

NUEVAS CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN CASTILLA (1475-1598)

En un trabajo anterior me ocupé hace algún tiempo de las particularidades que enmarcaron el ejercicio de la potestad legislativa por parte de la monarquía (y consecuentemente la producción de las normas legales) en la Castilla bajomedieval, concretamente desde la época de Alfonso X hasta el final del reinado de Enrique IV¹. La claridad y contundencia de los testimonios disponibles obligaron entonces a sostener que los castellanos no sólo no disputaron nunca al monarca la titularidad de la potestad legislativa sino que, por el contrario, la reconocieron expresa y reiteradamente. Fue justamente en lo relativo al ejercicio de dicha potestad donde en cambio surgieron importantes diferencias de criterio entre la realeza y los procuradores de las ciudades reunidos en las Cortes, y donde éstos cosecharon al principio éxitos muy estimables, neutralizados al cabo, sin embargo, por la monarquía.

Los intentos de las Cortes de mediatizar el ejercicio regio de la potestad de dictar normas generales y de conseguir para sí mismas cierta intervención en ese sentido se concretaron, como se indicó en la referida ocasión, en la petición –inatendida– de que el rey lograra antes de legislar el acuerdo de las Cortes; en la pretensión –tácitamente aceptada por la Corona– de que el rey ejerciera en todo caso dicha potestad precisamente en las Cortes, y en la consiguiente y simultánea atribución a los ordenamientos del más alto rango normativo; en la tentativa –que Juan I asumió sin restricciones en las Cortes de Briviesca de 1387– de blindar y tomar invulnerables tales ordenamientos, por la doble vía de su irrevoc-

¹ Cf. B. GONZÁLEZ ALONSO, «De Briviesca a Olmedo (Algunas reflexiones sobre el ejercicio de la potestad legislativa en la Castilla bajomedieval)», en AA. VV., *El Dret comú i Catalunya*, ed. de A. Iglesia Ferreirós (Barcelona 1995), pp. 43 y ss.

cabilidad salvo por ordenamientos ulteriores y de la declaración de nulidad radical de las cartas regias de tenor contrario al contenido de aquéllos; en la adquisición *de facto* de la iniciativa legislativa y la paralela atribución –igualmente admitida por el monarca (en este caso por Juan II en 1432)– de carácter legal a los cuadernos de peticiones; en la oposición frontal, en fin –esta vez fracasada–, a la inserción en las cartas regias de las cláusulas «exorbitantes» con las que se materializaba la invocación del poder absoluto.

Mas también hubo oportunidad de comprobar en las páginas que ahora sintetizo que la construcción tan cuidadosa y laboriosamente diseñada por las Cortes quebró en la mayor parte de los extremos de que constaba, minada por la monarquía y por las contradicciones en que en ocasiones incurrieron los propios procuradores. La introducción de normas legales promulgadas por el rey bajo la forma de reales pragmáticas pulverizó por sí sola varias de las conquistas de que se ha dejado constancia, al tiempo que el solemne e incondicional reconocimiento por los representantes de las ciudades en Olmedo en 1445 de la potestad absoluta del titular del trono debilitó sobremanera las posiciones que a ese respecto se habían defendido en repetidas ocasiones, por no decir que supuso la claudicación de las Cortes. A. Iglesia y S. Coronas han recordado en fecha reciente el modo en que, en efecto, los procuradores presentes en Olmedo en 1445 suscribieron literalmente las proclamas absolutistas antaño formuladas con extraordinaria rotundidad por Alfonso X en una ley del Fuero Real reguladora del riepto, en virtud de las cuales «tan grand es el derecho del poder del rey, que todas las leyes e todos los derechos tien so sí, e el so poder non lo ha de los omnes mays de Dios, cuyo lugar tiene en todas las cosas temporales»².

Ahora bien, ni la aparición de nuevas normas legales se interrumpió en Castilla al concluir el reinado de Enrique IV, ni los problemas derivados del ejercicio por el monarca de la potestad legislativa cesaron al punto, ni la estructura del ordenamiento jurídico castellano había cristalizado por completo en el momento de producirse la clausura del período trastámara, lo que aconseja prolongar la indagación más allá de diciembre de 1474 y tratar de puntualizar (y de esclarecer) las cuestiones que en este orden de cosas se plantearon en tiempos de los Reyes Católicos y de sus inmediatos sucesores.

* * *

² Fuero Real, IV, 21, 5. Cf. A. IGLESIA FERREIROS, «Libro de leyes y privilegio», en AA. VV., *Sevilla, ciudad de privilegios* (Sevilla 1995), p. 122, y S. CORONAS, «Las leyes fundamentales del Antiguo Régimen (Notas sobre la constitución histórica española)», en *Anuario de Historia del Derecho español* (en adelante *AHDE*), 65 (1995), pp. 142-143.

Si nos circunscribimos al cuarto final del siglo XV y al siglo XVI, eligiendo como fecha terminal de nuestra exploración el año del fallecimiento de Felipe II, el primer hecho importante que se debe consignar es de carácter negativo: a lo largo de la época que se acaba de delimitar no se produjo novedad alguna en lo que a la titularidad regia de la potestad legislativa se refiere. Tampoco ahora suscitó este asunto la menor polémica. Antes bien, fue objeto de pronunciamientos inequívocos por parte de los representantes de las ciudades en sentido idéntico al que en su día quedó registrado en relación con los siglos bajomedievales. Las Cortes reunidas en Valladolid en 1523 –las primeras tras el levantamiento comunero–, afirman que «las leys e costumbres son sujetas a los Reys, que las pueden hazer e quitar a su voluntad, e vuestra alteza es ley viva e animada en las tierras»³. No menos conocido (y profusamente citado) es el pasaje en el que los procuradores de las últimas Cortes del reinado de Felipe II aseguran que «el hacer de las leyes y estatutos ha sido siempre de la suprema jurisdicción del Príncipe»⁴. No conozco ninguna declaración de signo contrario.

Así pues, es preferible que nos centremos en el ejercicio de la facultad de dictar leyes, terreno en el que los Reyes Católicos abundaron en principio en el procedimiento que habían modelado los últimos Trastámaras. Es decir, que desde las primeras Cortes del nuevo período, las reunidas en Madrigal en 1476, volvemos a asistir a la regular aparición de los tradicionales cuadernos de peticiones que recogen las súplicas de los procuradores y las correspondientes respuestas del monarca reinante. Cuadernos dotados, como venía sucediendo desde 1432, de indudable carácter legal, como reflejan las cláusulas iniciales y finales de las mentadas Cortes de 1476. A las peticiones de los procuradores, dicen los Reyes Católicos, «nos respondimos disponiendo e ordenando al pie de cada una petición lo que la nuestra merçed fue de estatuyr por ley en la forma siguiente»⁵. Al final se denomina al cuaderno resultante «quaderno de las dichas leyes e ordenanças», que se ordena guardar, cumplir y ejecutar «como leyes generales (...) y que dende en adelante fagan fe e prueba como leyes generales»⁶.

No nos hallamos, por cierto, ante un asunto baladí, sino ante una materia a la que los Reyes Católicos concedieron considerable importancia y en la que plasmaron su concepción del poder regio, transparente en los preámbulos de los cuadernos de las Cortes de 1476 y 1480, respectivamente. Tanto en Madrigal como en

³ Cf. *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla, publicadas por la Real Academia de la Historia* (en adelante CLC), 4 (Madrid 1882), p. 356.

⁴ *Actas de las Cortes de Castilla, publicadas por acuerdo del Congreso de los Diputados, a propuesta de su Comisión de Gobierno Interior* (en adelante ACC), 16 (Madrid 1890), p. 638. Cf. también D. TORRES SANZ, «Las Cortes y la creación de Derecho», en el volumen de AA. VV. *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna* (Valladolid 1989), p. 114

⁵ CLC, 4, p. 2.

⁶ *Ibíd*, p. 109.

Toledo reaparece la doctrina vicarial que (siglos atrás) pusiera en circulación Alfonso X. Dios «hizo sus vicarios a los reyes en la tierra», leemos en el Ordenamiento de 1476⁷. «Tenemos sus vezes en la tierra», repiten los monarcas en 1480⁸. Dios quiere, agregan en el cuaderno de Madrigal, que «esta tal obligación le sea pagada en la administración de la iusticia, pues para esta les prestó el poder. E para la ejecución della les hizo reyes e por ella reynan»⁹. Por eso «queremos –aclaran cuatro años más tarde– ejecutar nuestro cargo haciendo e administrando justicia. Lo qual –se añade a continuación– ha menester regla (...). E esta regla es la ley»¹⁰. Si la existencia de la ley es *conditio sine qua non* de la realización de la justicia, y ésta constituye a su vez el objetivo cardinal del oficio regio, la producción de las normas generales precisas para el buen gobierno poseerá, por tanto, una importancia crucial para «quien(es) tiene(n) poder de la(s) fazer»¹¹. De ahí que no resulte indiferente o secundario el modo de ejercitar la potestad legislativa, esto es, de poner a punto el instrumento del que pende la administración de la justicia.

Los Reyes Católicos empezaron, por consiguiente, a ejercer la referida potestad de la manera que lo habían hecho sus antecesores inmediatos: en las Cortes e infundiendo rango legal a los cuadernos de peticiones. También, desde muy pronto, dictando cuadernos de leyes, que reaparecieron en las Cortes de Toledo de 1480 tras una prolongada ausencia. Después de un dilatado período de relativa pasividad, en cuyo transcurso la monarquía había cedido de hecho la iniciativa legislativa a los procuradores de las ciudades, los reyes, impulsados por una actitud francamente reformadora, restablecen la dualidad subyacente a los ordenamientos y resucitan la antigua modalidad de los cuadernos de leyes.

No tardaron, sin embargo, en dar un giro que comunicó el rasgo más característico a su manera de legislar. Me refiero a la aparición de multitud de pragmáticas que, merced a la oportuna invocación del poder absoluto, los monarcas equipararon a los ordenamientos promulgados en las Cortes. No hubo ya en el resto del reinado nuevos cuadernos destacables de leyes ni de peticiones. La copiosa producción legislativa de las décadas finales de la centuria revistió de ordinario la forma de las reales pragmáticas. Su multiplicación no sólo supuso la normalización de un modo de legislar que, sin ser nuevo (puesto que muy probablemente se remontaba a fines del siglo XIV), apenas se había empleado hasta entonces salvo en contadas ocasiones, sino que implicó además tanto el desplazamiento del ejercicio de la facultad de dictar normas generales, su alejamiento de las Cortes y su paralela radicación en el ámbito de la potestad absoluta de la monarquía,

⁷ *Ibíd*, p. 1.

⁸ *Ibíd*, p. 110.

⁹ *Ibíd*, p. 1.

¹⁰ *Ibíd*, p. 110.

¹¹ *Ibíd.*, p. 110.

cuanto la simultánea e inexorable regularización de la inserción de aquellas cláusulas «exorbitantes» tan enérgicamente denostadas por los procuradores a lo largo de la centuria.

A comienzos del siglo XVI, la dicotomía ordenamiento-pragmática ha adquirido carta de naturaleza, como lo demuestran las reiteradas alusiones del cuaderno publicado en Toro en 1505 a «las leyes de los ordenamientos e premáticas», esto es, a las dos clases de leyes que al cabo coexistieron en el Derecho castellano. Fue, por tanto, en tiempos de los Reyes Católicos cuando, además del ocasional resurgimiento de los cuadernos de leyes, se produjo la maduración de la real pragmática como modalidad legislativa ordinaria, o lo que es lo mismo, cuando cristalizó el ejercicio de la potestad de dictar normas generales fuera y al margen de las Cortes. La somera consulta de los materiales reunidos por Juan Ramírez en los albores de la centuria revela que, en efecto, a lo largo del reinado el centro de gravedad de la legislación castellana se fue alejando paulatinamente de las Cortes ¹².

* * *

El empleo cotidiano y la consiguiente proliferación de las reales pragmáticas fue, a mi juicio, el hecho más relevante que en orden a la creación del Derecho aconteció en estas fechas, a caballo entre los siglos XV y XVI, mas no la única novedad digna de mención. Los primeros años del XVI fueron a este respecto años fronterizos en los que, por una parte, quedó definitivamente clausurado —y en su caso asumido— el *modus operandi* tardomedieval mientras, por otra, germinaron aquellas cuestiones que ocuparían y preocuparían a los castellanos durante la práctica totalidad de la centuria.

En lo que concierne a los ordenamientos de Cortes, el breve reinado de Juana y Felipe supuso el canto del cisne de los cuadernos de leyes, que emitieron en 1505 su postrer destello en las memorables Leyes de Toro, acerca de cuyo contenido e importancia para la evolución del Derecho privado castellano, en particular el sucesorio, nada cabe agregar aquí a lo ya sabido. El Ordenamiento de Toro nos permite recordar (resulta oportuno destacarlo) que la potestad legislativa no se concretaba exclusivamente en la facultad de promulgar nuevas leyes —lo que constituía, sin duda, la manifestación suprema de aquella—, sino que comprendía también, como Alfonso XI se había encargado de advertir en 1348, la de «las interpretar e declarar e emendar». La monarquía lo había hecho en ocasiones pasadas —por ejemplo en Olmedo, en 1445— y volvió a hacerlo ahora «donde avía menester declaración».

¹² J. RAMÍREZ, *Libro de las Bulas y Pragmáticas de los Reyes Católicos* (1503; ed. facs., Madrid 1973, con Prefacio de A. GARCÍA-GALLO y M. A. PÉREZ DE LA CANAL).

En relación con el cuaderno de leyes de 1505 conviene anotar, por último, que las cláusulas de promulgación que siguen a los ochenta y tres preceptos de que consta coinciden sustancialmente con las utilizadas por los Reyes Católicos para promulgar los cuadernos de peticiones. El paralelismo con las fórmulas (arriba citadas) que se usaron en Madrigal es manifiesto. Tanto en 1476 como en 1505 se ordena que las respectivas leyes se «guarden e cumplan e executen, e las fagan guardar e cumplir e executar en todo e por todo, según que en ellas e cada una dellas se contiene, como leyes generales destos mis reynos, e los dichos juezes judguen por ellas», para terminar reiterando el deber de tomarlas en consideración como «leyes generales»¹³. Testimonio concluyente de la asimilación formal de cuadernos de leyes y de peticiones.

Por lo que se refiere específicamente a estos últimos, hay que señalar que el cuaderno de peticiones de las Cortes que poco después se celebraron en Valladolid en 1506 no parece haber sido promulgado del modo que había devenido tradicional, o al menos no consta ni se desprende del tenor de dicho cuaderno que lo fuera, dada la omisión de las cláusulas acostumbradas, sustituidas por la simple mención genérica a la incorporación al texto de «las respuestas que sus altezas dieron en el margen» de las peticiones o capítulos presentados por los procuradores¹⁴. Con análogo laconismo se agrega a renglón seguido de la contestación regia a la última de las peticiones formuladas en la ulterior reunión burgalesa: «Esto se respondió a los sobredichos capítulos en las Cortes generales de Burgos, año de 1512 años»¹⁵. Ni siquiera esa frase hallamos en el cuaderno de las Cortes de Burgos de 1515. ¿Habrá que concluir que durante estos años perdieron los cuadernos de peticiones el rango legal adquirido en 1432? ¿Cabe atribuir tal significación a la ausencia de las cláusulas indicadas? Cualquiera que sea la respuesta por la que nos inclinemos, es claro que no estamos ante cambios irrelevantes sino, como mínimo, ante el reflejo de vacilaciones que no pudieron ser fruto de la mera casualidad.

En lo que atañe a las leyes dictadas fuera de las Cortes, esto es, a las reales pragmáticas, el cuaderno de Valladolid de 1506 aporta también novedades inesperadas, expresivas, quizá, de la incomodidad y consiguiente reacción de los procuradores ante lo que percibían como un clima de indefinición; ante la inseguridad producto de una transición cuyo sentido concreto aún se ignora. La petición sexta del cuaderno citado plantea varias cuestiones que no es posible pasar por alto. En primer término, los representantes de las ciudades sientan la tesis de que, puesto que cada «provincia» presenta características propias, y las leyes «quieren ser conformes a las probinçias», tales leyes «no pueden ser yguales ni disponer de una forma

¹³ *CLC*, 4, pp. 109 y 218, respectivamente.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 235.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 244.

para todas las tierras». De ese silogismo extraen a su vez los procuradores, en segundo lugar, el fundamento de la convocatoria regia de las Cortes «quando (se) obiesen de hazer leys». Y por eso, añaden a continuación, en tercer lugar, a modo de cierre conclusivo del razonamiento, «se estableció ley que no se fiçiesen ni rebocasen leys syno en Cortes»¹⁶, alusión tan transparente como sesgada a la antigua ley de Briviesca de 1387. Sesgada, digo, porque si bien es cierto que entonces se dispuso, como es sabido, que los ordenamientos sólo fuesen revocables por otros posteriores, no lo es menos que ni en aquella ocasión ni en ninguna otra, en Briviesca o en otro lugar, había llegado a suscribir la monarquía de manera expresa el principio de que exclusivamente cupiera *hazer* las leyes en las Cortes. Se trataba de una máxima que desde luego circulaba y resultaba familiar en Castilla, tácitamente incorporada al acervo jurídico tardomedieval –y de ahí la equiparación regia de las pragmáticas a los ordenamientos–, pero en rigor sobreentendida y nunca proclamada explícitamente. Los procuradores rebasan la literalidad de la ley de Briviesca, fuerzan su contenido y le obligan a decir lo que en puridad no prescribía.

Repárese en la concepción de la ley que subyace a la argumentación de los procuradores y de la que éstos se servirán para justificar su demanda de que la monarquía no ejerza la potestad legislativa fuera de las Cortes: las leyes «no pueden ser iguales ni disponer de una (misma) forma para todas las tierras». Frente a la potencialidad generalizadora de la ley, frente a su vocación uniformista (que con el tiempo convertirá en redundante la expresión «ley general»), la visión localista y particularizadora que aproxima la ley al privilegio y de la que se extrae el corolario de que el legislador, para proceder correctamente, debe por tanto recabar el asesoramiento previo de los conocedores de las peculiaridades de aquellos lugares para los que se pretende legislar. Tensión muy propia de un período histórico que ha remontado la inexistencia de un orden jurídico general, pero no ha accedido a la unificación normativa.

Hasta aquí el razonamiento, al que sigue una doble súplica: que «quando leys se obieren de hazer manden (los monarcas) llamar sus reynos e procuradores dellos», se entiende que para que expresen su parecer. Y que las pragmáticas, dictadas sin escuchar previamente la opinión del reino («fuera desta orden»), «sean rebistas, e (se) probean e remedien los agrabios que las tales premáticas tienen»¹⁷. Con otras palabras: que se revisen las pragmáticas a gusto de los representantes ciudadanos y que en lo sucesivo se retorne al procedimiento tradicional de legislar en las Cortes. No considero exagerado concluir que la petición de los procuradores apuntaba en última instancia a la consagración de la exclusividad de los ordenamientos y a la desaparición pura y simple de la real pragmática como modalidad legislativa ajena a las Cortes.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 225.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 225.

Al rechazar los reyes la solicitud de los procuradores quedó abierto el camino para reiterarla en ocasiones sucesivas, convirtiéndola en una de las reivindicaciones que, como se verá, atravesaron de parte a parte el siglo XVI. Si en vida de Isabel se había consentido en silencio el frecuentísimo ejercicio de la potestad legislativa fuera de las asambleas estamentales, asistimos ahora al estallido de una protesta *a posteriori* que no tardaría en reaparecer. Lo hizo en las Cortes de Madrid de 1510, en un texto diáfano, exhumado no ha mucho por Carretero y merecedor de cierta atención, que enlaza directamente con el de 1506 que se acaba de comentar. También ahora se critica la manera de legislar por pragmática, sin antes «llamar e oyr (a) los procuradores del reyno», sin tomar en consideración «la diversydad de las tierras y provinçias» y sin la conveniente deliberación, lo que obliga a introducir luego «mudanças, y emiendas e rebocaçiones» por las cuales «los pueblos se tienen por muy oprimidos». Tales inconvenientes, prosiguen las Cortes, se evitarían si se guardara «a estos reynos su costumbre e posesyón que los reyes antepasados de gloriosa memoria les guardaron en ser llamados *para faser leyes generales*», costumbre –agregan– que deja «muy entera y libre» y para nada atenta contra «la preheminençia real de poder mandar lo que sea su serviçio, e que su voluntad sea avida por ley». Frases decisivas que aquilatan de una vez por todas, si falta hiciere, el alcance de las pretensiones de las Cortes. Lo que suplican es que, «quando las tales prematicas o leyes generales se ovieren de faser», se tenga a bien «mandar llamar los procuradores del reyno e oyrlos»¹⁸. Lo que en 1506 aparecía insinuado con medias palabras se explicita aquí con claridad y entera precisión: las Cortes aspiran a ser oídas y a que ese trámite de previa audiencia, bien que no vinculante para la monarquía, se torne preceptivo. Fernando el Católico no respondió.

La creciente importancia de las leyes regias en cualquiera de sus clases, así como la libertad con la que de hecho ejerce la monarquía la potestad legislativa (dado su rechazo del planteamiento restrictivo de las Cortes), no deben llevarnos a olvidar que aquéllas no agotaban el Derecho aplicable ni constituían el único elemento del ordenamiento jurídico de la época. Precisamente la ley con la que se inicia el Ordenamiento de Toro nos sitúa ante la compleja estructura del Derecho castellano, cuyas piezas distribuye y jerarquiza de acuerdo con un orden estricto en el que el primer lugar corresponde a «las leyes de los ordenamientos e premáticas». La monarquía promulga, interpreta, declara las leyes o, como en ese caso, «revoca, casa y anula» las que considera inconvenientes, que es lo que se hizo en Toro con el precepto de las *Leyes por la brevedad e orden de los pley-*

¹⁸ J. M. CARRETERO, *Corpus documental de las Cortes de Castilla (1475-1517)* (Toledo 1993), p. 91. El mismo autor había examinado anteriormente ese texto de las Cortes de Madrid de 1510 en su libro *Cortes, Monarquía, Ciudades. Las Cortes de Castilla a comienzos de la época moderna (1476-1515)* (Madrid 1988), pp. 50 y ss.

tos que en 1499 había concedido preferencia «a falta de ley» a las opiniones de determinados legistas y canonistas¹⁹. La lectura de la Real Pragmática de 21 de mayo de 1493 que contiene tales *Leyes* revela lo que, por otra parte, ningún mediano conocedor del Derecho bajomedieval y de comienzos de la Edad Moderna ignora: la existencia, junto a las leyes de las Partidas, ordenamientos y pragmáticas, de los fueros, costumbres, estilo y derecho común o, como se dice en otro pasaje, «opiniones de doctores». El *ius commune* no sólo se hallaba a la sazón bien presente en el foro, sino también en la propia ley regia, que en alguna ocasión lo menciona expresamente y contrapone las *leyes* a los *derechos*, como el precepto del Ordenamiento de Toledo de 1480 que amplió a cinco días el plazo para interponer el recurso de apelación²⁰. En Toro se puso fin formalmente a la actitud de tolerancia respecto a la alegación en juicio de las opiniones de los doctores del Derecho común, se restableció la solución arbitrada por Alfonso XI en Alcalá en 1348 y se ratificó en términos más enérgicos y diáfanos la primacía incondicional de la ley del rey, mas no se abolió el pluralismo que subyacía al Derecho castellano y que perduró hasta la disolución del Antiguo Régimen.

* * *

A medida que avanzaba el siglo XVI, derrotadas las Comunidades y asentada la nueva dinastía, el tratamiento de las cuestiones tocantes a la potestad legislativa fue perdiendo la viveza y amplitud de perspectivas características de los tiempos de los Trastámaras; consolidado el régimen absolutista, experimentó durante los reinados de los primeros Austrias un acusado empobrecimiento. Si en el pasado no se había cuestionado que la titularidad de la potestad legislativa recayera en la monarquía, ningún motivo justificaba que se hiciera ahora. No sólo no se pone en duda la facultad exclusiva del monarca de dictar normas generales, sino que el lenguaje en que reyes y súbditos se expresan da por supuesto que efectivamente reside en solitario en los titulares del trono. Con entera naturalidad alude Carlos V en 1528 «a las leyes por nos fechas en las Cortes pasadas», esto es, en Valladolid en 1523 y en Toledo en 1525²¹. Cuatro años más tarde son los procuradores quienes recuerdan que las cosas que los monarcas conceden en las Cortes «son avidas por leyes»²². Con instructiva precisión se refieren los procuradores de las ciudades en 1571 a lo que «por los reyes (...) está ordenado y mandado por

¹⁹ *Leyes hechas por los muy altos e muy poderosos señores el rey don Fernando e la Reyna doña Isabel nuestros soberanos señores por la brevedad e orden de los pleytos Fechas en la villa de Madrid año del Señor de 1499* (ed. Granada 1973), XXXVII.

²⁰ *CLC*, 4, pp. 183-184.

²¹ *Ibíd*, p. 448

²² *Ibíd*, p. 526.

leyes hechas en Cortes»²³, mientras en 1582 lo hacen, también genéricamente y con no menor claridad, a las leyes «que vuestra Magestad es servido de hazer y publicar»²⁴. Es el rey, por tanto, y sólo él, quien *hace* las leyes, sin perjuicio de que las dicte y se publiquen precisamente *en* las Cortes.

Ese hacer nuevas leyes constituye la primera y más neta manifestación del ejercicio de la indicada potestad, que, por cierto, no volverá a materializarse con posterioridad a 1505 en la promulgación de cuadernos de leyes propiamente dichos, sino únicamente en la de cuadernos de peticiones y de pragmáticas. La diferencia entre aquéllos y éstos, antaño muy marcada, tiende a desvanecerse, de modo que a los cuadernos que contienen leyes se les denomina ahora, sin más, cuadernos de leyes, aunque el origen de los preceptos que los integran se encuentre en los capítulos presentados y suplicados por los procuradores de las Cortes.

En 1523 se vuelve a infundir expresamente –y a partir de entonces sin excepción– carácter legal a aquellos entre tales capítulos que han merecido la aprobación y respuesta favorable de la monarquía, y así quedará reflejado en las cláusulas finales de los sucesivos cuadernos, que desde 1523 en adelante se reproducen sin falta y sin otras variaciones que algún matiz ocasional siempre irrelevante. El monarca reinante manda que «veays las respuestas que por nos a las dichas peticiones e capítulos fueron dadas, que de suso van yncorporadas, y las guardeys e cunplays y executeys, e hagays guardar e cunplir e executar en todo e por todo, segund e como de suso se contiene, como nuestras leyes e prematicas sançiones por nos hechas, y promulgadas en Cortes», ordenando a continuación que «este nuestro quaderno de leyes sea pregonado públicamente en esta nuestra corte, porque venga a notiçia de todos e ninguno dello pueda pretender ynorancia»²⁵.

Los procuradores no ahorraron protestas porque, a su juicio, lo otorgado por la monarquía en las Cortes «no se guardaba y se quebrantaba». En la década de los treinta solicitaron en dos ocasiones sucesivas, a fin de clarificar su tenor y de facilitar su conocimiento, que el contenido de lo aceptado por Carlos V en las reuniones precedentes se vertiese en un cuaderno único y que se recogiera en él sólo la parte dispositiva de las leyes correspondientes, «sin que se ponga la suplicación y causas como agora están en los quadernos de las dichas Cortes»²⁶.

²³ ACC, 3, p. 356.

²⁴ ACC, 6, p. 810.

²⁵ CLC, 4, pp. 402 (1523), 446 (1525), 523 (1528), 578-579 (1532), 625 (1534) y 690 (1537). Cf. también CLC, 5, pp. 159 (1538), 257 (1542), 475 (1548), 573 (1551), 704 (1555), 774 (1558) y 865 (1559). También en ACC, 1, p. 416 (1563); ACC, 2, p. 471 (1566); ACC, 3, pp. 422-423 (1571), CLC, 5 ad., pp. 606-607 (1576), y ACC, 16, p. 720 (1592-1598). A la adquisición de carácter legal de las peticiones formuladas por los procuradores y aceptadas por la monarquía castellana en la Edad Moderna se ha referido también D. Torres, quien examina esta materia no tanto desde la perspectiva del ejercicio regio de la potestad legislativa (que es la que interesa en las presentes páginas) cuanto, más bien, desde la óptica de la dialéctica absolutismo-pactismo (Cf. el estudio cit. en nota 4, especialmente pp. 130 y ss.).

²⁶ CLC, 4, pp. 526-527.

En 1534 reiteraron análoga petición²⁷, que no me consta obtuviera cumplida ejecución pese a haber logrado el beneplácito del rey.

Junto a los ordenamientos... las pragmáticas, de las que, según los representantes de las ciudades, «unas se guardan y otras no se guardan, y los jueces hazen lo que quieren». En 1523 se registró un intento que no me parece desacertado enlazar con las tentativas abolicionarias de 1506 y 1510 que ya se han comentado. Los procuradores proponen ahora que «de las (pragmáticas) que se usan e deven guardar (se) haga un ordenamiento de leyes breve, para que aquellas se guarden, y lo demás se anule y reboque»²⁸. Tras esta petición se abre un período de silencio sobre las pragmáticas que no se interrumpirá hasta los instantes finales del reinado de Carlos V. En realidad ya no se volverá a solicitar la abolición de las pragmáticas. Es un hecho incontrovertible que la monarquía no renuncia a dictar normas generales al margen de la reunión de las Cortes. Los castellanos no ignoran que el resultado de esta modalidad de ejercicio de la potestad legislativa es la aparición de sucesivas pragmáticas que, merced al transcurso del tiempo, pierden su inicial carácter extraordinario. Se puede afirmar que cuando los Austrias deciden legislar lo hacen promulgando reales pragmáticas, algunas tan significativas e importantes como la de 14 de marzo de 1567 que antecede a la Nueva Recopilación.

Así pues, el binomio bajomedieval cuadernos de leyes-cuadernos de peticiones cede *de facto* ante la dualidad cuadernos de peticiones-reales pragmáticas, sometidos los primeros a un proceso de acusado desgaste, de paulatina degradación, de banalización, en suma, mientras la pragmática se alza como la modalidad elegida por los Austrias para legislar por propia iniciativa.

A la vez que se dictan nuevas normas, la potestad legislativa se ejerce también, claro es, para aclarar, declarar, alterar, las preexistentes. Mediada la centuria, los procuradores solicitarán insistentemente que las Leyes de Toro sean objeto de la oportuna declaración ante la incertidumbre que su aplicación suscitaba. En 1544 se prevé dirigirse a las audiencias de Valladolid y Granada para que «brevemente enbien sus dudas y pareceres a vuestro real consejo y que con el parecer de todos se declaren las dudas» provocadas por el Ordenamiento de 1505²⁹. En 1548 y 1558 se reiteró dicha petición³⁰. En otras ocasiones, como en 1555, el ruego de que «se declaren ciertas leyes» se formula en relación con el cuaderno de alcabalas, en el que había, en opinión de los procuradores, «algunas leyes confusas y superfluas y muy rigurosas» que, por ello, convenía «enmendar y declarar»³¹.

²⁷ *Ibíd*, p. 581.

²⁸ *Ibíd*, p. 383.

²⁹ *Ibíd*, pp. 308-309.

³⁰ *CLC*, 5, pp. 454 y 750, respectivamente.

³¹ *Ibíd*, p. 630.

Después del regreso de Carlos V a Castilla, apagado el levantamiento comunero, dos fueron, sin embargo, las preocupaciones predominantes de los representantes de las ciudades a propósito de la materia que se viene examinando en estas páginas. La primera nace de la obsesión que desde los años veinte del siglo se apoderó de la opinión castellana ante la inobservancia e inseguridad del Derecho, y se concretó en las reiteradas y clamorosas peticiones en favor de la fijeza y mejor conocimiento de las normas vigentes, que se aspira a alcanzar ante todo mediante la anhelada recopilación de las leyes regias. La segunda apuntó en los momentos finales del reinado de Carlos V para fortalecerse y desarrollarse durante el reinado de su hijo, en el que las Cortes exteriorizan el deseo de recuperar, siquiera en mínima medida, cierta intervención (desde ahora anticipo que escasa y desvaída) cuando el monarca ejercitara la potestad legislativa. Consignemos, para finalizar, el tratamiento de que ambas cuestiones fueron objeto en las reuniones de las Cortes.

Entre la década de los veinte y la de los sesenta se extendió por Castilla la que acabo de calificar de preocupación y aun obsesión por acceder a un grado superior de certeza y seguridad jurídica que se materializó, en efecto, principal ya que no exclusivamente, en el objetivo de culminar el proceso recopilador abierto e iniciado en el siglo XV. Los datos en este sentido que testimonian dicho estado de opinión son suficientemente numerosos y elocuentes, al tiempo que ilustran los distintos aspectos del fenómeno señalado. Desde 1523 en adelante, los procuradores de las ciudades reiteraron insistentemente la urgente necesidad de contar con una recopilación que agrupara las leyes regias existentes, esto es, los ordenamientos y pragmáticas, facilitando así su puntual conocimiento y consiguiente aplicación y desterrando el desconcierto e inseguridad imperantes. Los jueces, se lee en el cuaderno de 1523, «dan varias e diversas sentençias e no saben las leyes por las quales se an de juzgar todos los negoçios e pleytos»³². De resultas de esa situación, se dirá en 1532, muchas de las leyes en vigor «no se guardan»³³, y de ahí la conveniencia de reunir las e imprimirlas, esto es, de compilarlas.

Cierto que se dispone de la obra de Montalvo, pero las leyes de los ordenamientos que éste reunió «están corrutas e no bien sacadas»³⁴, lo que obliga a solicitar repetidamente una recopilación distinta de aquélla, asunto –se enfatiza en 1555– «de tanta importancia y beneficio general quanto ninguno puede ser más»³⁵, y que por eso «ay gran necesidad» de resolver de una vez por todas, se concluirá en 1559³⁶. En eso reina completo acuerdo, como lo hubo en el hecho

³² *CLC*, 4, p. 382.

³³ *Ibíd.*, p. 547.

³⁴ *Ibíd.*, p. 382.

³⁵ *CLC*, 5, pp. 628-629.

³⁶ *Ibíd.*, p. 816.

de instar el impulso regio, lo que quiere decir que se piensa en un cuerpo legal de carácter oficial.

En lo que las Cortes no siempre coincidieron fue en la técnica o procedimiento deseable para llevarlo a cabo, cuestión de evidente trascendencia sobre la que sucesivamente expresaron criterios diferentes. En 1523 opinaban que si «todas (las leyes regias) se juntan *fielmente como están en los originales* será muy grande fruto y provecho»³⁷. Cinco años más tarde instan, en cambio, a «*corregir y enmendar* las leyes destos reynos, e ponerlas todas en un volumen»³⁸, y en 1532 a cribar, seleccionar y evitar las eventuales contradicciones, de manera que la futura recopilación no contenga «cosa superflua ni una contraria de otra»³⁹. En 1555 insistirán de nuevo los procuradores en la conveniencia de elaborar la recopilación de las leyes regias «poniéndolas por su orden (...), quitando lo superfluo, enmendando lo vicioso en la letra de las dichas leyes»⁴⁰.

Son bien conocidas la parsimonia y retraso con que se ultimó la Recopilación, aprobada al fin por Felipe II el 14 de marzo de 1567. No así las particularidades del dilatado proceso recopilador y las verdaderas y profundas razones de las demoras, ni las causas por las que se prefirió prescindir del trabajo realizado por Galíndez de Carvajal, ni los motivos concretos que entorpecieron la labor llevada después a cabo, por este orden, por López de Alcocer, Guevara, Escudero, Arrieta y, finalmente, por Atienza. Es claro, empero, que al cabo prevaleció la opción de refundir, trocear y, en su caso, modificar el tenor de las normas recopiladas o, por decirlo con las palabras del propio monarca, de «corregir, mudar y alterar (...), quitando lo que fuese superfluo, y anadiendo y enmendando en ellas lo que conviniese», lo que *de facto* condujo a que algunas fueran en realidad «nuevamente hechas y ordenadas» y tuvieran que ser promulgadas de nuevo (que es lo que en verdad hizo Felipe II en marzo de 1567).

Resulta innegable, en suma, el sostenido interés de las Cortes por las leyes regias y por cuanto redundase en su puntual aplicación. Las tenaces reclamaciones de los procuradores en favor de la culminación del proceso recopilador constituyen un elocuente testimonio de la importancia que en la Castilla del siglo XVI se atribuía al Derecho real, perfectamente compatible con el papel, también sobresaliente, que a la sazón desempeñaba la doctrina. El deseo de disponer de un cuerpo recopilado que facilitara la consulta de una versión actualizada y coherente de la legislación del rey no agotó, por lo demás, la demanda de certeza característica de este período, en cuyo transcurso se asistió igualmente —no es ocioso recordarlo— a la compilación y publicación de numerosísimas ordenan-

³⁷ CLC, 4, p. 382. La cursiva es mía.

³⁸ *Ibíd*, p. 466. La cursiva es mía.

³⁹ *Ibíd*, p. 547.

⁴⁰ CLC, 5, p. 628.

zas municipales y se reclamó, en fin, en diversas ocasiones la impresión de las *cartas acordadas* del Consejo⁴¹. Antes, en 1551, se había solicitado la de las *Partidas*⁴².

Como ya he indicado, en la segunda mitad de la centuria las Cortes desempolvieron, por otro lado, pretéritas preocupaciones relacionadas con su propia intervención en los asuntos legislativos y encaminadas a propiciar el fortalecimiento de una posición que el paso del tiempo había deteriorado gravemente. Las aspiraciones en este sentido manifestadas por los representantes de las ciudades fueron principalmente dos. De una parte, en 1555 se pide que las normas «hechas en Cortes a suplicación destos reynos» no se revoquen hasta que los procuradores de nuevo «juntos en cortes puedan dar razón de la causa que para lo pedir les movió»⁴³. En 1571 se retrotraerán a un estadio anterior en la elaboración de los ordenamientos, solicitando que, a fin de que el rey pueda ser cumplidamente «informado de las causas que el Reyno tiene» para formular sus capítulos y demandas, éstas sean consideradas en presencia de dos o tres procuradores designados por las Cortes que expliciten los motivos que movieron a presentarlas⁴⁴. De otra parte, en 1582 se suplica a Felipe II que, «de aquí adelante, estando el Reyno junto, no se haga ley ni pragmática sin darle primero parte della»⁴⁵. En la última reunión del reinado de Felipe II las Cortes reiteraron ambas peticiones, esto es, que cuando se hallaran reunidas no se legislara sin antes oírlas⁴⁶, y que tampoco se revocaran los ordenamientos «sin que en el Reyno se vuelva a tratar si conviene»⁴⁷. Ninguna de las referidas solicitudes, pálido reflejo de las del pasado, fue atendida por Felipe II, lo que obliga a concluir que, a lo largo del siglo XVI, las Cortes fracasaron en el empeño de condicionar el ejercicio de la potestad legislativa y que la monarquía revalidó y preservó, por tanto, enteramente la facultad de dictar leyes *ad libitum*, sin la participación o control de las asambleas estamentales.

BENJAMÍN GONZÁLEZ ALONSO

⁴¹ En 1555 (*CLC*, 5, p. 630), 1563 (*ACC*, 1, p. 362) y 1576 (*CLC*, 5 ad., p. 556)

⁴² *CLC*, 5, p. 547.

⁴³ *Ibíd*, p. 677

⁴⁴ *ACC*, 3, pp 363-364.

⁴⁵ *ACC*, 6, pp 810-811.

⁴⁶ «Suplicamos (a vuestra Magestad) sea servido de mandar que de aquí adelante, estando el Reyno junto en Cortes, no se haga ni publique ley ni pragmática, sin que primero den parte dello al Reyno para que diga si se le ofrece alguna razón para que se haga o deje de hacer la dicha ley» (*ACC*, 16, p. 639).

⁴⁷ «Sería cosa muy del servicio de vuestra Magestad y bien común, que lo que vuestra Magestad hubiere mandado una vez a suplicación del Reyno, no se revoque sin que en el Reyno se vuelva a tratar si conviene el revocarse, o no» (*ibíd*, p. 653).