (*Gaceta* de 23 de noviembre) Circular de la Junta de Resalias de 8 de abril de 1801 (*Gaceta* de 24 de abril).

¹⁷⁹ DE DIOS, p. 135

norma correspondiente a aquellas autoridades encargadas de su observancia, que son las que aparecen relacionadas al comienzo y al final del texto de la real cédula ¹⁸⁰.

Hemos hablado hasta ahora con preferencia de reales cédulas, para determinar que son vehículos de publicación y de intimación de la voluntad real a los súbditos. Pero esa real resolución de la que hablan los textos, donde se formula fundamentalmente es en el decreto, que procede directamente del monarca. Sus destinatarios son múltiples, según la materia de que se trate; pero son únicos, es decir, se envía a un destinatario concreto, con independencia de que puedan simultanearse varias copias a distintas autoridades. La cédula, sin embargo, tiene múltiples destinatarios, aunque eso sí, éstos dependerán de las competencias del Consejo o Junta que la emita.

El destinatario del decreto deberá a su vez realizar determinadas actuaciones encaminadas a conseguir su observancia, lo que a su vez puede implicar nuevas comunicaciones. La fórmula es pues individual: «Tendreislo entendido y expediréis las órdenes correspondientes para su puntual cumplimiento», o bien: «Tendreislo entendido y expediréis las órdenes y avisos que convenga a este fin», o finalmente «comunicaréis las órdenes correspondientes a la observancia» ¹⁸¹. Con frecuencia este encargo de difusión inconcreto se concretará relacionándose los destinatarios ¹⁸².

¹⁸⁰ Una Real Cédula de 9 de octubre de 1766, que restituye a las justicias ordinarias el conocimiento de los bienes que dejan los que fallecen *ab intestato* y sin herederos, se envía « a los del mi Consejo, Presidente y Oidores de las mis Audiencias, Alguaciles de la mi Casa, Corte y Chancillerías, Asistente, Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores, y Ordinarios Escribanos y demás Jueces, Justicias, Ministros y personas que exerzan jurisdicción qualesquier de todas las Ciudades, Villas y Lugares de estos mis Reynos y Señoríos...» (*Mercurio* de octubre) Los destinatarios de las cédulas parecen ser siempre aquellas autoridades con competencia en la materia regulada.

¹⁸¹ Decreto de 21 de junio de 1791 (*Gaceta* de 13 de septiembre) Decreto de 5 de abril de 1780 (*Gaceta* de 25 de abril). Decreto de 2 de marzo de 1791 (*Gaceta* de 11 de marzo)

¹⁸² « . . . enviando con copia de este decreto las instrucciones que formareis a los Tribunales, oficios de cuenta y razón, Thesorerías y Ministros a quienes toque » Decreto de 22 de febrero de 1760 (*Mercurio* de febrero)

« . . . y pasareis copia de este Decreto al Conde de Florida Blanca, y a los Tribu-

Sin embargo, el decreto como tal no se hace público al súbdito o a parte de los súbditos, sino a través de otra forma legal, cuya naturaleza es precisamente la de ser una forma de publicación más o menos general. El decreto pues es la voluntad real manifestada a determinados organismos, que deben difundirla en la medida necesaria para conseguir su cumplimiento y observancia. Posiblemente por esto no aparece el decreto entre las formas legales relacionadas por el auto acordado de 1 de abril de 1767, ya que al constituir siempre una publicación restringida no trasciende al súbdito como tal, sino englobado en una forma diversa. En cuanto a las órdenes que menciona creemos que pueden ser las que aparecen referidas en las fórmulas de envío de los decretos, y que parecen formar parte de un segundo escalón en esta serie de publicaciones sucesivas.

Y precisamente el decreto, en cuanto directo exponente de la voluntad real, será la forma mayoritariamente incluida en la «Gaceta» y en el «Mercurio», aunque en éste en menor medida. Posiblemente la causa sea la dependencia de ambos periódicos de la Secretaría de Estado, lo que hace que se envíen directamente las normas cursadas en su forma originaria.

Otra de las conclusiones que deducimos de la lectura de los textos, y que hemos mencionado anteriormente, es que la voluntad del rey se comunica a través de publicaciones sucesivas. Las fórmulas incluyen un encargo de transmitir lo mandado, identificando claramente en muchos casos publicación y cumplimiento ¹⁸³, y siendo en ocasiones esta identificación muy ilustrativa de la complejidad de la administración del Antiguo Régimen ¹⁸⁴.

nales, Ministros y oficinas que convenga para su puntual cumplimiento en la parte que a cada uno toca.» Decreto de 4 de mayo de 1791 (*Gaceta* de 5 de julio)

« lo comunicareis a mi Consejo Real, a la Caja de amortización y demás que convenga.» Decreto de 7 de marzo de 1798 (*Gaceta* de 17 de abril).

¹⁸³ La Real Orden de 19 de mayo de 1799 se envía a la dirección general de Correos «para su cumplimiento y que disponga su publicación». (*Gaceta* de 24 de mayo) Y en el Real Decreto de 7 de abril de 1793 se dirá: «. . . y lo comunicareis de mi Real orden a los Vireyes, Capitanes Generales, Audiencias, Gobernadores y demás Jueces y Justicias, para que publicándolo cada uno en los términos de su jurisdicción, tenga el cumplimiento según conviene a mi servicio» (*Gaceta* de 16 de abril de 1793)

¹⁸⁴ El Decreto de 29 de marzo de 1789 (*Gaceta* de 3 de abril), dice: «Tendreislo entendido y pasareis copia rubricada de este Decreto a los Consejos de Castilla,

Podemos calificar, pues, las formas de publicación hasta ahora examinadas de publicaciones restringidas y sucesivas, ya que su envío, con la consiguiente orden de cumplimiento, se reduce a una serie de autoridades, pero no desciende hasta el súbdito. Sin embargo existen también publicaciones generales. No en todas las normas, pero sí en algunas, aparece expresamente previstas una publicación general ¹⁸⁵. Veamos algo sobre ello.

Tradicionalmente la pragmática llevaba consigo una publicación solemne, con un ceremonial preciso, existente igualmente para comunicar al súbdito paces y guerras ¹⁸⁶. En el caso de la pragmática, al surgir como alternativa a la ley dada en cortes, y teniendo presente que en ella se publicaba la ley «...cuando no hay todavía otros medios técnicos de favorecer la difusión, que la unión de todos los poderes del reino» ¹⁸⁷, al prescindirse de las mismas se recurre a establecer una forma también solemne de publicación, que además suele acompañarse de su impresión y venta al público ¹⁸⁸. Y efectivamente, cuando se incluyen literalmente en alguno de los periódicos oficiales van acompañadas de una

Inquisición y Ordenes para su puntual observancia en ellos, y en los Tribunales y Oficinas de su dependencia; e igual copia y aviso comunicareis a las vías de Estado, Guerra, Indias, Marina y Hacienda para que por las respectivas vías de su Despacho se mande lo mismo a los Consejos, Tribunales y Oficinas que de ellas dependen.»

¹⁸⁵ Como ejemplo de publicación sucesiva, y también general, el Decreto de 17 de agosto de 1779 sobre la forma de proveer plazas en el Tribunal de la Rota se envía al Gobernador del Consejo con la indicación: «Tendrase entendido en la Cámara para su cumplimiento, y expedir las cédulas correspondientes a los RR. Obispos e Iglesias de estos Reynos a fin de que les conste esta mi resolución » Como tal decreto es publicado en la *Gaceta* de 3 de septiembre, y el *Mercurio* de enero de 1770 lo incluye como cédula por la que se encarga a las autoridades eclesiásticas mencionadas el cumplimiento de dicho decreto así como dar «las órdenes o providencias correspondientes, a fin de que en todo el distrito de vuestra Diócesis y territorio conste a todos mis vasallos esta mi Real determinación», para lo que a su vez se utilizará otra forma legal. Hay que subrayar en este caso el que sea el rey quien dicte la norma, pero deja su difusión a la iglesia.

¹⁸⁶ DE DIOS, «Discurso sobre el Consejo y ceremonial del mismo», en *op cit*, p. 311 y ss

¹⁸⁷ PÉREZ PRENDES, J. M., *Cortes de Castilla*, Barcelona, 1974, p. 146.

¹⁸⁸ «El jueves 21 del pasado se promulgaron en esta Corte, con las ceremonias y solemnidades de nueva Ley, las Reglas que S. M. ha establecido para la presen-

cláusula que recoge su publicación en Madrid, aunque el texto advierte que además debe hacerse «en las ciudades, villas y lugares de estos mis Reynos en las formas acostumbrada». En Madrid estos lugares eran «ante las puertas del Real Palacio, frente del Balcón principal del Rey nuestro Señor y en la Puerta de Guadalajara, donde está el público trato y comercio de los Mercaderes y Oficiales», publicándose «con trompetas y timbales por voz de pregonero público», estando presentes alcaldes y Alguaciles de la Casa y Corte y diverso público, y dando certificado de ello su escribano de cámara ¹⁸⁹.

Creemos que las razones de esta publicación general son de un lado ese «en fuerza de Ley y Pragmática Sanción como si fuese hecha y promulgada en Cortes», que mencionan los textos, pero además es importante señalar que la real resolución que contiene debe ser de «inviolable observancia en todos mis dominios». Esa es una constante en los textos que hemos analizado, así como la afirmación de que se utiliza dicha forma» para que llegue a noticia a todos mis vasallos». Ello implica que a una pretensión de vigencia general se corresponda la utilización de normas generales de publicación, lo que explica que un decreto, que como tal es enviado a diversos organismos, sea publicado como pragmática ¹⁹⁰, y que lo mismo suceda con reales cédulas ¹⁹¹.

El Consejo es también en estos casos el encargado de efectuar

tación y examen de los Breves y Bulas Pontificias, cuyas Reglas se podrán ver por menor en la Pragmática que se ha impreso.» (*Gaceta* de 2 de febrero de 1762 y *Mercurio* de febrero)

¹⁸⁹ Pragmática de 2 de abril de 1767 (*Mercurio* de marzo) Pragmática de 16 de junio de 1768 (*Mercurio* de junio). Pragmática de 24 de junio de 1770 (*Mercurio* de junio).

¹⁹⁰ Un ejemplo evidente de esta orientación es el texto de la pragmática de expulsión de los jesuitas de 2 de abril de 1767. En ella se incluye el decreto de 27 de marzo en que se formula dicha decisión real que, como tal decreto, se envía a los Consejos de Inquisición, Indias, Ordenes y Hacienda. En el mismo texto del decreto se ordena al Consejo su publicación como pragmática «para que llegue a noticia de todos mis vasallos» y «para su puntual e invariable observancia en todos mis Dominios». *Mercurio* de marzo de 1767.

¹⁹¹ La pragmática de 24 de junio de 1770 recibe en el propio texto el calificativo de Real Cédula: «.. y que no se oponga a la observancia de lo mandado en este mi Real Cédula» (*Mercurio* de junio de 1770).

la publicación y de vigilar el cumplimiento de lo mandado ¹⁹². En el ejercicio de estas funciones, y dada la estrecha relación que ya señalamos entre publicación y observancia, el Consejo en aquellos casos en que resulte necesario ordena: «renovar o recordar por bando en las ciudades y pueblos de vuestra respectiva jurisdicción la declaración de las prohibiciones contenidas en ella, para que todos universalmente se hallen advertidos de su disposición» ¹⁹³. Así pues, cuando se quiere renovar el cumplimiento se renueva la publicación, comunicándose por una Real Provisión cursada por el Consejo, que es el órgano encargado de vigilar su cumplimiento, a las autoridades encargadas a su vez más directamente del mismo.

En dichas normas, pues, de un lado su origen histórico y de otro sus pretensiones de vigencia general en todos los reinos determinan que su publicación sea siempre general, y esto es a su vez una presunción de conocimiento general que tiene también sus excepciones ¹⁹⁴. Y en todas las restantes formas legislativas

¹⁹² Como ejemplos, ver pragmática de 2 de abril de 1767 (*Mercurio* de marzo), y Pragmática de 19 de septiembre de 1783 (*Suplemento a la Gaceta* de 30 de septiembre).

¹⁹³ Real Provisión de 8 de abril de 1786 que ordena recordar el cumplimiento de la pragmática de 6 de octubre de 1771 (*Gaceta* de 12 de mayo). Igualmente, en la *Gaceta* de 11 de octubre de 1729 se da como noticia «de orden del Rey se repitió en esta Villa el día primero de este mismo mes la publicación de la Real Pragmática de 17 de noviembre de 1723 sobre el uso de vestidos, coches y libreas» Y finalmente una Real Cédula sobre caza de 26 de enero de 1772 dirá que «los Corregidores y Justicias Ordinarias del Reyno tendrán cuidado en que esta Ordenanza se publique todos los años en uno de los primeros ocho días del mes de febrero de cada año para su observancia ...». SANTOS SÁNCHEZ, *Extracto puntual de todas las pragmáticas, cédulas, provisiones, circulares, autos acordados y otras providencias publicadas en el reinado del Señor D. Carlos III*, tomo I, Madrid, 1794, p. 240.

¹⁹⁴ Sin embargo, y quizás de forma extraordinaria dada la gravedad del tema, una Real Provisión de 11 de abril de 1767 reconoce que «aunque la Real Pragmática de dos del corriente para el estrañamiento de los Jesuítas se había promulgado con todas las solemnidades correspondientes, y por lo mismo se debían suponer sabidores de su contenido todos los comprehendidos en ella, y sujetos a su decisión y prevenciones: con todo teniendo presente, que a los jesuítas estrañados, sólo se les había hecho saber el Real Decreto de veinteyete de febrero, y que este no contenía muchos puntos que se referían en la Pragmática, cuya contravención podía producir varios efectos explicados en ella misma; y ser justo se

aparecen también esporádicamente mandatos de publicación general.

Pensamos que puede concluirse que los textos determinan en cada caso el tipo de publicación que la norma debe recibir, y que lo hacen en función de lograr «su más puntual observancia y ejecución»¹⁹⁵. Por ello, cuando sea necesario utilizar una publicación general de la norma, comunicada en principio de forma restringida, puede a su vez remitirse a otras formas legales, que son precisamente las que se utilizan para este fin.

En aquellos decretos y reales cédulas, en los que a su vez se ordena la realización de esta publicación general, se incluyen siempre los términos «para que llegue a noticia de todos» o «para que sea notoria», aunque para conseguirlo los métodos utilizados, en definitiva la forma empleada, puedan ser muy distintos. En algunos casos, la norma lleva solamente la indicación de que se proceda a una publicación general, pero sin que se concrete la forma de llevarla a cabo: «Tendréislo entendido para su cumplimiento en la parte que os toca, haciendo notoria, en el modo conveniente esta mi Real declaración para que a todos conste»¹⁹⁶, mientras que en otras ocasiones el texto resulta más explícito: «... haciéndose notorio en Madrid, y Capitales donde residen las Chancillerías y Audiencias en la forma acostumbrada, por medio de Edicto o Vando, de orden de mi Consejo y demás Tribunales superiores; y por los Corregidores en sus respectivos Partidos en la misma forma, para que llegue a noticia de todos»¹⁹⁷.

hallasen enterados los jesuitas de todo con la formalidad debida para lo que hubiese lugar, y evitar qualquier genero de equivocaciones; nos suplicaron fuesemos servido mandar se hiciese notorio el contexto de la citada Pragmática, así a los Jesuitas que hubiesen quedado por vía de Depósito en los Pueblos del Reyno, como a los que se han dirigido a los puertos de Embarcadero, librándose la Provisión correspondiente, cometida a los Justicias y a los Delegados nombrados por el Conde de Aranda, Presidente de nuestro Consejo, para la conducción, a fin de que lo cumpliesen en la forma expuesta». (Mercurio de Mayo)

¹⁹⁵ La causa parece ser la misma que ya señalaba GARCÍA GALLO «... sólo cuando se dirigían a todas las autoridades y particulares o lo dispuesto en ellas afectaba a toda suerte de personas era necesario publicarlas para que llegasen a general conocimiento». *Op. cit.*, p. 641.

¹⁹⁶ Real Decreto de 18 de diciembre de 1788, *Gaceta* de 26 de diciembre.

¹⁹⁷ Real Cédula de 24 de mayo de 1779 (*Mercurio* de noviembre). Otra fórmula: «... y para su puntual observancia y que llegue a noticia de todos hareís se pu-

No obstante, la publicación general tiene también sus grados, que están en estrecha relación con el objetivo del mandato: un indulto deberá fijarse y publicarse «en los parages acostumbrados para que sea notoria»¹⁹⁸, una norma relativa a oposiciones se difundirá por edicto y «se publicará a voz de pregonero y fijará en las puertas de las casas de Ayuntamientos, las de las Universidades donde las hubiere y en los demás sitios y parages públicos»¹⁹⁹.

La difusión geográfica puede, igualmente, ser muy amplia o muy reducida. El real decreto que aprueba la sentencia condenatoria para los que participaron en la rendición de la plaza de Figueras deberá difundirse «sacándose quantas copias fuesen menester para la notoriedad pública, con que debe constar en todos mis dominios de Europa, América, Asia y Africa», amplitud que se justifica por su carácter ejemplificador²⁰⁰, mientras que una Real Cédula concediendo arbitrios a favor de los reales Hospicios de Madrid tendrá una difusión igualmente local: «... y para que llegue a noticia de todos se pongan carteles en cada barrio de Madrid». Ese «todos» resulta en este caso mucho más concreto²⁰¹.

Parece evidente de lo hasta aquí analizado que la ley en este siglo es objeto de publicaciones sucesivas, que pueden a su vez ser restringidas o generales, y que la forma que adopta la norma tiene también algo que ver con esa publicación, además de con las competencias del organismo que la emite. Mucho queda todavía por investigar para conseguir unas conclusiones que precisen en mayor medida estas cuestiones y otras estrechamente relacionadas, como las formas de inclusión de lo nuevamente dispuesto en el derecho vigente para garantizar su futura aplicación, o los

blique por Edictos». Real Cédula de 1 de mayo de 1776 (*Mercurio* de junio). Y otra finalmente: «... y para que esta resolución se haga más notoria así a los empleados como al público dispondrá VS. se imprima, y fixen exemplares de ella en los oficios de Correos en parage donde todos puedan leerla». Real Orden de 25 de octubre de 1786 (*Gaceta* de 27 de octubre)

¹⁹⁸ Real Cédula de 16 de enero de 1789, *Gaceta* de 23 de enero

¹⁹⁹ Edicto de 28 de febrero de 1770, *Mercurio* de marzo.

²⁰⁰ Real Decreto de 4 de enero de 1799, *Gaceta* de 11 de enero.

²⁰¹ Real Cédula de 25 de febrero de 1770, *Mercurio* de marzo.

métodos utilizados para realizar los envíos de normas, de los que ya algo sabemos ²⁰².

Sobre estas cuestiones, además de sobre las ya tratadas, resulta ilustrativa una real cédula de 3 de marzo de 1769, que por su objeto, establecer la veda anual de caza y pesca, debe conseguir un conocimiento general, y que además se reproduce en el «Mercurio» acompañada de la circular por la que el Consejo Real comunicaba las disposiciones por él expedidas ²⁰³.

El texto resulta un compendio de varios de los asuntos examinados, y de alguno que queda por examinar: «... que luego que recibáis esta mi Real Cédula, hagaís se publique en la respectiva Capital o Cabeza de Partido de su comprehensión, dirigiéndola por el Correo, sin gasto de veredas, como está prevenido por el mi Consejo en cuanto a Ordenes circulares, por evitar gastos de los Pueblos, fijándose los correspondientes Edictos, para que llegue a noticia de todos, y no se pueda alegar ignorancia, disponiendo, que el Escribano de Ayuntamiento de cada pueblo ponga copia auténtica de esta mi Real Cédula en el Libro de Acuerdos de él y fé de haberlo hecho saber a sus Capitulares, y publicándose como va expresado, remitiendo Testimonio al mi Consejo en el preciso término de un mes, contando desde el recibo de esta mi Real Cédula». Pero además, y dada la materia que se regula, en la circular enviada se dirá también que en los años sucesivos «deberá hacerse semejante publicación para su observancia» ²⁰⁴.

Los datos no pueden ser más completos en relación a la problemática tratada con anterioridad, e incluye una cuestión que nos parece interesante destacar por su relevancia y por la carencia de datos al respecto en este período, y que se menciona normalmente en los textos de publicación general: «y para que llegue a noticia de todos y no se pueda alegar ignorancia...» Ya algo hemos dicho en relación al primer término. Fijémonos ahora en el segundo. Si conseguir el cumplimiento de lo mandado deter-

²⁰² BERMEJO CABRERO, J. L., «La circulación de disposiciones generales por el método de veredas en el Antiguo Régimen», *AHDE*, 1983, pp. 603-609; y SOLÉ y COT, S.: «La comunicació de les ordres pels corregidors als pobles del principat de Catalunya sota el regim de la Nova Planta». *AHDE*, 1985, pp. 783-791.

²⁰³ CABRERA BOSCH, pp. 233 y 234.

mina el tipo de publicación, cuando la necesidad de un conocimiento general lleva a utilizar formas de publicación que lleguen a noticia de todos, éstas llevan consigo una presunción de conocimiento que evita la alegación de ignorancia.

Los conceptos usados son significativos: «... y para que llegue a noticia de todos, y ninguno en caso de contravención pueda alegar ignorancia, se manda fixar el presente edicto»²⁰⁵, o bien «... y para que llegue a noticia de todos se manda publicar este bando, y que se fixe en los sitios más públicos de esta Corte, para que nadie pueda excusarse por su ignorancia»²⁰⁶, o finalmente «... para que lo tengan entendido y se haga notorio entre los vecinos y moradores de sus respectivos distritos, cumplan exactamente quanto en él se previene con el zelo, actividad y vigilancia a que están todos obligados, y no aleguen después ignorancia en la aplicación de las penas que señala y quiero se opongán irremisiblemente a los omisos y contraventores»²⁰⁷. Si se pretende que una norma se cumpla por todos los súbditos, resulta necesario establecer una presunción de conocimiento general, unida a la realización de publicaciones igualmente generales, que evite que el mismo pueda sustraerse a su fuerza vinculante.

La cuestión de la alegación de ignorancia aparece normalmente mencionada en todo tipo de normas con publicación general²⁰⁸, y esa insistencia de los textos nos está demostrando que todavía en este siglo, y no solamente en España, resulta posible alegar ignorancia de la ley²⁰⁹, fundamentalmente ante la imposición de penas.

²⁰⁴ *Mercurio* de marzo de 1769.

²⁰⁵ Edicto de 23 de junio de 1808, *Gaceta* de 24 de junio; y términos muy similares en el Edicto de 11 de abril de 1796, *Gaceta* de 17 de junio.

²⁰⁶ Bandos de 16 y 23 de septiembre de 1766, sobre prohibición de rifas y de pedir limosna, *Mercurio* de septiembre. Y bando de 23 de octubre de 1783, *Gaceta* de 28 de octubre y *Mercurio* de octubre.

²⁰⁷ Real Decreto de 18 de octubre de 1794, *Gaceta* de 28 de octubre.

²⁰⁸ Como ejemplo « . y mando asimismo que esta mi Carta se publique en la forma acostumbrada para que llegue a noticia de todos, y no se pueda alegar ignorancia» Pragmática de 16 de septiembre de 1784, *Gaceta* de 5 de octubre

²⁰⁹ « . Y para que ninguno pueda alegar ignorancia será impresa, publicada y distribuida en esta ciudad y en todo el Estado». *Ley de Venezia sobre amortización* de 10 de septiembre de 1767, *Suplemento a la Gaceta* de 20 de octubre

Aunque D'Atena considere que es un asunto típico del iluminismo ²¹⁰, quizá porque posiblemente en este tiempo adquirió especial relevancia, el principio por el cual ninguno puede ser vinculado por normas que no haya tenido la posibilidad de conocer está tradicionalmente recogido en la normativa castellana. Sin embargo, y ésta es una afirmación que surge de la lectura de dichas normas, y por tanto necesitada de mayores precisiones que sólo una investigación monográfica podrá aportar, en el período histórico a que nos estamos refiriendo, parece haber sido utilizada con mayor amplitud que en períodos anteriores. En concreto, determinadas normas de la «Novísima Recopilación» parecen no dejar lugar a la alegación de ignorancia ²¹¹, y también en las Partidas se reduce mucho la posibilidad de evitar la imposición de las penas previstas en las leyes, que es la consecuencia que mencionan con más frecuencia los textos analizados, tras afirmar como principio general que «escusar no se puede ninguno de las penas de las leyes por decir que las non sabe», aunque se será más flexible en materias civiles ²¹².

El planteamiento de los autores parece ser distinto. Fray Luis de León, basándose en doctrina del derecho común, entiende que «la ley no es regla para quien la ignora» ²¹³. Y Suárez dirá que «de hecho no vincula a quienes no la conocen» ²¹⁴. Queremos con esto únicamente señalar la cuestión, en la certeza de que la preocupación de los textos por evitar la alegación de ignorancia debe responder a un problema cierto, ya que las dificultades para que la ley llegase a noticia de todos repercutían directamente en el cumplimiento de la ley, y en definitiva de la voluntad real.

10. PUBLICACION Y OBLIGATORIEDAD

La afirmación de Suárez, anteriormente citada, se produce dentro del apartado dedicado a examinar cuándo comienzan a

²¹⁰ D'ATENA, p. 160.

²¹¹ Leyes 1 y 2, tít 2, lib 3.

²¹² Leyes 20 y 21, tít 1, Partida 1.

²¹³ *Op. cit*, p. 38.

²¹⁴ *Op. cit*, 3-17-13

obligar las leyes. El autor considera a la ley promulgada como «una ley completa que cumple todos los requisitos para obligar» y que, por tanto, «empezará a obligar desde el momento en que simplemente se aprueba o ha sido promulgada»²¹⁵, para matizar después esta afirmación distinguiendo entre entrada en vigor y obligatoriedad: «... una ley promulgada de manera suficiente y sin condicionamiento... aunque entre en vigor inmediatamente no obliga al mismo tiempo y desde el mismo instante en todo el territorio para el que se da, sino de forma sucesiva y en plazos moralmente suficientes para que el conocimiento de la ley y su promulgación se difunda por todo el territorio»²¹⁶.

Resulta significativa esta distinción entre entrada en vigor y obligatoriedad y ello dará pie para aportar a través de los textos algunos datos sobre el momento en que la ley comienza a obligar.

Si atendemos al concepto de publicación que hemos deducido de dichos textos, por el cual promulgación y publicación serían conceptos identificables, ya que la ley se perfecciona por la exteriorización de la voluntad real, y esto lleva siempre consigo la necesidad de una declaración pública, por lo que ambos conceptos aparecen siempre confundidos en el mismo acto, esto y el absolutismo del poder real nos llevarán a afirmar que la ley está vigente desde el momento en que tal declaración de voluntad tiene lugar. Ahora bien, desde el punto de vista de la obligatoriedad de la ley, ésta deberá subordinarse al momento en que dicha publicación pueda ser conocida. De ahí la importancia de la alegación de ignorancia y la presunción de conocimiento que se otorga a las publicaciones generales, como vimos en el apartado anterior.

Así pues, junto a un concepto de publicación como exteriorización de la voluntad real, existe otro concepto de publicación unido a la idea de divulgación de una norma ya vigente, y que tiene igualmente efectos jurídicos en cuanto que condicionan la obligatoriedad y la exigencia de responsabilidad que pueda derivarse de incumplimiento²¹⁷. En relación a estos conceptos podemos decir con Suárez que la ley se ha perfeccionado con su exteriori-

²¹⁵ *Op cit.*, 3-17-2.

²¹⁶ *Op cit.*, 3-17-6.

²¹⁷ Resulta, a nuestro juicio, claro que esta concepción subyace en la existencia del principio castellano «obedézcase pero no se cumpla».

zación pública, y entra por tanto en vigor inmediatamente «a no ser que se exprese otra cosa en la propia ley»²¹⁸.

En el caso de que la propia ley lo establezca, la cuestión resulta sencilla, pero sin embargo en los restantes casos la determinación resulta compleja, dado que además las formas de la ley en este período se contenían unas a otras.

Examinando en primer lugar este problema en las pragmáticas, recordaremos el dato ya expuesto de que la de 2 de abril de 1767 contenía el decreto de expulsión de los jesuitas de 27 de marzo, que como norma en vigor fue comunicado a los interesados²¹⁹, que dicha pragmática tenía a su vez una fecha de emisión y que es posible que la misma no coincida con la de su publicación, ya que en todas ellas se dirá: «que ha de tener su puntual ejecución desde el día que se publique en Madrid, y en las Ciudades, Villas y lugares de estos mis Reynos, en la forma acostumbrada»²²⁰. En este caso habría que concluir que la fecha de publicación en los determinados lugares posibilita su exigencia en los mismos, por lo que los momentos podrían ser distintos. No obstante, en algunas ocasiones aunque en el propio texto de la pragmática se afirme que la fecha de publicación determina la de ejecución, es posible establecer en el mismo moratorias para la vigencia de lo mandado²²¹.

Si en la pragmática la conclusión es unitaria, en las restantes formas legales la diversidad es absoluta. Atenderemos más a la materia que a la forma, puesto que en este caso resulta condicionante de la decisión del legislador. Y nuestra primera afirmación es que el legislador tiene libertad para establecer soluciones diversas en aquellos asuntos que por exigir determinadas actuaciones del súbdito habíamos concluido que necesitaban de una publicación general. Escojamos como ejemplo una materia que ne-

²¹⁸ *Op. cit.*, 3-18-8.

²¹⁹ Ver nota 194.

²²⁰ Por ejemplo, la Pragmática de 24 de junio de 1770 se publica en Madrid el 4 de julio *Mercurio* de junio.

²²¹ Entre otros casos similares, la pragmática anteriormente citada, que prohíbe la introducción y uso de muselinas en el reino, concede el término de dos años «contados desde el día de la publicación, para el consumo de las que estuvieran ya en uso particular».

cesariamente debe fijar una fecha de eficacia: el indulto. Y nos encontraremos con soluciones variadísimas, y con formas legales para establecerlo igualmente variadas.

De los dos publicados el 16 de enero de 1789, uno será cédula y el otro decreto, o al menos así se incluyen en la «Gaceta». En la cédula, pese a que se manda fijar en los parajes acostumbrados para que sea notoria, es la fecha de emisión la que determina el plazo para los de dentro y fuera del reino, excepto para los de América y Filipinas, para los que «deberá entenderse el indulto desde la publicación en aquellos dominios». En el caso del decreto será igualmente su fecha de promulgación, aunque el plazo de cuatro meses desde esa fecha, dado para los que estuviesen en la península, se aumenta a un año para los residentes en América ²²².

En estos casos pues, se parte bien de la fecha del texto, bien de la fecha de difusión en un lugar determinado. Otra posibilidad es la del indulto de 22 de febrero de 1765, cuyos plazos contarán desde el 1 de marzo, con total independencia pues de promulgación o publicación ²²³. Y otro expedido por decreto de 8 de febrero de 1796 empieza a regir desde esa fecha, pero alude a otro de 24 de diciembre de 1795 que debía contar «desde el día de su recibo en las Capitanerías generales», lo que demuestra que los derechos del súbdito no eran en absoluto determinantes ²²⁴.

Por último, aunque referido a otra cuestión, una Real Cédula de 25 de marzo de 1783 sobre vagabundos establece un plazo para que estos se avecinen, que debía contar «desde la publicación del Bando o Edicto que se ha de fixar por las Justicias para que así lo cumplan» ²²⁵. La libertad de la voluntad del legislador es pues evidente.

Pero habrá también muchas otras materias en las que será necesario precisar una fecha concreta a partir de la cual producirá la ley sus efectos. Y entre ellas hemos escogido unos textos significativos relativos a la regulación del matrimonio, que tienen en

²²² *Gacetas* de 23 y 27 de enero de 1789. Otro indulto de 3 de abril de 1793 contará «desde el día de la publicación de este decreto en las capitales.. », *Gaceta* de 9 de abril y *Mercurio* de abril.

²²³ *Gaceta* de 5 de marzo de 1765. En este caso, no se menciona su forma legal

²²⁴ *Gaceta* de 4 de marzo de 1796.

²²⁵ *Gaceta* de 11 de abril de 1783.

común, además de la materia, el que fueron necesarias precisiones posteriores al tema de la vigencia, y que por ello resultan especialmente ilustrativos.

En el primero de los dos casos que examinaremos, un decreto de 10 de abril de 1803, incluido como tal en la «Gaceta», y que se publicará como pragmática de 28 de abril, aquél establece claramente que debe afectar a «todos los matrimonios que a la publicación de esta mi real determinación no estuvieron contraídos»²²⁶. La interpretación de esta cuestión da lugar a una real orden que dice: «Para evitar las dudas que se han suscitado sobre la inteligencia del Real Decreto de 10 de abril último por el qual se prescriben las reglas que han de observarse en la celebración de los matrimonios, acerca de los negocios pendientes o executoriados al tiempo de la publicación del citado real decreto, ha resuelto el Rey que rija este para que sólo aquellos, sean de esponsales o disendo, que sustanciaren después de aquella fecha; pero que los negocios que estuvieren executoriados o pendientes, sean de disenso o de esponsales, antes de ella, se gobiernen, substancien y determinen por las Cédulas y órdenes que gobernaban hasta entonces»²²⁷.

La interpretación no resulta fácil, porque del texto de la real orden podría entenderse que la frase «al tiempo de la publicación del citado real decreto» guarda relación con la pragmática a la que el mismo da lugar, vinculándose entonces su eficacia a dicha publicación en los lugares acostumbrados, lo que llevaría a fechas diferentes según las capitales. Nos inclinamos, sin embargo a pensar que es la del propio decreto y ello por dos razones. La falta de alusión en la real orden a la pragmática y la fórmula que establece el propio decreto. Creemos que ésta hace referencia a la fecha en que la real voluntad se manifiesta, porque eso es lo que dicen los términos que utiliza. Lo que sucede es que esta interpretación lleva a que una norma, que tiene además una publicación general a través de la pragmática, pueda ser eficaz con anterioridad a la misma. Ello parece guardar relación con nuestra afirmación de que la ley se perfecciona tras la manifestación de

²²⁶ *Gaceta* de 26 de abril. Como pragmática en *NR*, L 18, tít. 2, lib. 10

²²⁷ Real Orden de 26 de mayo de 1803. *Gaceta* de 24 de junio.

la voluntad real y además la cuestión se refleja con mayor claridad en el texto que examinaremos a continuación: una circular de 14 de abril de 1804 sobre la abolición del régimen de gananciales utilizado en Córdoba, que incluimos por su interés ²²⁸:

«Con fecha de 6 de marzo de 1802 se comunicó circularmente la resolución tomada por S. M. a consulta del Consejo, en que tuvo a bien abolir la costumbre que había gobernado hasta entonces en la ciudad de Córdoba de que las mugeres casadas no tuviesen parte en los bienes gananciales adquiridos durante el matrimonio, y mandar que la ley general de la participación de las ganancias en los matrimonios fuese extensiva a las mugeres de todo aquel reyno, segun y como se practica en los de Castilla y León. De resultas de esto se ocurrió a S. M. manifestando las dudas y pleytos que podían suscitarse sobre la inteligencia de dicha resolución, y pidiendo se sirviese declarar si la particiación de ganancias a las mugeres cordobesas debía entenderse sólo en los matrimonios celebrados después de su circulación; si era extensiva a los contraídos en tiempo en que se hallaban privadas de este beneficio; o si en este caso deberían ser propias del marido las ganancias habidas hasta el tiempo en que se publicó la ley, y partibles desde esta época hasta el día de la disolución del matrimonio. Esta representación se remitió de orden del Rey al Consejo para que expusiese su dictamen; y habiéndolo executado en consulta de 17 de diciembre del año próximo con inteligencia de lo propuesto por los tres Señores Fiscales, por Real resolución a ella, que fué publicada en 12 de enero último, conformándose S. M. con el parecer del Consejo, y teniendo presente que la expresada Real determinación no es derogatoria de alguna ley, fuero o costumbre racional anterior, sino declaratoria de un derecho de que sólo han estado privadas las mugeres cordobesas por una supuesta costumbre, o más bien pernicioso abuso, se ha servido declarar que comprehende, no sólo los matrimonios contraídos después del 28 de mayo de 1801 en que se publicó en el Consejo, sino también todos los celebrados antes de aquél día y que subsistían en él; pero con exclusión de los que se hubiesen disuelto antes de aquella época, por evitar los inconvenientes que producirían la extensión de ellos. Lo que participo a V. etc.».

²²⁸ *Gaceta* de 1 de mayo de 1804.

Sobre dicho texto, y en relación también con el anterior que-remos señalar que mientras que las dudas que se consultan parten de la consideración de la fecha de circulación de la norma, 6 de marzo de 1802, la real resolución sobre el asunto la adelanta el 28 de mayo de 1801, que es la de publicación de su voluntad en el Consejo.

Hasta aquí tendríamos una similitud con el texto anterior, la eficacia a partir de la declaración de voluntad real, lo que entra dentro de la normalidad. Y la coincidencia también de que en los dos casos hay normas posteriores, una pragmática y una circular respectivamente que se dan precisamente para comunicar dicha resolución real, y cuyas fechas no resultan condicionantes.

Pero además, en este segundo texto, la eficacia de la norma es anterior incluso a la fecha de declaración real, en cuanto que afectará a todos los matrimonios que, aunque celebrados con anterioridad, subsistan en dicha fecha de 28 de mayo de 1801, pese a que tal aclaración no se hace hasta el 14 de abril de 1804. Y para justificar el hecho se alegará su carácter de norma declaratoria de un derecho y no derogatoria de ley anterior.

Esta distinción se encuentra también en Suárez, que califica la ley de declarativa si «como tal no crea derecho, sino que declara lo que se debe hacer o no hacer conforme a otro derecho anterior» y constitutiva cuando «crea un derecho nuevo», considerando al igual que el texto incluido que «la ley declarativa en función de sus propias características, abarca no sólo los actos futuros, sino también los pasados»²²⁹.

Los dos textos reproducidos nos confirman en nuestra tesis de que la declaración de voluntad real determina la existencia de la norma y su eficacia, con independencia de que su obligatoriedad en determinadas materias, y especialmente en los casos en que su incumplimiento lleve consigo la imposición de una pena, esté subordinado a que la norma se haga notoria, que llegue a noticia de todos²³⁰.

²²⁹ *Op. cit.*, 3-14-1 y 2

²³⁰ REVEL, aunque refiriéndose a tiempos más cercanos, vincula la fuerza ejecutiva a la promulgación, y la obligatoriedad a la publicación, entendiéndose que ésta debe hacer conocer su carácter ejecutivo y determinar el momento en que es exigible a los interesados, y mencionando la posibilidad de alegar ignorancia, aunque sin extenderse sobre ello. *Op. cit.*, pp. 131, 181, 188 y 199.

Y como breve conclusión diremos que la inclusión de normas en la «Gaceta» responde durante el siglo XVIII a una mera publicación de hecho, sin relevancia jurídica, al mismo concepto difusor que aconsejaba imprimirlas y venderlas en determinadas librerías, sin olvidar también la pretensión publicística de crear una opinión pública favorable, más evidente en determinados reinados.

Después, ya a principios del XIX se equiparará dicha publicación con los restantes medios utilizados para difundir la voluntad real, que posibilitaban la exigibilidad de la misma, en cuanto que a su realización se subordinaba una presunción de conocimiento general que evitaba la alegación de ignorancia.

Tendremos, por tanto, durante el siglo objeto de nuestro estudio una promulgación-publicación en estrecha relación con la existencia y eficacia de la norma, y una publicación-difusión en estrecha relación con su observancia y obligatoriedad. Lo que importa no es atender derechos del súbdito, sino conseguir el cumplimiento de la voluntad real. Y ese cumplimiento es la medida de la publicación que se realiza, y de la forma que ésta adopta. La publicación-manifestación tendrá sus propias formas legales, la publicación-difusión también.

La expresión «S. M. ha publicado en el Consejo y mandado publicar», tan frecuente en la «Gaceta», adquiere así su verdadera dimensión.

RAQUEL RICO LINAGE

Profesora Titular de Historia del Derecho

Facultad de Derecho de Jerez

Universidad de Cádiz