

**EL NOTARIADO ESPAÑOL DE ÁMBITO
NACIONAL Y LA DOCUMENTACIÓN
PÚBLICA DURANTE
LA DINASTÍA BORBÓNICA
HASTA LA LEY ORGÁNICA DE 1862**

Dr. D. Ángel Riesco Terreros
Catedrático emérito de “Paleografía y Diplomática”
Universidad Complutense de Madrid

I. Finalidad y delimitación de este trabajo. Datos y circunstancias de interés histórico-político y social para la comprensión de la vida institucional y actividad profesional del Notariado moderno español.

Este trabajo histórico-jurídico y, a su vez, diplomático e institucional sobre el notariado moderno español y su actividad profesional, se circunscribe temporalmente al siglo XVIII y buena parte del XIX, con fecha límite en la promulgación de la Ley Orgánica del Notariado Español de 1862 y su Reglamento (a.1863), en tiempos de Isabel II.

Durante estos 162 años, tienen lugar en España al menos cinco acontecimientos de elevado significado político, administrativo, territorial, bélico e institucional: 1) el cambio de dinastía monárquica con la subida al trono y Corona de España del primer “borbón”, a la muerte de Carlos II (a.1700) el rey Felipe V, duque de Anjou, vencedor del archiduque Carlos, hijo del segundo gran delfín Luis de Francia, nieto del también francés Luis XIV y biznieto – del español Felipe IV; 2) la implantación en toda España de un régimen jurídico – administrativo fiscal común a todo el territorio y de un Gobierno centralizado de carácter nacional; 3) el tránsito del intervencio-

nismo regio-gubernamental autoritario, dentro de un régimen más o menos liberal, al absolutismo regio francés, que pone fin al viejo sistema federal hispano, aplicado desde antiguo -y todavía en vigor en el siglo XVII-a los principales reinos históricos, dotados hasta 1700 de mayor autonomía e independencia: Castilla, Aragón, Principado de Cataluña, Valencia, Mallorca y Navarra, todos ellos aglutinados bajo la monarquía austriaca; 4) el tímido, pero real, nacimiento de un nuevo modelo de sociedad y de Estado moderno, en los que va tomando cuerpo el concepto de gobernabilidad, economía y política nacional. De ahí el predominio, por parte de la Corona, del uso del “decreto” y “decreto Ley” sobre el resto de los instrumentos legales y normativos a la hora de gobernar y administrar y 5) el impacto de la “Ilustración” y del “despotismo ilustrado” que, junto con el desarrollo del “racionalismo crítico” y las reformas: agraria, de la enseñanza, del Derecho..., culminan con la expatriación de los “jesuitas” y la gran “desamortización” de Mendizábal.

Los radicales y convulsivos “decretos-Leyes de Nueva Planta”, promulgados por Felipe V y el Consejo de Castilla durante los años 1707-1716 y suavizados por el mismo monarca mediante sucesivas instrucciones, resoluciones y normas a partir de 1720, se gestan en circunstancias de crisis e inestabilidad política y social dentro de un ambiente bélico, y su promulgación obedece a fines concretos: a) acabar con el levantamiento y oposición pre-nacionalista a la nueva monarquía centralizadora por parte de los viejos reinos de Aragón, Valencia, Principado de Cataluña y Mallorca y b) “reducir en todos mis Reinos de España-tomo estas palabras directamente del Decreto-Ley de Nueva Planta de 29 de junio de 1707-a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales (de justicia y administración), gobernándose igualmente todos(Reinos y súbditos)por las leyes de Castilla”.

La imposición forzada de esta normativa trajo consigo no sólo la abolición de los fueros, usos y costumbres, prerrogativas, leyes y normas territoriales en aquellos reinos y señoríos dotados de amplia autonomía legislativa, judicial, administrativa y fiscal, sino también la disolución o adaptación, en su caso, de las instituciones, organismos y colegios profesionales más representativos de aquellos territorios, entre otros los florecientes Colegios Notariales de Aragón y Valencia que, desde siglos atrás, venían funcionando bastante mejor que los de los reinos de Castilla e Indias, y el sometimiento de los no disueltos a la legislación general castellana y a la nueva estructura de la Administración Pública.

Con la avocación total y exclusiva de la soberanía y de la totalidad de poderes a su persona y Gobierno, el primer monarca de la recién instaurada dinastía borbónica, sin tener en cuenta la diversidad cultural, lingüística, legislativa, costumbrista, fiscal—, existente en los Reinos de España, ni hacer caso a las teorías e ideas desarrolladas y propugnadas en Europa por destacados pensadores y políticos algunos años después (mediados del s. XVIII) muchas de ellas recapituladas magistralmente por Montesquieu, don Carlos-Luis de Secondat, barón de La Brède y de Montesquieu (a.1748) en su obra “El espíritu de la Leyes” (“de L’esprit des lois”) sobre el equilibrio dinámico de la fuerza de la autoridad moderada por la ley, y la necesidad de la división y separación de los principales poderes del Estado (Reino-Nación) y su Gobierno: el legislativo-administrativo, el judicial y el ejecutivo.

Tampoco tuvo en cuenta la incipiente monarquía borbónica la atinada monición hecha hacia 1640 por el autor del “Crítico”, Baltasar Gracián, sobre el problema de la unidad de España y de los españoles: “en la monarquía española-escibe Gracián-donde los reinos y provincias son muchos, las naciones diferentes, las lenguas varias, las inclinaciones opuestas y los climas encontrados, es menester gran capacidad (por parte de gobernantes y gobernados) para conservar lo existente y, mucha más, para unir”.

Felipe V, hombre culto imbuido por la corriente del “racionalismo crítico” de su época y gran promotor de las Reales Academias y de la Biblioteca Nacional, refuerza el sistema y régimen autoritario y, para impedir lo que él consideró peligroso para la Corona y el Reino de España: la fragmentación territorial y la posible independencia y separatismo político-administrativo y jurisdiccional de amplias zonas sectoriales del Estado español, da paso en España a la consolidación del absolutismo regio de puro estilo francés, colocando su poderío y autoridad real por encima de la ley, del Estado y de las instituciones más representativas de la sociedad y del Reino.

Antes de seguir adelante, quiero advertir que en este trabajo he mantenido la misma línea de investigación que en los precedentes de idéntica temática y similares contenidos, casi todos publicados en las distintas Actas de las “Jornadas Científicas sobre Documentación”, organizadas desde 2002 por el Departamento de Ciencias y Técnicas Historiográficas y de Arqueología de esta Facultad de Geografía e Historia, cuyos inicios, en cuanto a

mis trabajos de investigación, se remontan al periodo tardo-romano y visigodo de los siglos VI-IX y a la respectiva legislación y fuentes de las épocas: medieval, renacentista y moderna, de las centurias XII^a a la XIX^a.

A lo largo de estos 162 años - periodo excesivamente amplio desde la perspectiva temporal (aa.1700-1862) y cargado de acontecimientos, transformaciones, cambios estructurales, políticos, institucionales territoriales, ideológicos y administrativo-fiscales, intento ofrecer una pequeña aportación a la historia de la institución notarial de España en su doble faceta: institucional-profesional y corporativo – gremial en el tránsito de la modernidad a la fase contemporánea y actual y, sobre todo, a la actividad y función específica que, este funcionariado oficial desarrolla en calidad de servicio público, semipúblico y privado y, sobre todo, a la práctica totalidad de los negocios típicos de los particulares sometidos al Derecho privado pero realizado por los ciudadanos a nivel no estatal, todos ellos constitutivos del entramado esencial de la vida y actividad diaria de una sociedad en estado de recuperación y pleno desarrollo, entramado que, al menos en parte, quedó desvirtuado por la inexistencia de una normativa legislativa y jurídico-administrativa general adecuada a la nueva situación política y régimen gubernamental del Reino (Nación) y de sus instituciones y organismos de poder, controlados por el intervencionismo de la autoridad central suprema y por los órganos de poder de alcance nacional, territorial o local e institucional.

La “judicatura” y el “notariado”-hoy diríamos el “poder Judicial” y el incipiente “poder Notarial”-este en cuanto servicio oficial de carácter público de la fe y garantía notarial, ejercido por empleados profesionales faltos de libertad y excesivamente dependientes de la administración central, institucional y local-fueron, a mi entender, pilares básicos dentro de la sociedad y del Estado moderno de la España de los siglos XVIII-XIX y una de las estructuras más sólidas y eficientes en orden a garantizar el Estado de Derecho, a pesar de sus ostensibles deficiencias, que no fueron pocas, cuyo desarrollo y seguridad corrió a cargo de los monarcas, Gobiernos y Cortes constitucionales de turno, por lo general, proclives al centralismo y a la unidad nacional: administrativa, judicial, legislativa, ejecutiva y fiscal.

En numerosas ocasiones, la monarquía, los gobiernos y determinadas instituciones, organismos, autoridades y poderes políticos hicieron, de los cargos-y oficios públicos: judiciales, administrativos, notariales y gubernati-

vos, una auténtica agencia de colocaciones y de reparto partidista de prebendas.

La función básica, pero no única, encomendada por el poder del Estado: Monarcas, Gobiernos, Cortes, Ministerios, Consejos..., a ambas instituciones (Judicatura y Notariado) y a los profesionales llamados a ejercerla, entre otros los jueces y notarios, expresada de forma concisa y simplificada fue la siguiente: garantizar, conforme a Derecho, el desarrollo de los procesos y la recta aplicación de la ley y la justicia e, igualmente, la seguridad jurídico – administrativa del Reino, de sus instituciones y de la ciudadanía, todo ello en orden a formalizar la vida jurídica, administrativa y judicial del “reino”, “nación” o “república”, con aplicación desde el siglo XVIII a todos los territorios y a todos los súbditos y naturales de España, una vez establecida la nueva forma de gobierno, con la dotación de un ordenamiento general y de un sistema jurídico-legislativo, al menos teóricamente, único: la “constitución” o mejor o “Constituciones” españolas de los siglos XIX y XX, cuyos textos normativos, con categoría de ley suprema de leyes, deberían aplicarse con objetividad en todo el territorio nacional a todos los españoles y a la diversidad de negocios, actos e interrelaciones humanas, tráfico mercantil etc., bien bajo el absolutismo regio y despotismo ilustrado de los borbones, bien bajo el régimen constitucional y sistema representativo de las Cortes españolas a partir de 1808-1812.

Desde las Cortes de Cádiz de 1812, siempre con alguna excepción, la soberanía reside esencialmente en la Nación y no en el rey (Corona), advirtiéndose en la España centralizada y centralista una tendencia más liberal y mayor capacidad de adaptación, si bien menos acentuada en unos periodos que en otros, dependiendo del poder efectivo de cada monarca y de la presión ejercida por las Cortes y los Gobiernos de turno.

Durante los mandatos constitucionales, las Cortes españolas fuerzan a la Corona y a los reyes que la representan a aceptar el liberalismo moderado y a poner los cimientos adecuados para instaurar una administración moderna. De ahí que, en los sucesivos regímenes, al menos en teoría, se luche por el buen gobierno y recta administración del Estado y Nación española, conforme a las disposiciones plasmadas en los primeros artículos de las cuatro Constituciones vigentes hasta mediados del siglo XIX (aa.1812-1869) para toda España.

En los artículos 2 y 3 de la Constitución gaditana de 1812 se dice textualmente: "la Nación Española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona (incluido el rey), y la soberanía reside esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece exclusivamente a ésta el derecho de establecer las normas(Leyes) fundamentales"¹.

Con todo, los monarcas de la dinastía borbónica, siempre que lo permitieron las circunstancias, hicieron uso de la "regalía de Su Majestad-como prescribe la ley 21 del Libro VII, tit.7 de la Novísima Recopilación-para crear y consumir los oficios públicos", tanto los creados por la Corona como por las instituciones y otras autoridades y personas dotadas de jurisdicción y capacidad legal.

Sólo a partir de la publicación oficial de la llamada "carta Magna" del Notariado Español de 28 de mayo de 1862 se exigen, para lo sucesivo, a todos los aspirantes a futuros miembros de dicho cuerpo e institución pública, aparte de las cualidades y virtudes ético-morales, profesionales y personales comunes a todos los cargos y empleos públicos, dos requisitos fundamentales: a) carrera universitaria específica (Derecho) de funcionario profesional y b) la superación del concurso-oposición libre , previa al ingreso en dicho cuerpo.

Con la entrada en vigor de esta Ley Orgánica de 1862, el notariado público dejará de ejercer sus actuaciones y servicios judiciales ante los Tribunales y Juzgados, es decir, la "función actuaria" que la Ley reserva a los "secretarios" de juzgado.

De ahí que sólo a partir de esa fecha (aa.1862-63) pueda hablarse de Notariado Nacional Español, único y unificado, cada vez más libre e independiente del poder judicial y, sobre todo, menos sujeto al servilismo y ataduras que, desde siglos atrás, venía padeciendo, tanto de parte de los monarcas y de sus Consejos como de las autoridades e instituciones supremas e intermedias del Estado: Ministros, Cortes, Chancillerías, Tesorerías, Ayuntamientos e Instituciones judiciales y administrativas de ámbito nacional,

¹ Esta cita y todas las referentes a la normativa constitucional de las Cortes españolas de la primera mitad del siglo XIX las tomo de la obra: *Constituciones Españolas*. Eds. del B.O.E. y Congreso de Diputados, Madrid, 1986.

territorial y local, Reales Sociedades Económicas, Oficios de Hipotecas etc., a los que estaban adscritos.

Desde esa fecha memorable (a.1862) hasta nuestros días, el Notariado español, junto con la Judicatura (Jueces, Magistrados, Fiscales, Tribunales y Juzgados) con todas sus virtudes y defectos, ha sido y sigue siendo una de las estructuras jurídicas, institucionales y sociales más sólida de la España monárquica, republicana, constitucional y presidencial. Ambas instituciones: judicial y notarial, siempre dentro de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo y judicial, han contribuido eficientemente a dar cohesión, eficacia y solidez al Estado de Derecho y seguridad y garantía a la ciudadanía e, igualmente, a las actividades y negocios jurídico-administrativos y económicos de los ciudadanos y a sus correspondientes títulos acreditativos.

La seguridad jurídico-administrativa y legal que jueces y notarios proporcionan al Estado y a la sociedad al aplicar la ley y plasmar, conforme a justicia y derecho (público y privado) la mayor parte de los actos humanos y de interrelación entre personas e instituciones, entre Gobierno y súbditos, supone-en palabras del que en 1962 fuera presidente de la Junta de Decanos, don E. López Palop -aplicar, verificar y vivificar la teoría y normativa jurídica al caso concreto, despojando estas normas de sus rígidas abstracciones y utilizándolas con equidad, ponderación y claridad para modelar con acierto y la mayor precisión posible la siempre variopinta y escurridiza condición del caso o asunto concreto planteado².

En la historia del notariado como institución española y de su actividad específica durante este siglo y medio (aa.1700-1862) existen muchos aspectos comunes que se repiten y que, desgraciadamente, prolongan y recuerdan la vieja y decadente trayectoria del notariado de la Corona de Castilla e Indias de los siglos XVI-XVII bajo el mandato de los austrias, cuando todavía en España no existía el Derecho unificado y junto al “castellano” figuraban con idéntica oficialidad otras lenguas: “catalán”, “gallego”, “valenciano”, “lemosín”; mallorquín”, “vascuence” etc.

Pero hubo también elementos positivos de diferenciación, de progreso y desarrollo y auténticos intentos de reforma, modernización y liberalización,

² E. LÓPEZ PALOP, Propósitos: *La Ley de 1862; su eficacia y su elasticidad: Centenario de la Ley del Notariado*, secc. Primera: Estudios Históricos, vol. I, Madrid, 1964, p.10.

paralelos y similares a los surgidos en el campo social, industrial, agrario,, y comercial y, especialmente, en el político, cultural, legislativo y fiscal.

La abundante y dispersa legislación emitida por los monarcas absolutistas del siglo XVIII y por los principales órganos y centros de poder: legislativos, de gobierno, administración, justicia, hacienda, asesoramiento... e institucionales y, en particular, por los Consejos Supremos, Juntas especiales, Ministerios y Secretarías, Tribunales, Chancillerías y Audiencias, Universidades, Diputaciones, Gobiernos Provinciales, Capitanías..., sin apenas intervención de las Cortes, sigue siendo dispersa e incompleta en el siglo XIX y, con frecuencia, difusa, poco estructurada y bastante repetitiva e ineficaz y, casi siempre, referente a aspectos y puntos concretos no sustantivos y, por lo general, más crematísticos, políticos y partidistas que profesionales, muy lejana de las exigencias y características de los cuerpos legislativos actuales.

Basta hojear con algún detenimiento las principales colecciones legislativas oficiales de los siglos XVII-XIX: “Nueva y Novísima Recopilación de las Leyes de España” y su complemento: los “autos Acordados”, y comparar éstas con las no oficiales y privadas, reunidas en “colecciones”, “libros” y “compendios de Leyes” y con los abundantes “Tratados de Notaría y Actividad Notarial”, “Instrucciones para escribanos”, “nuevos formularios para notarios, jueces, abogados y escribientes del Reino”..., para apreciar que unas y otras son incompletas, repetitivas, poco claras y de valor -como indican sus nombres- exclusivamente recopilatorio y, a lo más, casuístico, pero sin la estructura, cohesión y alcance de la codificación peculiar de nuestros actuales “códigos”: Civil y Penal, Mercantil, Militar... o de las “leyes de enjuiciamiento civil y criminal”, “ley Hipotecaria” etc., por sólo citar algunas. Estos mismos defectos se repiten en la mayoría de las leyes, provisiones, pragmáticas, órdenes, reglamentos, circulares, resoluciones, instrucciones y normas procedentes de las políticas y regímenes monárquico-constitucionales de la primera mitad del siglo XIX respecto del establecimiento y delimitación de facultades y poderes de los cuerpos profesionales del Estado e, igualmente, del nivel escalafonal y funciones de los diversos “cargos”, “oficios” y “empleos” públicos, ciertamente al servicio del Estado y del bien común, pero también de las instituciones y de los ciudadanos.

Los escribanos-notarios públicos y, en mayor grado, su función y oficios, desde antiguo, han tenido en España rango de cuerpo y funcionario público, pero de grado menor, y su actividad y servicios han merecido una

reputación y trato bastante inferior a la otorgada a los jueces y tribunales de justicia por parte del Estado, de los Gobiernos, de las Cortes constitucionales, de las instituciones civiles y eclesiásticas y de la sociedad en general.

Al menos hasta la promulgación de la Ley del Notariado Español de 1862, la autoridad y principales organismos de poder de la Nación española calificaban la actividad notarial y la fe pública de “función y actividad secundaria” y de parte y oficio menor”, por limitarse fundamentalmente a la aplicación del Derecho privado y sólo indirectamente a la realización de la seguridad jurídica general, con escaso influjo en la creación, interpretación y aplicación del Derecho público. Funciones que se reservaban a los jueces y magistrados y, en último término, a los “Notarios Mayores” con título de “Notarios de “reinos”, “Cancilleres y Escribanos-Secretarios de Cámara y Gobierno”, “Secretarios y Subsecretarios de Estado y del Despacho” y “Secretarios” de las distintas Secretarías, Juntas especiales, Ministerios y Audiencias Provinciales.

En nuestros días (s. XXI) cuando aparte de los tres poderes clásicos: legislativo, judicial y ejecutivo, existen en España otros poderes fácticos de mayor relieve e influencia, y la mayoría de estos nuevos poderes-por no decir todos-están subyugados o, al menos, parcialmente sometidos al omnipotente influjo sectario y dictatorial del poder político, económico, informativo-publicitario... y a las imposiciones y voluntad de los nacionalismos radicales y de los partidos políticos más fuertes y no al Estado de Derecho, difícilmente puede hablarse de periodo áureo del Poder Judicial, sino más bien de situación de desprestigio y desconfianza ante la sociedad, por hallarse al menos mediatizado, cuando no privado, de algo tan indispensable como la libertad e independencia profesional en el ejercicio específico de su función: la aplicación objetiva y ajustada a Derecho de las leyes.

Quede aparcado para otra ocasión el estudio sobre el Poder Judicial y el Notariado en los últimos cincuenta años del siglo XIX, en toda la centuria siguiente (siglo XX) y primer decenio del XXI. Estudio, sin duda interesante y revelador, pero que supera los límites impuestos a esta investigación.

Sólo tras numerosos intentos fallidos y después de más de treinta años de gestión-de 1830 a 1862-con al menos cinco proyectos y planes de reforma y a la vista de las necesidades emergentes y de las profundas transformaciones operadas en la sociedad y en el campo del Derecho: público y priva-

do, gracias al interés de los juristas españoles, de los distintos Gobiernos y del pueblo y , no menos, al esfuerzo colectivo de los principales Colegios Notariales de la Nación, todos ellos deseosos de sacar a dicha corporación del estado de postración e incertidumbre que venía arrastrando en facetas tan importantes cómo la profesional, institucional y corporativa, el Notariado español alcanza su mayoría de edad al dotarse por si mismo de su propia ley orgánica de bases: la Ley Notarial de 1862, promulgada con visión realista de futuro y vigencia, en lo sustancial, hasta nuestros días, en la legislatura de 1861-1862, fecha en que la soberanía y totalidad de los poderes, conforme a la Constitución de 1869 y a las precedentes de 1812, 1837 y 1845, residían en la Nación Española con forma de Gobierno monárquico. De acuerdo con esta normativa suprema , más en teoría que en realidad, el **poder legislativo** correspondía a las Cortes, cuyas leyes debería sancionar y promulgar el rey; el **poder judicial** a los Tribunales y Consejos Supremos y el **poder ejecutivo** al rey, jefe supremo de las fuerzas armadas y con atribuciones exclusivas para conferir los “empleos”: civiles y militares, poder ejecutivo que el monarca podía ejercer, bien directamente, bien por medio de sus Ministros, quedando la gestión de los intereses peculiares de los pueblos y provincias en manos de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, siempre con arreglo a las leyes³.

Aun en los regímenes constitucionales del siglo XIX, con sustento en los monarcas y, sobre todo, en las Cortes, calificadas por muchos de liberales y democráticas, muy pocas veces se consiguió y respetó en España la independencia y separación real de poderes, con sometimiento de autoridades, instituciones y súbditos y de mandatarios superiores e intermedios a la ley y a la justicia, principio básico-según Montesquieu -para la implantación del Estado de Derecho y para el buen funcionamiento de los distintos cuerpos profesionales del Estado, Reino, Nación o República en países libres de corte democrático.

A pesar de las declaraciones y proclamas solemnes emitidas por las autoridades supremas y por los propios Gobiernos al inicio de sus mandatos, dicho principio básico no lo observaron los monarcas absolutistas, pero tampoco los Gobiernos liberales ni sus Presidentes y Jefes y, menos aun si cabe, las instituciones y el resto de las autoridades, todos ellos más atentos a

³ Constitución Española de 1869, arts., 32-37; 38-76 y 91-107: Constituciones españolas, pp. 179-239.

sus intereses personales y familiares y a los gremiales, políticos y partidistas que al incremento y cimentación del bien común y a la garantía de los derechos y bienestar de la Nación, de la sociedad y de los particulares.

En más de una ocasión he manifestado de palabra y por escrito que no se puede hablar y menos presumir de “Estado de Derecho”, ni de equidad y defensa del bien común y de la ciudadanía-que algunos se empeñan en confundir con los intereses políticos y partidistas del Gobierno y de los Partidos políticos de turno en el poder-en regímenes y etapas gubernamentales que, por su sectarismo y abuso de poder, no permiten a las instituciones públicas, a los cuerpos profesionales del Estado, ni al funcionariado oficial: judicial, administrativo, fiscal, policial, sanitario, notarial, docente, pastoral..., ejercer con independencia y en libertad las funciones, servicios y facultades de su competencia conforme a la normativa legal. A lo largo de la Historia, todos o casi todos los cuerpos profesionales del Estado español moderno-dado el sistema y la orientación marcadamente política y partidista que tan a las claras se han puesto de manifiesto en el sistema de nombramientos, elección y ascenso del personal para ocupar los cargos públicos, tanto políticos como de cualquier otro tipo-han sido rehenes ciertamente de la Corona pero también de los distintos Gobiernos y Parlamentos y, cómo no, de los Partidos políticos predominantes y, sobre todo, de los nuevos poderes: económico, publicitario e informativo, bancario, sindical, nacionalista etc. La diferencia de unos regímenes a otros ha sido sólo de grado e intensidad de la presión y, tal vez, también de la forma, modo y sistema de aplicación por parte del Poder central y de los llamados “poderes fácticos”, máxime si estos poderes se colocan por encima de la ley, aunque sea constitucional, y actúan como omnipotentes, absolutistas e ilimitados y no respetan la pluralidad y, menos aún, la separación e independencia en la actividad, servicios y facultades del funcionariado público que, dentro de su propia esfera, les tiene reconocidos y encomendados el Estado, en conformidad con la legislación y normativa general vigente a que debe estar sometido el propio Gobierno, los poderes públicos, los partidos políticos y todos los ciudadanos.

Hasta 1862, a los escribanos-notarios correspondía la doble función de: a) redactar, autorizar y validar en forma pública los asuntos peculiares de los particulares v.gr., contratos, compraventas, últimas voluntades..., y b) autorizar, o mejor, velar por la rectitud de las actuaciones y decisiones judiciales. Pero entre una y otra función existe gran diferencia.

En la primera o “fedataria”, que es la característica y primaria de su oficio, el notario actúa con total independencia respecto del juez o tribunal; en cambio, en la segunda (función “actuaria”) es el juez quien administra justicia y el que sustancia y resuelve las contiendas judiciales, correspondiendo al escribano-notario y, más tarde, al secretario judicial, en cuanto agente público interviniente en dichas causas y procesos, materializar su escrituración, auxiliar al juez en su ministerio u oficio y velar por el correcto desarrollo del proceso y la recta administración de la justicia.

II. La Reforma notarial en la España del siglo XVIII: un problema de difícil solución.

Desde principios del siglo XVIII, con el advenimiento de la monarquía borbónica a España y los intentos de Felipe V y de sus Gobiernos por reestructurar y reorganizar el “Reino-Nación” mediante la instauración en él de un nuevo sistema y régimen de gobernación y administración de carácter general, uniforme y centralizado, válido para todo el territorio nacional y para todos los súbditos y naturales, con remodelación territorial, industrial, comercial y del tráfico mercantil e, igualmente, de la fiscalidad, la economía, la justicia y la educación, aparecen los primeros síntomas de evolución positiva y de cambio de régimen y división territorial, patrocinados por la autoridad suprema y más acordes con las exigencias de una nueva sociedad emergente, por lo general menos clasista, más igualitaria y en pleno tránsito de la población rural hacia los principales centros comerciales y urbanos con capacidad para el desarrollo industrial, mercantil y cultural.

Todas estas transformaciones no podían cuajar ni llevarse a cabo sin un profundo cambio político de régimen, de gobierno y administración tanto general como territorial y local, en consonancia con la sociedad de entonces, indudablemente más liberal y también más exigente que en los siglos XVI-XVII.

Sin embargo, las posibilidades reales de cambios profundos: sociales, económicos, fiscales e institucionales, en muchas ocasiones quedaron frenadas por la fuerza de la inercia, por el desorden y estado decadente de los oficios y servicios públicos, por los intereses políticos y familiares de la nueva monarquía y por circunstancias e imprevistos a los que me referiré más adelante.

Lo cierto es que uno de los primeros cambios que se dejaron sentir, antes en las instituciones y en los grupos dirigentes de la sociedad y en la propia ciudadanía que en la autoridad suprema, fue precisamente la necesidad de una eficaz reorganización y profunda reforma del sistema en vigor respecto de los “oficios públicos”, especialmente los correspondientes a jueces y notarios, en aspectos tan importantes como la estabilidad, independencia, función específica, modo de proveer, suprimir y enajenar estos oficios, control de las actividades y servicios de estos funcionarios con delimitación de sus competencias y jurisdicción, regulación, mediante leyes, reglamentos y aranceles, del excesivo número de notarios y notarías, cualidades, edad, formación profesional y técnica..., exigibles a los aspirantes a ocupar estos cargos y oficios públicos, pruebas de acceso y requisitos para la obtención del título oficial y acreditativo, indispensable para el ejercicio válido de la profesión y función notarial y, sobre todo, la dotación para estos funcionarios de códigos legislativos orgánicos, no repetitivos y dispersos sino unitarios, bien estructurados y comunes a todo el funcionariado español, si bien diversificados en el aspecto normativo-legislativo en razón de la materia, naturaleza e importancia de los asuntos a regular y siempre en conformidad con el ordenamiento y leyes: generales, territoriales y locales de la Nación.

Sólo mediante un sistema legislativo y jurídico-administrativo unitario, eficiente y de alcance general para todo el Reino-del que carecía España-podían sentarse los primeros pilares sólidos para la deseada y necesaria reforma de las instituciones y de los servicios públicos.

El primer borbón, Felipe V, recibe-de sus predecesores inmediatos: “los austrias menores” del siglo XVII, una institución notarial dispersa y no única ni unificada e idéntica en toda la Nación (Reino) sino múltiple, diversa y ramificada y hasta con distinto grado de independencia y mayores o menores competencias en razón no sólo de la falta de régimen legislativo común sino también de su adscripción, como cuerpo con entidad propia y cierto grado de autonomía, a un reino u otro, a una región, territorio, señorío u organismo jurisdiccional de la administración estatal, eclesiástica o señorial, dependiendo del mayor o menor rango jerárquico o político-social, del centro de vinculación. De ahí la existencia de diversos cuerpos y grupos notariales: castellano-indiano, aragonés, catalán, valenciano, navarro, pontificio, episcopal, diocesano etc., carentes de plan nacional, de idéntica normativa y de unidad de criterios.

Los especialistas y mejores conocedores del notariado hispano del siglo XVIII lo califican de institución jurídico-administrativa y judicial decadente y desprestigiada y, en gran medida, servil e ineficaz, pero sobre todo, de poco estructurada, desorganizada y sin apenas solidez y, lo que es peor, carente hasta 1862 de una ley orgánica reguladora de esta rama y actividad concreta de la Administración general del Estado (Reino) destinada -por por delegación de la autoridad soberana de la Corona y de las Cortes y de sus respectivos Gobiernos - a unificar, reorganizar y servir de pauta directiva tanto al cuerpo o corporación funcional como a los oficios y servicios que oficialmente tenía encomendados en cuanto organismo público al servicio del Reino, de la Iglesia y de la sociedad.

Al notariado le correspondía por ley garantizar la seguridad jurídico-administrativa y judicial en la tramitación y plasmación escrita de las causas judiciales y de los negocios, transacciones y actos interrelacionales del Estado, de las instituciones y de los particulares, siempre en conformidad tanto con la normativa del Derecho público e interés de la Nación como con la del Derecho privado e intereses particulares.

El análisis sosegado de las principales causas y circunstancias determinantes del lamentable estado de crisis, decadencia y postración de la institución notarial y de sus oficios y servicios de carácter social y público, a que aluden las disposiciones reales del siglo XVIII, los pareceres, resoluciones, informes y memoriales de las Cortes, Consejos, Ayuntamientos, Capitanías, Audiencias Provinciales y Juntas especiales, así como las quejas, reclamaciones y propuestas de los distintos colectivos y aun de personas e instituciones concretas, nos permiten establecer un baremo estadístico, ciertamente aproximativo, si bien bastante ajustado a la realidad, de la situación de descrédito, desorden y decaimiento, atribuibles tanto a la institución notarial como a su actividad y servicios desde distintos puntos de vista: jurídico-administrativo, social y ético-moral⁴.

⁴ A. RIESCO TERRERO, *El notariado español en la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVI: Los oficios públicos escribaniles*: Actas de las IV Jornadas Científicas sobre la documentación de Castilla e Indias en el siglo XVI, Madrid, 2005, pp. 243-295; *Idem*, *El notariado de la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVII. Los oficios públicos escribaniles y principales tipos documentales emitidos con la intervención del notariado*: Actas V Jornadas Científicas sobre documentación de Castilla e Indias en el siglo XVII, Madrid, 2006, pp.239-291.

La política notarial de los borbones del siglo XVIII en orden al saneamiento y reforma de esta institución por, parte de la Corona y, no menos, la de los estamentos institucionales, de los propios Colegios notariales y del pueblo, no pasó de mero intento y buena voluntad, basados en un querer contentar a todos mediante un oscuro proceso de negociación con los implicados y defensores más de sus intereses que de los oficios y del propio funcionamiento notarial. Sí lo hubo, en cambio, respecto de determinados aspectos secundarios, relativos a la vigilancia y control de la actividad profesional, número de notarios, matriculación obligatoria de los mismos, exigencias y requisitos de los aspirantes, inspección y visitas periódicas a las notarías etc.

Por Real Decreto de 21 de noviembre de 1706 se crea la “Junta de Incorporaciones” para la reordenación de los oficios, revisión de la titularidad y reducción progresiva del número excesivo de notarios. Pero el régimen imperante de la patrimonialidad (= propiedad) de los oficios públicos en general y, en particular, de los notariales, muchos de estos de propiedad privada y de libre disposición de los titulares respecto de sus propios oficios y notarías, frena por completo los deseos y propósitos reformistas: oficiales y particulares⁵.

La Corona, asesorada más por el Consejo Real de Castilla que por las Cortes, no quiso renunciar a los cuantiosos ingresos en favor del fisco y

⁵ GIL AYUSO, *Junta de Incorporaciones: catálogo*, Madrid, 1934, pp. VIII-XIII, con inserción del R.D. de 21-XI-1706. Cito algunos trabajos interesantes sobre la relación juez-notario; la justicia y el notariado; contribución a la historia de la función fedataria y la elaboración del derecho Notarial, etc. Entre otros: B. RULL VILLAR, *La ordenación del notariado en el antiguo Reino de Valencia*: Actas V Centenario de la Ley del Notariado, secc. I: estudios Históricos, vol. I, Madrid, 1964, pp.345-389. A. VAZQUEZ CAMPOS, *Ideario Notarial. Naturaleza y desenvolvimiento del poder legitimador del Estado*, Burgos, 1928. F. MONTERDE PASTOR, *Breves consideraciones acerca de la Justicia y del Notariado*. Conferencia pronunciada por su autor el Il. Colegio Notarial de Valencia el 31- I – 1948. Separata. J. CASTAN TOBEÑAS, *Función notarial y elaboración notarial del Derecho*, Madrid, 1946. F. M^a. FALGUERA, *Apuntes de Notaría: teoría del arte de Notaría*, Barcelona, 1871, 1875. SANTAMARINA, *Estudios notariales. Contribución a la Historia del Notariado de Cataluña*, Barcelona, 1917. P. AVILA ALVAREZ, *Derecho Notarial*, Barcelona, 1990. J.L. MEZQUITA, *Introducción al notariado y al sistema notarial español*, Barcelona, 1983; LEGISLACION NOTARIAL Ed. A.Pau Pedron, Madrid, 1952.

Hacienda Real, procedentes de la enajenación oficial o camuflada de los numerosos oficios incorporados al Estado y de los impuestos procedentes de los servicios escribaniles. Tampoco quiso reducir el excesivo número de notarías y notarios: estatales, institucionales y de jurisdicciones especiales; No acalló con el concepto de gracia y merced real aplicado a la con. cesión de títulos y creación de notarías de origen real, institucional, señorial y eclesiástico, muchas veces injustificadas e innecesarias y, con frecuencia, otorgadas por el Consejo Supremo de Castilla, por la Nunciatura o por la Curia Romana a espaldas o en contra de la normativa legal, todo ello a cambio de “servicios”, “valimientos”, “prestaciones y auxilios económicos”, o de tasas: “fiat”, “annatas”, “medias annatas”, “depósitos y adelantos de dinero”... en favor de la Corona y de la Hacienda Real o para solucionar los problemas económicos sobrevenidos a raíz de las guerras, y levantamientos o de otras necesidades y calamidades públicas y sociales.

Tampoco se cortaron de raíz los abusos y corruptelas en materia de dispensas de edad, ni se impusieron en la selección del personal los criterios de mérito, capacidad, profesionalidad y cualidades ético-morales de los aspirantes a notarios. Permanecen las viejas corruptelas en aspectos tan importantes como los arrendamientos y renunciaciones de los oficios, los nombramientos de sustitutos, la infracción del deber de residencia, la acumulación simultánea de oficios..., que culminaron con la agravación del absentismo y el aumento del pluriempleo.

Es cierto que en orden a la reducción y supresión del excesivo número de notarios en Castilla, Guipúzcoa, Navarra, Cataluña, Mallorca, Galicia, Asturias, Valencia etc. se emitieron a lo largo del siglo XVIII numerosas cédulas, provisiones y resoluciones reales, así como distintas propuestas e instrucciones procedentes de los Consejos, Reales Audiencias, Cortes, Juntas especiales..., y se realizaron varios controles y censos, pero todos ellos sin la plataforma de la oportuna reestructuración y planificación legal de notarías y notarios que, al no alcanzar la debida sanción y promulgación real, ni el valor jurídico de ley general, perdieron eficacia o quedaron - como he indicado antes - en buenos propósitos y laudables intentos⁶.

⁶ El notario J.A. Molleda Fernández- Llamazares, en su trabajo: *Estudio de la ley orgánica del Notariado de 28 de mayo de 1862*, resume en nueve páginas la situación del notariado español antes de promulgarse dicha Ley, especificando las distintas clases y tipos de notarías y notarios existentes, principales funciones notariales,

El vacío de principios jurídicos con bases legales efectivas codificados a modo de ley orgánica y reglamento complementario, reguladores de la institución y actividad notarial durante el siglo XVIII y parte del XIX y las escasas posibilidades económicas del erario público para hacer frente al importante pago e indemnizaciones del excesivo número de notarías y notarios y personal adjunto: escribientes, amanuenses, oficiales ..., que la Monarquía se proponía amortizar o al menos reducir, tuvieron mucho que ver con la desorganización del notariado español. Pero hubo otras causas importantes que, aparte de impedir la deseada reducción y reestructuración de este funcionariado, contribuyeron a mantener la desorganización y desorden tanto de la institución como de la actividad profesional a ella encomendada.

Entre estas causas figuran: la deficiente organización de los Colegios notariales con la excepción de algunos de las ciudades y Colegios de Zaragoza, Valencia y Barcelona; la diversidad de clases, grupos y subgrupos de escribanos-notarios, cada grupo-dependiendo del reino, principado o señorío de adscripción-regido por distintos privilegios, usos y costumbres y, sobre todo, por distintas normas en cuanto a competencias, nivel profesional, obligación de residencia y ejercicio personal del oficio. La amplitud jurisdiccional y territorial de facultades y funciones escribaniles en orden a la autorización y validación de actos interrelacionales contratos, testamentos, juros, censos etc. y también en cuanto a la adveración de éstos mediante la autenticación y emisión de copias signadas, no dependió de una normativa general, válida para todo el notariado y aplicable al conjunto de negocios sometidos a su jurisdicción sino de la naturaleza, importancia y significado de los asuntos a escriturar y, sobre todo, del criterio subjetivo de la institución y autoridad del Reino a quien servía este cuerpo profesional.

Por entonces, no existía delimitación clara de las competencias profesionales y jurisdiccionales de los escribanos-notarios, en unos casos, solapadas y, en otros, compartidas con otros oficiales y extensivas a campos y funciones no estrictamente "actuarias" y "fedatarias".

número de notarios, etc. Este trabajo se halla publicado en Actas del centenario de la Ley del Notariado, Secc. I: Estudios Históricos, vol I, pp. 617-690, principalmente en las pp. 623-631; A. RIESCO TERRERO, *El notariado de la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVII*, a.a.c. pp. 254-268.

La nomenclatura y titulaciones consignadas en la “Nueva Recopilación” castellana de leyes y “Autos Acordados”, remodelada a mediados del siglo XVII, en la “Recopilación de Indias” (s. XVIII), “Novísima Recopilación de las Leyes de España” de Carlos IV (de principios del s. XIX) así como en distintas instrucciones, preceptos y ordenanzas de alcance: general, territorial o simplemente colegial, en los documentos y autos de procedencia real, de los Consejos, Ministerios, Secretarías, Cámaras, Tribunales y Comandancias..., de administración, justicia, economía, hacienda etc., son variadísimas y, con frecuencia, bastante imprecisas, máxime cuando se trata de escribanos-notarios reales “mayores”, “públicos del número” o numerarios: “concejiles”, “institucionales” y “especiales”, tanto eclesiásticos como nobiliarios, o vinculados a autoridades, cargos e instituciones públicas y semipúblicas de segundo orden y, a veces, de rango no estatal.

De todos estos grupos y subgrupos me ocupé al estudiar el notariado y documentación notarial castellano-indiana del siglo XVII, trabajo recientemente publicado (a.2006) en las Actas de las “V^{as} Jornadas Científicas sobre la Documentación de Castilla e Indias en el siglo XVII” pp. 239-292.

Lo cierto es, que tanto la desorganización y desorden interno y externo de los Colegios notariales, sin apenas delimitación de campos, funciones y actividades por falta de ley orgánica común al respecto, como la diversidad de clases y titulaciones de escribanos-notarios y personal equiparado, dieron lugar a constantes conflictos de competencia, retrasaron la solución de los asuntos y causas civiles, criminales y administrativas y, sobre todo, restaron eficacia a la efectividad de la función específica notarial, con innumerables daños para el bien común e intereses tanto del Estado (Gobierno) como para los de instituciones y de los particulares.

Factor importante y sumamente influyente en el estado de postración y decadencia de la institución notarial española del periodo a que se limita este estudio fue, sin duda, el bajo nivel científico-cultural y profesional de sus miembros, por lo general, poco sobrados de honradez y virtudes ético-morales.

Para el ejercicio y práctica de la función actuaria y fedataria no se requería formación científico-doctrinal jurídica ni carrera universitaria, o estudios académicos equiparables, sólo obligatorios a partir del R.D. de 1844, sino el simple aprendizaje práctico. Una vez obtenido el título y puesto de

trabajo, el abandono de los estudios específicos jurídico-notariales era inevitable. Para ser escribano-notario público bastaba con un corto plazo de tiempo de servicios y prácticas experimentales de puro peritaje, realizadas en cualquier oficina, escuela o colegio notarial y el conocimiento somero de las funciones y obligaciones escribaniles y, en último extremo, superar la formalidad del examen práctico ante el Consejo Real, con bastante frecuencia dispensado o realizado ante instituciones y tribunales afectos al aspirante, poco exigentes y siempre inclinados a la benevolencia

Sólo así se comprenden las duras críticas vertidas en discursos políticos y en las precedentes de autoridades, instituciones y particulares, muchas de ellas plasmadas en escritos populares o en libros y estudios didácticos. En todos ellos destacan las referentes a las graves carencias ético-morales, y profesionales de buena parte de los escribanos-notarios ejercientes en ciudades y pueblos de casi todo el territorio nacional.

A este propósito resultan elocuentes los juicios de Aliaga, J.J. Sánchez y del autor anónimo de la obra: "Discursos políticos y económicos".

En su estudio: "Escribano perfecto. Espejo de escribanos" de 1782, dice Aliaga: "El estudio y práctica (de los escribanos-notarios y de sus oficiales se reduce a la lectura más o menos reflexionada, según la aplicación del sujeto, de la "Cartilla real" (vademécum imprescindible de todo notario del siglo XVIII), contentándose por mucho adelantamiento con saber de memoria algunos formularios de escrituras para crearse escribanos, sin haber visto ni aun tenido noticia de Rolandino... y demás autores clásicos del Derecho general y notarial". Es decir, que podía llegar a ocupar un oficio público notarial cualquier persona sin haber estudiado la ciencia-técnica del Derecho notarial.

Mucho más crítico se muestra Juan José Sánchez, de profesión escribano-notario, en su obra: "Nobleza de escribanos", de finales del siglo XVIII (aa. 1794¹, 1797², 1798³) respecto de la escasa y, en muchos casos, mala reputación ante la sociedad del notariado español de su tiempo, debido a su poca instrucción, suma ignorancia y excesivo número de escribanos-notarios."Los escribanos españoles de hoy en día están constituidos, en términos generales, en una suma ignorancia, es más, la ignorancia de conocimientos jurídicos (Derecho) y la falta de integridad moral (suplida por el desahogo económico y la influencia)-escribe J.J. Sánchez-nos tiene consti-

tuidos a cuantos profesamos este oficio en un abatido estado de postración”⁷.

Y finalmente, el autor anónimo de los “Discursos políticos y económicos”, al hablar de la prevaricación, ineficacia, embrollos y cohechos de las actuaciones judiciales y fedatarias de los escribanos-notarios, llega a decir: “los escribanos siguen cometiendo (s. XVIII-XIX) sus excesos, cada día con menos miedo y más desenvoltura, pues donde no hay castigo (ni vigilancia) se fomenta el delito... Es más -añade- algunos de esta casta de gente, abusando de las facultades que les están concedidas, sin escrúpulo alguno embrollan los pleitos y trampean las últimas voluntades a favor de quien les regaló más. Por eso vulgarmente se dice: “pleito perdido para el que no tiene escribano por amigo”⁸.

Estas y otras diatribas semejantes y aun más fuertes y aceradas las comparten varios tratadistas de relieve de los siglos XVIII-XIX. Así, P. Escolano de Arrieta en “Prácticas del Consejo Real”. Madrid 1796; J. de Hevia en “Curia philipica”, Madrid 1783; J.M. Ximena-I.O. Salomón en “El notariado en España desde su creación”, Madrid 1848; M. Ortiz de Zúñiga, “Biblioteca de escribanos” o “Tratado teórico-práctico para la enseñanza de los aspirantes al notariado”, Madrid 1852 en dos volúmenes; A. de Villadiego “Instrucción política y práctica judicial, Madrid 1766 y, finalmente, para no hacer este listado interminable, el escrito de los Notarios de Cataluña: “Memoria que elevan... los Notarios de Cataluña”, Barcelona 1857.

Poco positivo puede aducirse en descargo de la política reformista de la monarquía española del siglo XVIII- para muchos inexistente- respecto de la reorganización de la institución notarial y de su actividad pública, y lo mis-

⁷ Sobre los distintos proyectos de reformas (aa.1830-1859) y crisis del notariado en el siglo XIX: venalidad de las escribanías- notarías, excesivo número de notarios y escribanos- notarios, desorganización del cuerpo notarial, formación y nivel moral, profesional y técnico de estos funcionarios públicos..., puede consultarse el magnífico trabajo de don José Bono Huerta: *Los proyectos de reforma notarial anteriores a la ley de 1862*: Actas Centenario de la Ley del Notariado. Secc. I: Estudios Históricos, vol. I, pp. 534-560. Las aceradas críticas de Aliaga, J.J, Sánchez, etc, que aparecen en este trabajo las he tomado del Dr. Bono Huerta: Proyecto de reforma notarial..., a.c., pp.534-535.

⁸ Seminario Erudito, Ed. Valladares, Madrid, s.a. nº 24, 58, citado por J. Bono Huerta, a.a.c., p.534.

mo cabe decir de las reacciones político-administrativas correspondientes a los distintos Gobiernos y Cortes constitucionales: monárquicas y republicanas que, por tibias, indecisas e ineficaces, nunca abordaron la reestructuración y dignificación de la función y servicios escribaniles. Es más, pienso que ni siquiera quisieron subsanar los graves defectos, corruptelas y abusos arraigados desde tiempos atrás en esta vieja institución y en los distintos Colegios notariales, totalmente maniatados por los poderes públicos y, en consecuencia, carentes de independencia y libertad.

Sin embargo no todo fue negativo. No faltaron, por parte de los monarcas y poderes institucionales, algunas medidas e intentos meritorios, dictados con valor de provisión, pragmática, decreto, instrucción, resolución..., de alcance más territorial y local que nacional, para acabar con tan penosa situación y desarraigar los graves daños que ocasionaban tanto al bien general del Estado y de sus instituciones como a los intereses de la ciudadanía y a la seguridad judicial y jurídico-administrativa de la actividad y negocios públicos y privados.

A la creación en 1706 de la “Junta de Incorporaciones”, constituida como ya he indicado-para abordar el problema de la venta de los oficios, la reducción del excesivo número de notarios y notarías y la reorganización de los oficios escribaniles, siguieron otras medidas de vigilancia y control así como una serie de remedios disciplinarios relativos a la selección y examen de los aspirantes a notarios, a la verificación e inspección de su actividad, cumplimiento del desempeño directo y personal de la función y servicios específicos del gremio escribanil y algunas otras relacionadas con las tasas y aranceles por los servicios prestados, el pluriempleo y el absentismo.

Para acabar con los abusos e indisciplina de los notarios, los Gobiernos y las Cortes constitucionales impusieron la “matriculación” o “colegiación” obligatoria a todos los notarios y la presentación de sus títulos y facultades en libros -registros oficiales depositados en las capitales, cabezas de distrito y colegios, confiriendo, al mismo tiempo, a corregidores, jueces, personal de las Audiencias Provinciales y otras autoridades, la realización de las visitas: periódicas, ocasionales o extraordinarias de inspección y corrección, trabajos que culminaban con los “juicios de residencia”, mucho más serios y rigurosos que en el siglo XVII. Gracias a los nuevos movimientos reformistas y proyectos particulares del siglo XIX, se restringen los privilegios y excepciones de las visitas inspeccionales y juicios periódicos residenciales.

En resumen, no puede decirse que durante el siglo XVIII y, sobre todo, en la primera mitad del XIX, faltaran proyectos interesantes y propuestas valiosas por parte de reyes, ministros, instituciones y particulares, encaminados a remediar la crisis y difícil problemática de reorganizar la institución notarial y garantizar la seguridad jurídico-administrativa y judicial de los servicios fedatarios.

Faltó, no obstante, decisión y voluntad política y administrativa por parte de los monarcas, de las autoridades y poderes gubernamentales, bien por la situación de inestabilidad social, económica y política de la Nación, bien por los muchos y enfrentados intereses creados y por el miedo a perder la influencia y rentabilidad que los oficios públicos escribaniles proporcionaban a la Corona, al erario público y a determinadas instituciones y organismos, así como a sus titulares y propietarios.

A todo esto hay que añadir que en la España de ese largo periodo monárquico y constitucional de 162 años -como he indicado más arriba- había un vacío legal importante, la inexistencia de unificación de los distintos Derechos territoriales en vigor: castellano, aragonés, catalán, valenciano..., por falta de una razonable y bien estructurada codificación de tan variada y dispersa normativa, sin base en un Derecho de ámbito nacional, y por la inexistencia de unos mismos Códigos: civil, criminal, de comercio etc., a los que debían sujetarse la Corona, los Gobiernos de turno y sus ministros, las instituciones y sus autoridades más representativas y, por supuesto, los jueces y notarios y todos los súbditos y naturales de España.

III. Novedades jurídico-diplomáticas en la documentación pública española: estatal, institucional y notarial de los siglos XVIII-XIX.

Sin bajar a detalles, ciertamente interesantes pero excesivamente técnicos y minuciosos, relativos tanto a la actividad e intervención peculiar de cada uno de los “actores”-mejor “artífices e intervinientes” materiales y formales-en las distintas fases del proceso documental de los principales instrumentos públicos: judiciales y jurídico-administrativos de los siglos XVIII y XIX, como al conocimiento de las de las normas burocráticas y diplomáticas seguidas en la materialización de los distintos procedimientos v.gr. judicial, administrativo, notarial, cancilleresco..., he preferido-conforme a la línea de investigación preestablecida y en gracia a los que se inician en el

conocimiento de la Diplomática general y especial-fijarme directamente en la documentación y en la variedad documental pública una vez plasmada y tipificada en instrumento oficial de distinta naturaleza y contenido: gubernamental, legislativo, instruccional, ordenancista, judicial, de gracia y merced, político, económico-administrativo o fiscal, contractual, interrelacional etc., de procedencia tanto estatal como institucional o notarial y de alcance y repercusión, bien general para todo o gran parte del Reino, bien limitada a un territorio, provincia, pueblo, institución, persona o grupo de personas, cuya regulación corresponde, en unos casos, al Derecho público y, en otros, al Derecho privado. La plasmación, tanto de los hechos y actos públicos documentados oficialmente como de los privados pero elevados a públicos por la intervención notarial o de otra autoridad o profesional equiparable, tiene como finalidad principal, dentro del ordenamiento jurídico en vigor, dar seguridad y protección jurídica a tales actos y a los documentos en los que estos se objetivan y plasman y, a su vez, garantizar ante el Estado y sus órganos de poder y administración la protección y reconocimiento jurídico de los intereses y bienes de naturaleza estatal, institucional y privada.

La legalidad y valor del procedimiento o “procedura” administrativo-diplomática empleada en la tramitación documental e, igualmente, la legalidad y valor del documento en sí, una vez materializado, no siempre fueron óptimos ni permanecieron inmutables, sobre todo en las Edades Moderna y Contemporánea, y lo mismo puede decirse de los sistemas administrativos y cancillerescos aplicados a lo largo del proceso documental y de su plasmación y materialización burocrático-diplomática.

A decir verdad, los documentos aislados y los grupos documentales homogéneos con categoría de públicos, correspondientes al periodo a que se circunscribe este estudio, difieren entre si, no tanto por la denominación burocrática clasificatoria y el formato estructural diplomático que presentan, cuanto por la naturaleza, importancia, alcance y vigor legal, jurídico-administrativo o judicial que la autoridad y organismo emisor quieran dar a cada documento o grupo documental.

Durante los siglos XVIII-XIX permanecen como órganos conformadores y emisores de la documentación estatal de primer rango: las cancillerías y oficinas burocráticas de los Consejos, Secretarías, Ministerios, Audiencias y Juntas especiales.

Además de los monarcas y altos organismos del poder y administración: Consejos, Tribunales, Ministerios, Chancillerías, Contadurías de Hacienda..., y en menor escala, las Cortes constitucionales y monárquicas, también emiten abundante documentación pública otras instituciones extracancillerescas, si bien estatales y públicas, en muchos casos, señeras e influyentes en la sociedad y dotadas de amplia libertad y competencias v.gr., los Concejos municipales, las Notarías, Universidades, Academias, Juzgados, Gobiernos Provinciales, Gremios y Cofradías, Diputaciones, Tesorerías, Comités y Juntas especiales.

La capacidad legal y administrativa concedida a estas instituciones de nivel inferior por el nuevo ordenamiento constitucional les permite elaborar y tramitar en sus respectivos centros las actuaciones y decisiones peculiares de su actividad y plasmarlas en documentos fehacientes, ciertamente por delegación del Gobierno y con el visto bueno del monarca, de las Cortes o del Presidente de la República, pero sin pasar por las Cancillerías generales.

Esta ampliación y diversificación de órganos, instituciones y oficinas productoras de la documentación Pública, materializada por secretarios y escribanos públicos, facilitaba la agilización del proceso y procedimiento administrativo cada vez menos sometido a la rigidez burocrática y cancillerescas y, en consecuencia, se simplifica la estructura y solemnidades diplomáticas de gran parte de los documentos administrativos y judiciales emitidos en forma oficial y pública.

Los Secretarios y las Secretarías de Estado, ya en el siglo XVII terminan suplantando a los “válidos” y a los poderosos Consejos consultivos en cuanto a confianza real y, sobre todo, en la actividad, influencia y poder político-administrativo y gubernamental. Pero son las nuevas Secretarías y Secretarios de Estado y de Despacho Universal, creadas por los “borbones” y antecedente inmediato de los distintos Ministerios y Ministros del ramo, los que se alzan con la voluntad del rey y, también, con el espacio político y los poderes fácticos, máxime a la hora de tomar decisiones importantes para el gobierno y administración del Estado-Nación. Entre las reformas acometidas por los monarcas del siglo XVIII y, posteriormente, por las Cortes constitucionales y los distintos Gobiernos, presididos normalmente por el rey, merece especial interés para los diplomatas la reorganización de la burocracia institucional y, en especial, la cortesana, con imposición definitiva de un

concepto actualizado y mucho más moderno, tanto de la gestión burocrática y administrativa como de la gubernamental, legislativa y judicial.

La mayor parte de la actividad de gobierno y administración recae en los Secretarios reales, más tarde Ministros, y en los Notarios Mayores, principalmente los de Cámara, y en sus oficiales e inmediatos subordinados, sin que sea preciso que la documentación que generan y gestionan sobre asuntos de Estado, de alcance nacional, territorial, institucional o local, tenga necesariamente que salir de sus oficinas, menos burocratizadas que las antiguas Chancillerías, y menos rígidas en cuanto a exigencia de formalidades, solemnidades y número de intervinientes.

Ya en el siglo XVII, pero mucho más en el XVIII, el documento oficial: manuscrito o impreso en papel sellado, sometido a la reglamentación y burocracia de la oficina o curia y al órgano y autoridad que lo genera, sustituye casi por completo el sistema de la oralidad. Toda decisión, normativa, decreto, reglamento, instrucción, notificación, auto acordado, acto o decisión jurídico-administrativa, judicial o notarial, tanto de la Casa y Corte real como de las Cortes constitucionales, Consejos, Secretarías de Estado, Ministerios, Audiencias, Juntas especiales, órganos e instituciones estatales o territoriales de gobierno, administración, justicia y garantía documental, siguen la práctica de la tramitación escrita, tutelada con la intervención de autoridades, magistrados y profesionales cualificados, algunos de ellos expertos en el arte y técnica de redactar y escribir en forma oficial: secretarios, notarios y escribanos y, por supuesto, concedores del Derecho público y privado y de su aplicación a los distintos asuntos y materias, v.gr., jueces, magistrados, fiscales, escribanos-notarios y secretarios.

Los Consejos, Ministerios e instituciones públicas: Cortes, Universidades, Academias, Cabildos, Ayuntamientos, Tribunales y Juzgados, Capitanías, Audiencias..., y sus autoridades y miembros más representativos: Presidentes, Ministros, Rectores, Jueces, Alcaldes, Deanes etc. intitulan su propia documentación, bien a nombre del rey, bien a nombre del Gobierno, de las Cortes, del Ministro del ramo o de la propia institución, con un procedimiento, en cuanto a plasmación y expedición, más rápido y eficaz que en épocas anteriores y con menor rigidez y menos formalidades y solemnidades diplomáticas, aun en la tramitada por la vía cancelleresca de los altos organismos. El nuevo procedimiento administrativo-diplomático, aparte de más eficaz y expeditivo, resultaba bastante más barato en razón de su simplifica-

ción, y con posibilidad de modificar cuantas veces quisieran la redacción, el tenor documental, las cláusulas y estructura del mismo, sin necesidad de recurrir a otras oficinas y autoridades o a profesionales y oficiales extraños al organismo e institución emisora, responsable de toda la documentación relativa a materias, asuntos, disposiciones, negocios etc., sujetos a su campo específico competencial, en conformidad con lo establecido y legislado respecto de la esfera jurisdiccional de cada poder.

A lo largo de los siglos XVIII-XIX, como puede observarse en los archivos públicos: estatales, eclesiásticos y municipales, aumenta sin cuento ni medida el "papeleo burocrático" y, en particular, la documentación de contenido y carácter gubernativo, administrativo y fiscal y, en la misma proporción, la judicial, la notarial y la epistolar.

Las ciudades y concejos, las embajadas, diputaciones e instituciones regionales y locales más influyentes creyeron mucho más eficaz mantener relaciones directas: escritas y orales, con el Rey, con el Presidente del Gobierno constitucional y altos funcionarios y autoridades de los Ministerios, Tribunales y de los demás organismos de la Administración central, sin acudir a las Cortes o a otros intermediarios de segundo orden.

En conformidad con lo establecido en las distintas Constituciones españolas, al menos desde 1812 a 1876, unos mismos códigos y leyes básicas deberían regir en toda la Monarquía, es decir, en toda España y en todos los territorios sometidos a su jurisdicción, con posibilidad para todos los españoles y españolizados de acceder a los empleos y cargos públicos según los méritos y capacidad de cada uno y el derecho de dirigir peticiones por escrito -no se dice en que idioma si bien se sobreentiende en "español" o "castellano moderno"-al Rey, al Gobierno, a las Cortes y a los respectivos Ministros, siempre en conformidad con lo que determinen las leyes y reglamentos.

Los oficios públicos estatales e institucionales, sometidos hasta el siglo XVIII exclusivamente a la voluntad e intereses del monarca y de su política y forma de gobierno y administración, poco a poco pasan a depender en cuanto a elección, presentación y control y, a veces, también su nombramiento, no ya del rey y de sus Consejos sino del Gobierno de la Nación española y de las Cortes constitucionales, reservándose al soberano ciertamente la confirmación y el título y, quizás, también el nombramiento de los

titulares de dichos oficios, pero no su elección y designación, ni siquiera la de los altos cargos del Estado: Ministros, Directores Generales, Presidentes de Audiencias etc., propuestos, conforme a la ley, no por los Consejos Supremos ni por los oidores-consejeros de la Cámara de Castilla, como ocurría en el siglo XVII, sino directamente por el Gobierno e, indirectamente, por los Secretarios de Estado y del Despacho o por los Ministros plenipotenciarios de turno.

Lentamente, si bien siempre con excepciones inevitables, en estos nuevos sistemas y formas de gobierno monárquico-constitucional, más flexibles y democráticos en el siglo XIX que en los precedentes, se implanta un nuevo modo de acceso, escalafón y categorías para ocupar los ahora denominados “empleos públicos”. A medida que avanza el tiempo, a los profesionales de carrera se les reservan los altos cargos y los oficios de mayor responsabilidad, pero siguen existiendo otros funcionarios públicos de menor nivel, a los que el Gobierno sólo les exige el peritaje y la acreditación, demostrados durante algunos años mediante el ejercicio y servicio específico en oficinas públicas y Escuelas oficiales bajo la tutela y guía de maestros y profesionales del ramo correspondiente, y la superación de la prueba-examen establecida por normativa legal o reglamentaria. Este era el caso de los escribanos-notarios públicos y de los administrativos de rango inferior.

En todo caso, tanto los funcionarios de carrera: jueces y magistrados, como los de peritaje y formación práctica: los notarios, accedían al escalafón del funcionariado público mediante criterios de valoración más objetivos y, sobre todo, más justos que hasta el siglo XVII; Sus ascensos obedecían más a la capacidad, méritos y servicios y profesionalidad de los aspirantes y a las necesidades del buen gobierno y bien común de la Nación y de la ciudadanía que a la designación a dedo por razones políticas, económicas, partidistas y circunstanciales de la Corona y su camarilla.

A pesar de la tan cacareada modernización de la España de los siglos XVIII-XIX, la tramitación y resolución de los asuntos de Estado y de los intereses generales y problemas reales de las instituciones y de los ciudadanos obedecen a una política frívola y siguen siendo muy lentos y confusos en cuanto a procedimiento administrativo. Es más, el lenguaje utilizado en la documentación oficial y pública es poco claro y, con frecuencia, vacío y oscuro, y farragoso e incorrecto desde la perspectiva gramatical. Reviste especial interés en orden a la unificación e imposición en toda España de la

moneda de vellón y de la lengua castellana hablada y escrita, como idioma oficial de la Nación española-una real provisión de Carlos III, fechada en Aranjuez el 23 de junio de 1768, previos asesoramiento del Fiscal y acuerdo del Consejo Real.

Esta provisión con carácter de mandato-orden general va dirigida preferentemente a los antiguos reinos de la Corona de Aragón que aún no se habían sometido a las disposiciones explicitadas en los Decretos de Nueva Planta (Madrid, Buen Retiro 29-VI-1707 y Auto Acordado 29-VI-1707) sobre unificación monetaria y lingüística en todo el territorio nacional, y a las principales autoridades e instituciones: civiles, eclesiásticas y militares de gobierno, administración, justicia, defensa..., que los presiden. Cono razones justificativas de esta decisión y norma, el monarca aduce al menos tres: a)unificar el gobierno y administración de la justicia; b) evitar los abusos y desigualdad en el cobro de derechos reales, costas y tasas arancelarias, aun eclesiásticas, en toda la Nación (Reino) cobrando, en lo sucesivo, en moneda de vellón y c) imponer el uso de la lengua castellana como idioma oficial común en toda España, no sólo en la enseñanza primaria, media y superior (Escuelas, Institutos y Universidades) sino también en las actuaciones judiciales: procesos, sentencias, autos y demás negocios forenses, ateniéndose al estilo y práctica del Consejo Real⁹.

Pero la plena unificación lingüística oficial no llegaría hasta siglo y medio después de la promulgación de la citada R.P., cuando las Cortes constitucionales (Constitución Española de 1931, art.4) declaran e imponen con categoría de idioma oficial de la República española el “castellano moderno”, de uso generalizado en toda España, y la obligación de todos los españoles de saberlo y derecho a usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las distintas regiones y provincias, y sin que ningún español se le pueda exigir el conocimiento y el uso de ninguna lengua regional, salvo que Leyes especiales (del Estado) dispongan otra cosa.

⁹ EL LIBRO DE LAS LEYES del siglo XVIII: Colección de impresos legales y otros papeles del Consejo de Castilla (1708-1781), Ed. Santos M. Coronas González, t. III, lib.6, n. 76, Ed. B.O.E. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp.1578-1580. Esta Colección legislativa mandada formar por don Pedro Rodríguez Campomanes está dividida en 12 libros y consta de 4 vols. más uno de índices. En lo sucesivo esta colección aparecerá citada así. Libro de las leyes del siglo XVIII, tomo, libro, número y páginas.

Limitándonos al campo de la Diplomática y a la variedad documental (diversidad de diplomas e instrumentos jurídico-administrativos) de los siglos XVIII-XIX ¿se puede hablar de novedades diplomáticas y de grandes cambios en cuanto a variedad y configuración de nuevos documentos oficiales y aun de los privados notariales elevados a categoría de públicos? A mi juicio, perduran sustancialmente las mismas tipologías documentales del siglo XVII, si bien con pequeñas modificaciones que afectan o pueden afectar a la estructura, formulación, formas y caracteres externos e internos de los diplomas, sistemas de validación etc., cada vez menos rígidos y de menor prestancia y solemnidad externa y, por supuesto, más flexibles y variados en cuanto a tenor documental, colocación de determinados elementos fuera de su lugar invariable: protocolo, texto o escatocolo, y posible omisión de requisitos diplomáticos antes esenciales.

Todos estos pequeños cambios jurídico-diplomáticos resultan normales y hasta necesarios en una sociedad ideológicamente cambiante y, sobre todo, en sistemas de gobierno y administración tendentes a ampliar y multiplicar los centros emisores de documentación y a dotarlos de mayor autonomía e independencia y, lógicamente, predispuestos a elevar la dignidad personal y nivel profesional del funcionariado que confecciona, tramita y expide la documentación.

Gana terreno el documento impreso sobre el manuscrito tanto en forma original como de copia múltiple autenticada, y el papel sellado, de uso obligado por normativa administrativa para la práctica totalidad de la documentación oficial y pública, sobre el papel común sin membrete real o de la Nación.

Desde la perspectiva diplomática, el examen comparativo, aun en forma sucinta, entre la documentación española: oficial y pública (estatal y notarial) correspondiente al mandato de los “austrias” (s. XVI-XVII) y la emitida en tiempos de los “borbones” (s. XVIII-XIX) nos obligaría a reconocer que no se puede hablar de innovaciones diplomáticas importantes, ni de grandes cambios en cuanto a creación “ex novo” de tipologías documentales nuevas en la etapa más reciente, máxime en lo relativo a estructura y configuración de instrumentos jurídicos (diplomas documentales). Los cambios afectan fundamentalmente a los nuevos sistemas administrativos de procedimiento y tramitación, mucho más rápidos y más variados y flexibles que en los siglos precedentes.

En la validación documental de los instrumentos públicos: estatales, concejiles, ministeriales e institucionales de los siglos XVIII-XIX prevalece, como elemento y signo fundamental, la firma sobre el sello, siempre autógrafa, bien del rey, bien del ministro plenipotenciario o, simplemente, del presidente, juez, alcalde, notario, secretario-notario..., refrendada o no por la del ministro correspondiente, secretario, subsecretario, escribano..., y sólo por el notario (testigos y partes) en los documentos típicos notariales.

Los sellos utilizados, tanto en la documentación oficial como en la pública, adoptan los siguientes tipos: sellos de placa o adheridos de papel, sellos impresos en seco grabados en relieve en el propio papel del documento y sellos de tinta.

Siguen en vigor los diplomas de uso y sabor tradicional tan antiguos como las “leyes”, “pragmáticas sanciones”, “reales provisiones” y “RR. Decretos”, las “cédulas reales y ministeriales”, los “decretos-leyes”, los “reales despachos y resoluciones”, los “decretos simples”, los “estatutos”, “ordenanzas”, “edictos”, “reales bandos”, “constituciones”, “pactos” y “concordias”, los “tratados-convenios internacionales”, las “cartas”: acordadas y circulares, las “sentencias”, “autos”, “providencias” y “mandatos judiciales”, las “ejecutorias”, los “oficios”, “minutas”, “compulsas” y “traslados”, las “instrucciones” y “órdenes de servicios”, las “actas” de todo tipo, los “libros registros”, los “expedientes”, “avisos”, “certificaciones”, “títulos”..., y un largo etcétera.

Llama la atención el predominio numérico, en cuanto al uso del “decreto” y “decreto-ley” y las “órdenes” y “reales OO”, sobre el resto de los instrumentos oficiales, tanto de carácter legislativo como gubernativo y administrativo. Este predominio se debe -como ya he señalado en otro lugar- no sólo al sistema y régimen absolutista de la autoridad superior, dueña y señora de la institución notarial, sino también a la inexistente separación de poderes, todos ellos en manos del Gobierno, único detentador del Poder Público, situado por encima de todo tipo de leyes.

Mención aparte, por razón de su naturaleza, variedad y riqueza de contenido y matices, sobre todo sociales y jurídico-administrativos, merece la documentación notarial, es decir, la refrendada o validada por escribanos-notarios públicos: reales, públicos del número, concejiles e institucionales o por autoridad y personal oficial equiparado.

Forman parte de esta documentación los actos judiciales de carácter contencioso-administrativo y criminal, emitidos con la intervención del cuerpo escribanil, ya se llamen escribanos-notarios, ya secretarios; los documentos notariales relacionados con el estado de las personas, vínculos y bienes matrimoniales y familiares; los apoderamientos o actos de representación de la persona y remisión de responsabilidad ;las licencias de tiendas, tabernas, figones, casas, posadas y bodegas; las donaciones, cartas de pago y finiquitos; las escrituras de préstamos y empréstitos, fletamientos y seguros de navíos; las escrituras de embargo o desembargo, de fianzas y abonos, registros de mercaderías; los requerimientos de pago de deudas; las donaciones de régimen dotal e, igualmente, los referentes a bienes, créditos y servicios, censos y juros, sobresaliendo por su número y variedad los contratos y actos de traspaso, transmisión, locación y de repartimiento de tierras de propios concejiles y estatales ;las ventas, créditos reales y personales y, finalmente, los actos relativos a disposiciones “mortis causa” y actos de última voluntad: testamentos, codicilos, liberalidades, mandas, hipotecas y donaciones para causas pías, fundaciones, censos y mayorazgos.

Hay que advertir, no obstante, que a partir del siglo XVIII, aunque se siguen utilizando-siempre con menor frecuencia-las “provisiones” reales y administrativas de carácter normativo y las “reales cédulas” y, en menor medida las “pragmáticas sanciones” dadas con valor de norma legal, tanto general como territorial o local, cada uno de estos tres grupos se diversifica adquiriendo un nuevo calificativo añadido a la denominación genérica que permanece inmutable para todo el grupo, siempre en dependencia directa con el ministerio, organismo y autoridad que los expide. Aparte de las provisiones, cédulas... de origen real, ministerial e institucional etc., existen otros documentos extracancillerescos de idéntico nombre y parecido contenido y finalidad, procedentes de Ministerios, Consejos, Audiencias, Academias, Ayuntamientos, Cabildos, y Curias eclesiásticas Universidades, Gremios, Cofradías..., firmados no sólo por los ministros y autoridades supremas sino también por funcionarios y autoridades intermedias: Secretarios, Subsecretarios, Presidentes, Intendentes etc. A la denominación común y genérica de “provisiones”o “cédulas” se las acompaña y añade un nuevo calificativo identificativo: reales, ministeriales, de Consejos, de autoridades civiles y eclesiásticas: capitulares, episcopales, municipales...

Se multiplican, en cambio, los “decretos” y las “órdenes”, diversificadas en “reales órdenes”, en unos casos, “comunicadas” o en forma de ”orden

circular”, “órdenes ministeriales”, de “Consejos, Contadurías y Audiencias”, de “Juntas Especiales” de Hacienda, Competencias, Guerra, Justicias del Reino... y de autoridades e instituciones públicas y semipúblicas.

Abundan los “estatutos”, “ordenanzas” y “reglamentos” de origen real, gubernamental, municipal e institucional o de autoridad jurisdiccional; los “edictos”, principalmente municipales y episcopales y, dentro de la documentación de carácter judicial, procedente de Audiencias, Tribunales, Jueces y autoridades judiciales: las “cartas” y “sobrecartas” con distintas denominaciones: compulsorias, de receptoria, incitativas o estimuladoras, inhibitorias, requisitorias, cartas-orden o carta mandato, suplicatorias (“exhortos”), informativas etc.

Siguen en vigor en la esfera de las resoluciones judiciales: las “providencias”, los “autos” y las “sentencias”: interlocutorias y definitivas, los “emplazamientos”, los “poderes” para pleitos, las “ejecutorias” tanto judiciales como administrativas, los “interrogatorios”...; Y dentro de la documentación administrativa de carácter general: los “oficios”, “minutas” y “cartas de pago”, las “compulsas” y “traslados-copias”, los “libramientos”, “certificaciones” y “actas” de diversos tipos.

A pesar de la intervención en la redacción y escrituración de los documentos oficiales y públicos de un personal y funcionariado más profesional y mejor preparado, el lenguaje y tenor documental de numerosos instrumentos jurídico-administrativos, judiciales y notariales -como quedó indicado anteriormente-, resultan farragosos, repetitivos, imprecisos y hasta incorrectos. Se advierte, en casi toda la documentación, clara dependencia de formularios modernos: oficiales, particulares y gremiales, cada vez más enriquecidos en cuanto a número y modelos con fórmulas nuevas o renovadas, muchas de estas adaptadas por la Administración para dar respuesta a las nuevas realidades, supuestos y necesidades del Estado y de la sociedad y, de momento, carentes de configuración jurídica-administrativa conforme a lo establecido en el Derecho por entonces vigente. Fácilmente puede observarse cómo los textos documentales procedentes tanto de la Administración pública del Estado como del resto de las administraciones y autoridades territoriales y locales reciben, por parte de redactores y escribientes, distintas denominaciones y categorías jurídico-administrativas y diplomáticas que, con frecuencia, no encajan con la tipología adoptada y, menos aun, con su

naturaleza, contenido y finalidad, complicando sobremanera a los estudiosos y archiveros la catalogación y sistematización archivística de tales piezas.

Pero dado que cada vez existe mayor diversidad terminológica y mayor libertad en cuanto a redacción, formulación y revestimiento externo de solemnidades diplomáticas, me parece criterio más seguro clasificar y agrupar la documentación oficial y pública: moderna y contemporánea, en primer término, atendiendo a la naturaleza del mensaje o contenido y finalidad del escrito, sin perder de vista la voluntad que el remitente u ordenante intenta dar a su disposición, acto o contrato y, en segundo lugar, a su estructura y forma diplomática: interior y exterior¹⁰.

V. Principales proyectos reformistas (s.XIX) de reincorporación al Estado de la totalidad de las escribanías-notarías y de dignificación de los estudios y carrera notarial anteriores a la Ley Orgánica del Notariado Español de 1862.

Al tratar de la reforma notarial en la España del siglo XVIII y de los distintos proyectos y planes reformistas (aa.1783-1859), me he fijado en las novedades jurídico-diplomáticas que presenta la documentación pública hasta muy avanzada la centuria siguiente (s. XIX) y, con referencia directa a la política aplicada por la monarquía borbónica y sus respectivos Gobiernos a la institución notarial, la he calificado de continuista, superficial y sin cambios sustanciales. De ahí que, a mi juicio, no cabe hablar ni considerarla reforma a fondo sino de meros proyectos reformistas respecto del cuerpo escribanil, sin apenas preocupación por dignificar y cuidar la misión específica de garantía y seguridad jurídica de sus actuaciones peculiares en actos judiciales y administrativos, contratos, negocios, testamentos ... escriturados que, por imperativo de la ley, les estaban encomendados en calidad de oficio y servicio público propios.

Felipe V, y en menor medida sus sucesores hasta 1862, se da cuenta de la importancia y servicio público que la institución notarial representaba y ejercía en el organigrama de su política de Estado en orden al buen gobierno y correcta administración de los intereses de España y de sus ciudadanos y

¹⁰ J. BONO HUERTA, *Los Archivos notariales*, Sevilla, 1985, pp. 29-41; A. RIESCO TERRERO, *El notariado en la Corona de Castilla e Indias en el siglo XVII*, a.a.c., pp. 284-292.

vasallos. Pero al mismo tiempo, percibe el estado de postración por el que pasaba en todo el Reino el gremio profesional de los escribanos-notarios y las oficinas y escribanías por ellos regentadas, herencia atribuible, en buena medida, a la política habsbúrgica (Austrias menores) del siglo XVII.

Tal vez el reconocimiento de sus fracasos y la impotencia producida por no haber conseguido llevar a término su ambicioso programa de reformas, ni haber conseguido resolver con rapidez los asuntos de Estado y las cuestiones prioritarias de gobierno y administración de difícil solución, impidieron que, monarcas de la talla del primero de los borbones, acometiesen con rigor y honestidad la reforma eficaz de los oficios e instituciones públicas de España durante los siglos XVIII-XIX.

Esta situación de crisis y decadencia de las instituciones y oficios públicos de máxima importancia del Estado la advierten y preocupa no sólo a los reyes y a sus Gobiernos sino también a los Consejos y Ministerios, a las Cortes constitucionales, a las autoridades estatales y regionales y, en particular, a los jueces y tribunales de justicia. Todos ellos y numerosos representantes de los Colegios Notariales reclamaron, con insistencia la deseada reestructuración y reforma general de dicha institución escribanil y cuerpo nacional, sin limitarse a un reino, región, principado o provincia, concreta.

Por una serie de razones -anteriormente expuestas- de tipo político, económico, social, bélico, crematístico, e internacional y, quizás también por falta de voluntad y decisión del Poder Público, gran parte de las medidas adoptadas fueron superficiales o relativas a aspectos parciales e intrascendentes y, en numeroso casos, por incumplimiento e ineficacia, no pasaron de buenos propósitos.

Baste decir que la "Novísima Recopilación de las Leyes de España", de principios del XIX (aa.1804-1806) mandada formar por Carlos IV, por lo que se refiere al notariado, es un conjunto de normas inorgánicas yuxtapuestas, procedentes en su mayoría de la "Nueva Recopilación" de Felipe II (a.1567) reeditada e incrementada por Felipe IV (a.1640) con categoría de "nuevo ordenamiento y recopilación de leyes de estos Reinos", lógicamente corregida y aumentada con las principales disposiciones emanadas por la Corona y el Consejo Supremo en este intermedio de tiempo, es decir, entre la publicación oficial de una (aa.1567;1640) y otra (aa.1804-05). En la "Novísima Recopilación", Lib. VII, tits.5, 6, 7 y 8, figuran las principales leyes,

normas e instrucciones emitidas por la Corona y el Consejo y aprobadas por los reyes o por éstos y las Cortes sobre los oficios y empleos públicos de la Nación durante los reinados de Felipe V (RR. DD., aa.1711, 1739, 1741-42 y 1746-47) y por sus sucesores: Fernando VI (a.1748), Carlos III (RR.00J y RR.PP, Instrucciones y Cédulas, aa.1768;1770;1783) y Carlos IV (RR.00., 24-VI-1797;5-X-1798 y 1804), todas o casi todas estas disposiciones complementadas con el dictamen del Consejo de Hacienda (a. 1799).

El enunciado que, a modo de rótulo, encabeza los cinco títulos mencionados del Lib.VII de la “Novísima Recopilación”, habla por sí solo de la idea por entonces reinante (s. XVIII-XIX) en la mentalidad de casi todos los monarcas sobre el modo de usar y actuar la Corona su “derecho de regalía” y competencia exclusiva sobre la totalidad de los oficios públicos, sometidos a su soberanía y poder omnímodo en aspectos tan importantes como: crear, consumir (los acrecentados) y enajenar dichos oficios y disponer de ellos a su discreción y beneplácito con la posibilidad de incorporarlos a la Corona.

Copio literalmente de la “Novísima Recopilación” el enunciado de los cuatro títulos antes enumerados: “tit.5, De los oficios públicos; su provisión y calidades para obtenerlos” ;”tit.6, Del uso de los oficios públicos y prohibición de sus arrendamientos”; “tit.7, De la reducción de los oficios acrecentados (desde 1549) derecho de los pueblos para tantearlos y consumirlos”; “tit.8, De las renunciaciones de los oficios públicos y su incorporación a la Corona”.

El espíritu y letra de la “resolución” de 10 de diciembre de 1748, confirmados más tarde por Decreto y Cédula real de 25-II y 10-111-1788 respectivamente, correspondientes a Fernando VI y Carlos III, ratifican el principio regalista de sus actuaciones respecto de los oficios públicos:”declaro por punto general-son palabras de Fernando VI, suscritas con alguna restricción por Carlos III- ser de mi Regalía crear y consumir los oficios públicos (no se especifica cuáles ni cuantos) y los demás oficios enajenados, especialmente los relacionados con la administración de la justicia y gobierno..., según lo estimare por conveniente a la utilidad de mis reinos y vasallos”¹¹.

¹¹ Novísima Recopilación, Lib. VII, tit. 7, leyes 21-23. La Ley 21 de este libro y título, lleva el siguiente encabezamiento-epígrafe . “Regalía de su Majestad para crear y consumir los oficios públicos”.

Los monarcas borbones, y en particular Felipe V, fueron partidarios de recuperar todos los oficios públicos escribaniles e incorporarlos a la Corona; y esa misma idea y propósito hacerlos extensivos a los oficios de justicia, gobierno y administración, pero tropezaron con una gran dificultad de orden económico-social.

Muchos de estos oficios públicos eran de propiedad privada o institucional y, en consecuencia, patrimoniales: hereditarios, vendibles y legalmente arrendables. Otros, habían sido enajenados por la propia Corona en momentos de guerras, estrecheces económicas y de crisis e inestabilidad político-administrativa del erario público (Hacienda).

Llevar a cabo tales deseos y propósitos era todo un reto para los soberanos y exigía el desembolso de cantidades ingentes de dinero, del que no disponía la Hacienda Real. De ahí que el primer borbón y sus sucesores, ante la imposibilidad de abordar a fondo y con éxito el problema de los oficios públicos, se decidían por la aplicación de medidas reformistas de simple arreglo superficial respecto de las instituciones públicas y del personal adscrito a las mismas, utilizando la endeble e ineficaz vía del “parcheo” o “remiendo” y de la “supervisión”, siempre de alcance parcial.

Esta misma superficialidad se advierte también en el título 15, Lib. VII de la “Novísima Recopilación”, dedicado especialmente al notariado bajo el epígrafe: “De los escribanos públicos y del número de los pueblos, notarios de los Reinos y sus visitas”.

En sus 32 leyes (Tit.15) se recopilan de forma pormenorizada las normas peculiares relativas a la institución escribanil y se hace hincapié en lo referente a la naturaleza y oficialidad de estos cargos; clases de escribanos-notarios públicos: categorías de escribanos por razón de origen, nombramiento, adscripción y competencias acreditación de capacidad idoneidad y profesionalidad de estos funcionarios; superación del examen prescrito para pertenecer al cuerpo; obtención del título; colegiación y adscripción a una notaría concreta; visitas de inspección a las notarías y visitadores designados para esta misión; aranceles y tasas escribaniles ;privilegios y exenciones de los escribano etc.

La normativa recopilada en la “Novísima Recopilación”, tanto de origen real como del Consejo (Instrucciones, autos, provisiones, cédulas, leyes...)

abarca desde el siglo XIV (a.1325) hasta principios del XIX. Existen, no obstante, en dicha Recopilación otro conjunto de normas específicas por las que se regula la actividad de los escribanos-notarios mayores, adscritos como oficiales a la Casa Real (“Nov. Recop., Lib.III, tit.12), al Registro del sello, a las Escribanías de Cámara y Gobierno del Consejo, a las Salas de Corte y sus Alcaldes y a los Tribunales y Jueces (“Nov.Recop., Lib. IV, tits.13, 18, 21, 26 y 29) y, finalmente, en el Lib.V, tits.1-11;20, 24-27, se hace referencia a los escribanos-notarios de las Chancillerías de Valladolid y Granada y Reales Audiencias de Galicia, Asturias, Sevilla, Canarias, Extremadura, Aragón, Valencia, Cataluña y Mallorca, y a los adscritos a las Escribanías y Juzgado de Alcaldes del crimen y de hijosdalgo.

Felipe V y su Consejo Real, desde el principio de su reinado, tuvieron gran preocupación e interés por el control de todas las notarias y notarios y, en particular, por hacerse cuanto antes con las escribanías y escribanos reales y del número o numerarios. Estaban convencidos de la necesidad de avocar a la Corona todas estas plazas y los servicios públicos específicos concedidos a sus titulares y demás ejercientes. La poca seriedad en la selección y examen -cuando los había- de los aspirantes a ocupar de modo estable las escribanías públicas, era un obstáculo insalvable para garantizar la fe pública y dar seguridad a las distintas actuaciones judiciales y fedatarias y a los títulos administrativos. Todos los escribanos numerarios debían demostrar que habían superado el correspondiente examen ante el Consejo; que estaban en posesión del título y despacho de su nombramiento tras haber satisfecho a la Hacienda Pública el pago de los honorarios; “annata”, “media annata”, “fiat” etc., correspondientes, y que ejercían el cargo previa presentación, juramento y toma de posesión, con 25 años cumplidos, una vez colegiados en el Distrito o Cabeza de Partido (Ayuntamiento) a que pertenecían.

Para hacer efectivos estos controles, preceptuados desde tiempos atrás, pero que apenas se habían cumplido, el Consejo Real por autos acordados el 12 de febrero y 10 de octubre de 1711, exige a los escribanos reales y a todos los numerarios (“del número”) que, dado el desorden y perniciosos abusos que venían observándose en estos puntos, por carecer muchos de los ejercientes de los requisitos exigidos para el desempeño de este oficio, exhiban y acrediten los correspondientes títulos acreditativos en los respectivos Colegios (Cabezas de Partido y Distritos), encomendando a corregidores, jueces y visitadores y al Fiscal del Consejo la averiguación y exacto

cumplimiento de estos extremos, bajo pena de multa y privación del oficio u oficios a quienes no cumplan los requisitos prescritos, si en un tiempo prudencial no subsanan estos defectos y normalizan su situación¹².

El 19 de octubre de 1711 con el fin de hacer realidad la ejecución y cumplimiento de lo dispuesto en los autos precedentes de febrero y octubre respectivamente, Felipe V emite una real provisión con carácter de carta-orden, mandando que se guarde y cumpla el auto del Consejo de 10- X- 1711, “con apercibimiento -son palabras de la citada real provisión- de que todo lo cual (lo mandado) se observe, guarde, cumpla y ejecute inviolablemente y, para su entero cumplimiento, se den las provisiones y despachos que convengan con inserción de este auto; Y el Sr. Obispo de Gironda-comisionado especial para este fin-continúe en la averiguación que le está cometida sobre esta materia”¹³.

Con el fin, en primer término, de desarraigar los excesos, daños, perjuicios y delitos en los que frecuentemente incurría el cuerpo escribanil, bien por incuria, malicia o egoísmo, bien por absentismo, desorden, indulto de no sometimiento a la inspección y visita reglamentaria, exceso de cobro arancelario en cuanto a tasas y derechos y, en segundo lugar, para dar respuesta a las muchas acusaciones, quejas y denuncias de las instituciones y de los ciudadanos por las actuaciones judiciales y fedatarias de los escribanos-notarios, presentadas ante el Consejo, las Cortes, Chancillerías y Tribunales de Justicia o, tal vez, ante los corregidores, alcaldes mayores, asistentes, gobernadores..., la Corona limita al máximo los privilegios e indultos de control de las notarías y establece la realización periódica obligatoria de las visitas a escribanos y notarios y a sus oficinas y despachos, las cuales deberían realizarse con objetividad y rigor.

“Os mandamos -dice la real provisión de 17-VI-1712- a los corregidores, asistentes, alcaldes mayores y visitadores en general, que luego que recibáis dicha orden e instrucción, con particular cuidado y la mayor aplicación que os sea posible, vigiléis y veléis desde ahora en adelante sobre los excesos de los escribanos de vuestra jurisdicción, a fin de que cumplan exactamente con las obligaciones de sus oficios, sin que se les permita ni aun el menor delito, porque nuestra voluntad es que los dichos escribanos

¹² LIBRO de las Leyes del siglo XVIII, t.I, lib.I, n.30, pp.35-36.

¹³ LIBRO de las Leyes del siglo XVIII, t. I, lib. I. n. 31, pp.36-38.

observen puntualmente lo que deben, sin dar lugar a quejas, ni que por razón de su obrar en el uso de sus oficios se siga perjuicio al público, quedando, como queda, reservado a nuestra Real Persona el juicio y valoración de tales excesos”¹⁴.

Es cierto que Felipe V, obligado por la endeble situación económica y por las necesidades bélicas, de cara al sostenimiento del ejército, se vio obligado a conceder el indulto privilegiado de la no aplicación de las visitas periódicas oficiales de control a la institución notarial y a todo el personal adscrito a ella¹⁵.

En cambio, como contrapartida a esta medida benevolente que tan buenos frutos económicos prestó al fisco, por R.D. de 27 de enero de 1739 realiza una operación fiscal de largo alcance al disponer la venta de los oficios de gobierno político y económico -administrativo de la Corona de Aragón, si bien dos años más tarde por R.D. 10-XI-1741, deja casi sin efectividad la disposición y decreto precedente al reconocer a la mayoría de las ciudades y pueblos de estos reinos el “derecho de tanteo” respecto de dichos oficios y hasta pagó, no a todos, pero si a la mayoría de los compradores¹⁶.

Por “instrucción” de 28-XI-1750, los señores del Consejo ordenan-conforme a lo resuelto por S.M. Fernando VI -el cumplimiento de las principales normas a observar por los “escribanos del número”, “escribanos de ayuntamiento” y “notarios de estos reinos”, tal y como está prevenido por las leyes y autos acordados con anterioridad, cuyos textos figuran en distintos libros y títulos de la “Nueva Recopilación”¹⁷.

Especial importancia, por razón de la temática y de la amplitud y precisión de sus respectivos textos, revisten las “instrucciones generales” sobre sendas visitas giradas a los escribanos-notarios del Reino por mandato de Fernando VI (a.1752) y Carlos III (a.1763).

¹⁴ *Ibidem*, t. I, lib.I, n. 33, p. 40.

¹⁵ *Ibidem*, t. I, lib.I, n. 18, pp. 21-22.

¹⁶ *La Novísima Recopilación*, lib.VII, tít. 7-8, en distintas leyes, muchas de ellas reiterativas de las normas dadas por reyes, Cortes, Consejos y Cámara de Castilla de los siglos XV-XVII, recoge todo lo relativo a tanteos de jurisdicciones y oficios enajenados por la Corona y el Poder Público, a las renunciaciones de oficios públicos y a la incorporación de escribanías y notarios a la Corona.

¹⁷ LIBRO de las leyes del siglo XVIII, t. II, lib.4, n. 17, pp.770-785.

El Consejo Real designa juez-visitador principal y acompañantes de este: receptor y demás oficiales con categoría de visitadores. La finalidad de ambas visitas la encontramos formulada expresamente en cada una de las instrucciones: remediar los graves inconvenientes y males seguidos a súbditos y naturales como consecuencia de la concesión, por espacio de casi 30 años, de los indultos de visitas al cuerpo notarial, otorgados principalmente por Felipe V.

En virtud de estos indultos privilegiados, las notarías y los escribanos-notarios se habían librado del control de sus funciones y actividades específicas, desarrolladas en el ámbito judicial (“función actuaria”) y en el administrativo, tanto de Derecho público como privado (“función fedataria”).

Por “instrucción” de 14-II-1752, con alusión a otra anterior de 28-XI-1750 dictada por el Consejo Real y mandada elaborar por R.D. de 10-VI-1750, se ordena a los jueces, receptores y visitadores y a los dos escribanos acompañantes, todos ellos nombrados por el Gobernador del Consejo, don Diego de Rojas y Contreras, obispo de Calahorra y La Calzada, que realicen la visita general programada a todos los escribanos, notarios y “fieles de fechos” del Reino, observando puntualmente cuanto en dicha “instrucción” se prescribe.

Esta “instrucción” presenta un amplio articulado, dividido en capítulos o apartados, seguidos del correspondiente “interrogatorio”. El texto de la misma, baja a los más mínimos detalles en orden al establecimiento del inicio de la visita, ritmo y pasos a seguir en su desarrollo, método y modo de proceder en ella, testimonios a exigir a las “escribanías de rentas” de los pueblos pertenecientes al Colegio notarial o Partido territorial; número y nombre de los escribanos ejercientes y de los que a lo largo de 10 años hubiesen ejercido el oficio escribanil en cada ayuntamiento, con especificación de la respectiva categoría: concejiles, del número, públicos, de rentas reales y notarios legos: eclesiásticos y de jurisdicciones exentas; reconocimiento de los oficios (oficinas y establecimientos escribaniles), entrega a los visitadores para su inspección de los protocolos, escrituras y papeles existentes en las notarías e, igualmente, de los libros de entradas y salidas de los presos y de todo tipo de escrituras, actas y expedientes; exhibición, por parte de los escribanos, de sus títulos profesionales para reconocer si son legítimos o no, y si han satisfecho las tasas y derechos correspondientes al fisco; elaboración durante la visita, de los resúmenes o

“sumaria” resultantes del interrogatorio; examen y reconocimiento por parte del juez visitador de los libros capitulares (“actas”) “autos de hacimientos” de abastos y obligaciones de propios, arbitrios y pósitos; duración de la visita; supervisión por parte del juez-visitador principal, responsable de la visita, de todas las escrituras y papeles actuados ante los “fieles de fechos” en los pueblos donde no hubiese escribanos públicos etc. A la visita deberían preceder los edictos oficiales de su publicación.

Una vez evacuadas las diligencias pertinentes por cada uno de los componentes del equipo nombrado para este efecto, el juez, el receptor y los demás los demás visitadores, de regreso a la capital de provincia, deberían proceder al reconocimiento y recuento de todo lo efectuado, concluyendo con la emisión del veredicto o juicio razonado sobre la documentación revisada y anotaciones tomadas, con formulación de cargos y sustanciación de causas y, concluido este proceso inquisitorio, citar a los incursos en irregularidades y defectos detectados en la visita, para que estos reconozcan los cargos que se les imputan y puedan defenderse.

Finalizada esta primera actuación del proceso inquisitorio con pronunciamiento de la correspondiente sentencia condenatoria, el juez con sus acompañantes debería establecer otra audiencia en el pueblo o villa de mayor densidad de población del correspondiente Partido (Judicial-Notarial) para exigir la cobranza de las condenas establecidas con valor de fallos definitivos.

Más tarde, la comisión inspectora estaba obligada a decidir sobre los casos y causas apeladas, prosiguiendo a continuación, la visita a los lugares de señorío y abadengo con el auxilio de las Justicias.

Finalmente, se aplicaría a los visitadores el 2% del importe de las penas y condenaciones impuestas como recompensa a sus trabajos y en concepto de ayuda de gastos de justicia, imponiéndose al juez-visitador principal la obligación tanto de informar detalladamente sobre el resultado de la visita girada por dicho comité como de poner en manos de cada uno de los visitadores oficiales copia del texto de la “instrucción de la visita” y de los resultados, a fin de que cada uno de ellos, una vez conocidas y asumidas sus obligaciones, reconozca su actuación con la justificación que se requiere y espera del Consejo, si es que se han conseguido, sin exceso ni falta, los fines

asignados tanto a la fase primera de la visita con un cuestionario de 18 puntos o capítulos, como al interrogatorio.

El formulario del “interrogatorio” complemento del “cuestionario instruccional” consta de 33 preguntas, unas de carácter general, aplicables a todos los interrogados y, otras más específicas, sólo de uso obligado en casos concretos y para asuntos puntuales. Entre todas las preguntas me parecen de especial interés las dirigidas a los grupos de escribanos más representativos de la institución notarial: a) Escribanos de ayuntamiento o concejiles; b) Escribanos de rentas y millones; c) Escribanos de comisiones y d) Notarios eclesiásticos y legos.

En esta “instrucción”, elaborada por el fiscal del Reino, don Pedro Samaniego, y fechada en Madrid el 14 de febrero de 1752, se manda ejecutar lo dispuesto por R.D. de 10-VI-1750 y a ella se alude en los tits.17, leyes 1-2;tit.18, 1eyes 1, 2 y 3 y tits.21-22 del Libro IV de la “Novísima Recopilación”, con señalamiento de los principales excesos, delitos y faltas graves de los escribanos-notarios del Reino, puntos en los que deberían centrarse la “investigación” y el “interrogatorio”.

A los visitadores se les inculca que vigilen con especial cuidado y se fijen en los siguientes puntos y aspectos:

1) El mal uso de los oficios y la falta de fidelidad en las actuaciones escribaniles con incurrimento frecuente en falsedad, inexactitud, simulación y fraude, sobre datos escriturados en contratos, enajenaciones, testamentos, donaciones y deposiciones.

2) La comisión de cohechos, aceptación de regalos, donaciones y herencias..., además del cobro de sus derechos arancelarios.

3) Conculcación y no aplicación exacta del “Arancel General” de escribanos públicos, contraviniendo la norma obligatoria establecida para todo el Reino, al permitirse cobrar derechos excesivos y hasta distintos por el mismo servicio, según los escribanos y lugares.

4) Vigilar la extralimitación competencial y jurisdiccional en la aceptación y escrituración de asuntos y causas en las que no son competentes y su intervención carece de validez.

5) Comprobar si de hecho los escribanos-notarios han exigido la imposición del juramento de obligación u otras cauciones innecesarias a las partes, en avenencias y contratos que, por su naturaleza, no son exigibles para la validez de dichos actos.

6) Negativas y excusas injustificadas a la hora de la realización y escrituración de contratos, testamentos etc., a que estaban obligados los escribanos-notarios por ley, e iguales negativas injustificadas a quienes con derecho solicitaban de ellos la elaboración y entrega tanto de escrituras en forma original como de copias signadas.

7) La entrega sólo parcial del protocolo notarial, escrituras y actas sueltas y demás papeles existentes en la oficina del notario o en su domicilio, con el correspondiente inventario completo de todo el fondo documental a la hora de traspasar a su sucesor dicho oficio, bien por compra, sucesión, traslado, arrendamiento o muerte, bien por nueva adjudicación de la plaza.

8) Pluriempleo y ocupación de oficios y cargos normalmente incompatibles.

9) Conducta personal indecorosa o delictiva de algunos escribanos-notarios denunciados por amancebamiento público, violación de mujeres en situación de casadas, viudas o doncellas.

10) Desprecio a clientes y pleiteantes, o hallarse incurso en delitos civiles y criminales.

11) Averiguación de cómo los escribanos han obedecido las reales órdenes, provisiones y demás cédulas e instrucciones notificadas por los monarcas, Reales Consejos, Chancillerías y otros Tribunales superiores, o si las han dejado de hacer y cumplir por respeto, amor o temor, con daño para las partes implicadas.

12) Atención especial para saber si los escribanos han observado, guardado y ejecutado la real pragmática promulgada el año 1737 sobre el uso del papel sellado o, más bien, han emitido contratos, escrituras, actos judiciales y extrajudiciales en papel común con daño para la Real Hacienda¹⁸.

En octubre de 1763, el Consejo, previa consulta y aprobación del rey (a. 1750) emite una nueva "instrucción" (14-X-1763) para que se realice con puntualidad la visita general programada a las oficinas escribaniles y al funcionariado titular de las escribanías-notarías de la Nación (Reino).

La "Instrucción de visita general" se envía a jueces, visitantes y receptores designados oficialmente por el Gobernador del Consejo, el obispo de Calahorra y La Calzada. En ella, como en la anterior de 1752, elaborada por orden del Fiscal P. Samaniego, se incluyen todos los escribanos-notarios y "fieles de fechos" del Reino, señalándose como finalidad de dicha visita

¹⁸ LIBRO de las Leyes del siglo XVIII, t.II, lib. 4, n. 27, pp. 826-834.

inspeccional: remediar los graves inconvenientes y perjuicios-que, para el bien general e intereses de los súbditos y naturales sometidos a la jurisdicción real, se seguirían-de aplicarse la concesión del indulto y privilegio de no aplicación de la visita oficial.

El texto y articulado de esta “instrucción” con su correspondiente “interrogatorio” (Madrid 14 y 22 de octubre de 1763) apenas difiere en cuanto a tenor y contenido de la analizada anteriormente (a.1752). Su extensión es muy parecida y, muchos más, los puntos a inspeccionar. Yo la calificaría de idéntica en casi su totalidad salvo en detalles muy concretos explicitados más en el “interrogatorio” específico que en el “cuestionario” de las preguntas generales.

A los visitadores se les exige atenerse a cuanto se les ordena; de lo contrario, no se conseguirían atajar los abusos cometidos por los escribanos-notarios desde la última visita y seguirían en pie los sobrevenidos y los aún no desarraigados, consecuencia en buen medida de los periodos en que estuvieron en vigor los indultos, tanto de alcance general como territorial y local¹⁹.

En este nutrido grupo de leyes, autos, instrucciones y capítulos acordados por el Consejo y ratificados por el rey Fernando VI se citan en forma de resúmenes aclaratorios (Instrucción 28-XI-1750) de la normativa general recopilada en la “Nueva Recopilación” (Libros 1-9`a los que deberían atenerse los escribanos-notarios. El monarca y su Consejo ofrecen en esas 75 leyes y normas los puntos doctrinales, jurídico-administrativos y disciplinarios relativos a las funciones “actuaria” y “fedataria” de todos y cada uno de los escribanos-notarios públicos, tanto numerarios como concejiles y reales de las ciudades, villas, lugares y señoríos de los distintos reinos con delimi-

¹⁹ LIBRO de las leyes del siglo XVIII, t. II, lib. 5, n. 63, pp. 1137-1146. El R. Despacho de 16-XII-1709, dirigido a las Justicias de las cabezas de Partido de las provincias del reino de Galicia se hace referencia a la concesión de un indulto real de visitas a escribanos y cargos en general, rentas reales y caudales públicos. LIBRO de las leyes el siglo XVIII, t. I, lib. I, n. 18, pp.21-22. Por R. Cédula de 17-X-1769, Carlos III manda a las Justicias del reino de Aragón, no permitan” *que los escribanos reales ejerzan escribanías del número*” sin la precisa aprobación del Consejo (Nueva Recopilación, Lib.VII, tit. 15, Ley 29). LIBRO de las Leyes del siglo XVIII, t.III, lib.7, n. 27, pp.1671-1674.

tación de competencias; y los asuntos a escriturar por cada grupo escribanil, más la asignación de distritos colegiales.

Finalmente se consignan las formalidades externas e internas a observar por este cuerpo profesional en la protocolización de las numerosas y variadas actas e instrumentos en los que se materializan y plasman los distintos negocios escriturados en forma pública, v.gr. diligencias, mandamientos, procesos, sentencias, ejecutorias, cartas de dote y arras, arrendamientos, jurros de heredad, enajenaciones, compraventas, testamentos, fundaciones y donaciones, censos, permutas, juramentos, pactos, repartimientos, libros de actas, registros de escrituras, libros registros y cartularios de propiedades y privilegios, guías, licencias, certificaciones, fianzas, y empréstitos, poderes, requerimientos de pagos, tasaciones, inventarios y almonedas, compulsas y copias autenticadas..., todos ellos plasmados en papel sellado de pliego o medio pliego y de distinta categoría, incluido el de pobres de solemnidad y con señalamiento de tasa o precio conforme al arancel vigente. En definitiva, todo un muestrario con especificación y nombre de la mayoría de los actos y escrituras validadas con intervención del funcionariado público escribanil.

Como obligaciones más importantes y típicamente fedatarias y escribaniles, se señalan las siguientes: la elaboración y conservación de los registros y actas notariales; la formación de índices-inventarios con el resumen del contenido de cada escritura, acta o expediente, para su entrega y control y, finalmente, la recogida de procesos, registros y escrituras sueltas, con el fin de entregar al sucesor en el oficio y cargo los fondos todavía en vigor, depositando los totalmente fenecidos en los Archivos Reales de la Audiencia de-Valladolid (Instrucción 28-XI-1750).

Los monarcas españoles de la dinastía borbónica, en particular los más representativos del “despotismo ilustrado”: Carlos III, Carlos IV y Fernando VII y, en buena medida, los parlamentarios de las Cortes constitucionales de principios del XIX (Cortes de Cádiz de 1812) mostraron especial interés por controlar la jerarquía e instituciones eclesiásticas y, sobre todo, la actividad, rentas y bienes de la Iglesia española. Los oficios y beneficios eclesiásticos de mayor rentabilidad y nivel económico y los más relevantes desde el punto de vista social e influyente, estuvieron siempre en el punto de mira de los monarcas y Gobiernos españoles de finales del siglo XVIII y de la primera mitad del XIX. Entre éstos destacan los correspondientes a arzobispos, obis-

pos, abades mitrados, superiores mayores de comunidades y casas religiosas, canónigos con título de “dignidades” de catedrales y colegiadas pero también los canónigos de oficio” y aun “los canónigos simples” o de “gracia”, los “beneficiados” “coadjutores” y “racioneros”; los “presidentes de las clerecías”, “párrocos”, “arciprestes”, “capellanes”..., y todas las personas: eclesiásticas y seglares, tanto titulares y propietarios de oficio-beneficio como los ocupantes interinamente de las distintas “piezas eclesiásticas”, reconocidas y amparadas por la política de Estado y Gobierno. Baste recordar que en ese periodo arrecia en España la lucha contra el poderío de la Iglesia, el intervencionismo de Roma y los controles inquisitoriales, y que nuestros monarcas absolutistas e intervencionistas, movidos por las Cortes regalistas y por la masonería lograron del papa Clemente XIV la expulsión de España de los Jesuitas y la suspensión canónica de la Compañía de Jesús (aa.1767-1814;1851). Y estos mismos monarcas y Cortes fueron los que con mayor virulencia aplicaron el “pase regio” o “exequatur” y el control de la publicación e introducción en España de libros, folletos y documentos contrarios a sus intereses.

Los nombres de los principales ministros y de los asesores y colaboradores de los monarcas: Aranda, Grimaldi, Floridablanca, Godoy, Madoz, Mendizábal..., evocan las cotas insospechables de intromisión de los soberanos en cuanto a la liquidación de privilegios, control y apropiación de la propiedad y bienes pertenecientes a las llamadas “manos muertas” (Desamortización), diezmos y primicias, expolios y vacantes, censos, derechos señoriales y exenciones tributarias, todo ello justificado con la fracasada planificación y reforma de la agricultura.

Por real pragmática sanción, con fuerza de ley, emitida y fechada en el Pardo el 18 de enero de 1770- que Carlos III promulga a propuesta del Consejo, previa consulta y real resolución (a.1769-se establecen las reglas y forma que en lo sucesivo deberían observarse en orden a la creación, examen y cualidades exigibles a los “notarios numerarios” o “mayores” eclesiásticos, tanto “apostólicos” (pontificios) como “de asiento” o “numerarios” y “especiales”, vinculados a las Curias diocesanas y tribunales, o a otras instituciones y autoridades de la Iglesia: obispos titulares, tribunales arzobispa-les y episcopales, abadías, prioratos, cabildos catedrales y colegiales, Nunciatura Apostólica, monasterios, cofradías, parroquias, hermandades, centros docentes v.gr. Universidades, Estudios Generales, Seminarios), Colegios,

OO. Militares, todos ellos al servicio de las autoridades e instituciones eclesiásticas.

A tenor del texto de la pragmática y conforme a la información de que disponían a finales de 1769 tanto el Consejo como su presidente, el Conde de Aranda, el número de notarios y oficiales de notaría de origen pontificio, episcopal, abacial, e institucional ascendía en España a 8790, cifra excesiva, a juicio del rey y de sus asesores, contraria a la “causa pública” y muy dañina para el bien general del Estado e intereses de súbditos y naturales y, sobre todo, un abuso pernicioso para el orden y bien público y para la “regalía” del monarca’.

En su articulado, 13 amplios párrafos, Carlos III establece el organigrama y normas a que deberían atenerse los arzobispos y obispos titulares españoles para llevar a buen término la planificación establecida por el Poder Público en cuanto a número, exigencias y cualidades de los notarios eclesiásticos y sometimiento de estos a todo lo dispuesto para el arreglo general del notariado español, con inclusión de los pertenecientes e inscritos en las distintas provincias de la Corona de Aragón (Párrafos 12 y 13).

Entre otras cosas, el monarca ordena y manda: 1) Que los Ordinarios titulares de las distintas diócesis fijen el número de “notarios mayores” o “numerarios” necesarios, aumentando o disminuyendo la plantilla según las necesidades reales de cada diócesis, extremo que deberían justificar ante el Fiscal, y no permitan que estos oficios se patrimonialicen, ni sean hereditarios; 2) Estos notarios deberían tener al menos cuatro o cinco años de práctica, ser honrados y de buenas costumbres y superar el examen a realizar en cada obispado ante un tribunal formado en su mayoría por notarios, siempre en presencia del provisor o del vicario general, previo juramento de secreto y objetividad de los examinadores a la hora de emitir sus votos; 3) que los “notarios de asiento” o “numerarios”, una vez nombrados por los prelados respectivos, en plazo de dos meses obtengan el “fiat” de “notaría de reinos” en la Cámara de Castilla y se examinen de escribanos reales en el Consejo con las formalidades y exigencias prevenidas en distintas leyes y autos acordados, válidas para todo el territorio nacional y saquen el título y la aprobación de escribanos reales, requisito -este último- indispensable para poder tomar posesión del cargo y ejercer el oficio; 4) Los prelados diocesanos fijarán también el número de “notarios ordinarios” o “menores” que necesite cada diócesis para atender las necesidades de los pueblos y hacer las dili-

gencias pertinentes, aun en calidad de “receptores”, fuera de la capital o cabeza de diócesis; 5) Que estos “notarios ordinarios” tengan al menos cuatro o cinco años de práctica, sean de buena vida y costumbres y se sujeten al examen de idoneidad ante los “notarios mayores” de cada obispado, sometiéndose al control de la visita y examen de residencia cada tres años. Los “notarios menores” deberán tener mas de 25 años y la obligación de entregar las escrituras y papeles en que hubieren intervenido a los “notarios mayores”, para que estos los custodien en sus archivos, no intervendrán en las causas temporales, ni admitirán asuntos a tramitar entre legos (“Nueva Recopilación, Lib.IV, tit.25, leyes 19-20 y 27). Ninguno de ellos podrá pertenecer al clero regular y, en casos de “notarías de diligencias” o “de partidos”, ocupen estas notarías exclusivamente los que estén en posesión del título de “escribanos reales”; 6) Los obispos diocesanos podrán nombrar los notarios que necesiten con tal de no contravenir las leyes del Reino, ni perjudicar las “regalías de la Corona” o la “causa pública”, exigiéndoseles, además, que controlen y retengan los pases y títulos expedidos en Roma por el Colegio de Protonotarios o en la Nunciatura Apostólica, los cuales serán retenidos por el Consejo, y sus titulares no podrán ejercer el oficio; Si el nombramiento o título lo hubiere expedido la Nunciatura, se actuará en conformidad con la Concordia-Convenio firmada recientemente con la Santa Sede por Don César Fachinetti, Nuncio de Su Santidad; 7) Para actuar en las causas criminales de los clérigos se permite a los Ordinarios diocesanos (obispos titulares) nombrar un solo notario ordenado “in sacris”, sin que sea preciso que tenga título de “notario de reinos o real”, el cual no podrá actuar en otra clase de negocios; todos los demás notarios, bien “mayores”, bien de “vicarias” y de “indulgencias”, han de pertenecer al estado laical (legos) y están sujetos a la visita y residencia de escribanos conforme a lo dispuesto sobre este particular; 8) A los “notarios apostólicos” existentes, es decir, a los que se hallan en actual ejercicio de sus oficios y funciones, se les permitirá que continúen, siempre que ejerzan dichos oficios con la dignidad y legalidad que corresponde a su cargo, de lo contrario se les retirará el título; 9) Con el fin de evitar infracciones y fraudes en el cumplimiento de las “instrucciones y providencias” mandadas observar por el Consejo Real, especialmente las relativas a presentaciones de títulos antiguos y renovados, en conformidad con la real pragmática, de 16 de junio de 1768, los obispos diocesanos remitirán la plantilla completa de todos los notarios que haya en cada diócesis (obispado) formando con todos ellos un listado con inclusión de los “apostólicos”, a reconocer personalmente por cada obispo, señalando en la espalda o vuelto de cada título la anotación “visto” con la fecha, día y

mes de la revisión para, posteriormente, devolvérselos a sus titulares; 10) Aparte de la revisión y reconocimiento de todos los títulos “apostólicos” y “ordinarios”, se obliga a los obispos a recoger y enviar al Consejo Real todos aquellos títulos que en aquel momento no estuvieren entre los pertenecientes a la categoría de “escribano reales”, “del número” o “de provincia”, para así evitar los abusos de que se quejan los obispos diocesanos del Reino; 11) Dado el excesivo número de “notarios apostólicos” y la escasez de “notarios episcopales menores”, porque los obispos titulares apenas nombran “notarios ordinarios menores”, se recomienda a los prelados que no nombren “notarios de diligencias” (receptores) mientras no disminuya el número de los “notarios apostólicos” y, en último extremo, que designen y nombren de entre éstos sólo a los más hábiles y adecuados para este fin, procediendo siempre con el máximo celo posible; 12) Se encomienda a los obispos el plan general de arreglo de los notarios eclesiásticos en lo tocante a fijación de número y clases, condiciones y cualidades exigibles a estos profesionales y, finalmente, 13) Se dispone, mediante apertura de expediente separado y real resolución, que todo lo mandado y prescrito en esta pragmática sanción para los escribanos-notarios de los reinos de Castilla, se aplique también a los notarios eclesiásticos de las provincias de la Corona de Aragón, por estar tan necesitados de remedio e incurrir en idénticos desórdenes y, sobre todo: Por convenir-dice el rey-a mi real servicio y al bien y utilidad general y pública de mis reinos y vasallos”²⁰.

Leídos con detención el mensaje y contenido de esta pragmática, da la impresión, y así se insinúa en su articulado, que el trato de benevolencia y comprensión que se ofrece a los obispos españoles obedece a las quejas que éstos hacían llegar al Consejo en demanda de protección y amparo ante los abusos de la Curia Romana y de la Nunciatura en esta y otras materias y asuntos sujetos a la jurisdicción de los prelados.

Con todo, la finalidad principal de esta disposición real con valor de ley general, no fue prestar ayuda y proteger las facultades y derechos de los prelados conforme a las demandas de valimiento y protección presentadas por éstos a la Corona sino más bien: a) someter al control estatal (civil) las notarías eclesiásticas y, en consecuencia, también el personal y los oficios vinculados a aquellas y b) dentro de la política y plan gubernamental de reorganización general de las escribanías-notarías civiles de todo el Reino, incluir

²⁰ LIBRO de las leyes del siglo XVIII, t. II, lib. 4, n. 17, pp. 770-785.

también las eclesiásticas, por hallarse éstas, a juicio del rey, en profundo desconcierto e idéntica postración que las estatales e institucionales en cuanto a número excesivo de notarios, irregularidad de sus servicios y constantes excesos, abusos, arbitrariedades, cohechos y quebranto de leyes, conforme a las acusaciones y denuncias formuladas contra el cuerpo notarial eclesiástico.

A mi entender, esta muestra de intervencionismo regio a ultranza y de tipo inquisitorial en el campo y jurisdicción de la Iglesia y de la legítima autoridad eclesiástica: el episcopado, más que una medida proteccionista en favor de los prelados, cabezas rectoras de las iglesias locales diocesanas, forma parte del ambicioso programa general reformista del gobierno y administración tanto de Carlos III como de sus Gobiernos y principales ministros, incapaces de abordar a fondo la reforma del notariado civil, tanto o más deteriorado y confuso que el eclesiástico y, en todo caso, en esta intervención ingerencista, al igual que en otras de idéntica índole y sabor, el omnipotente Poder Público gubernamental se muestra menos interesado por la reforma institucional de los escribanos-notarios de toda España que por atenazar con control férreo los diezmos y bienes temporales de las iglesias, las intervenciones y directrices procedentes de Roma para la Iglesia española y, no menos, por inspeccionar la ideología y actividades del clero, tanto regular como secular, y controlar el uso y disfrute de las “piezas” y cargos vacantes, de los oficios y beneficios eclesiásticos vinculados a las instituciones religiosas más influyentes y representativas y, cómo no, el personal eclesiástico puesto al frente de las mismas, magnífico instrumento, más al servicio del rey y de sus intereses políticos y sociales, que de la Iglesia y de la religión cristiana. La corrupción, sin duda real y demostrable, que se atribuye al cuerpo notarial eclesiástico y civil, habría que extenderla a otros cuerpos, poderes, autoridades e instituciones más representativas e implicadas en la seguridad del Estado y de la ciudadanía, en la aplicación de la justicia, en la economía y administración de la Hacienda Pública y en el gobierno de las ciudades, villas y pueblos de la Nación, v.gr. la Casa y Corte Real, los Ministerios, los Partidos políticos, los Tribunales, Jueces y Magistrados, los Gobernadores, Alcaldes Mayores etc., etc.

Reconozco, no obstante, que esta pragmática sanción con fuerza de ley de 18-I-1770, relativa a la planificación del cuerpo escribanil eclesiástico de la Iglesia española, es una de las piezas documentales mejor estructurada desde el punto de vista jurídico-administrativo, diplomático y redaccional,

destacando en ella la claridad, precisión y buena elaboración de su articulado. Es más, creo que supera con creces en numerosos aspectos al resto de las disposiciones reales recopiladas en la “Novísima Recopilación” y en otras Colecciones semipúblicas publicadas a lo largo de los siglos XVIII y primera mitad del XIX sobre el notariado estatal y eclesiástico de la Nación.

La actitud de la monarquía, Cortes constitucionales y Gobiernos de España durante la primera mitad del siglo XIX, concretamente hasta 1862, respecto de la reestructuración y reforma a fondo de la institución notarial y de los titulares de las escribanías-notarías, difiere, muy poco de la adoptada oficialmente en el siglo precedente.

Los soberanos y los Poderes Públicos de la Nación mantienen la apariencia y mito de tan deseada y necesaria reforma pero sin convicciones política y morales, y sin apenas interés por resolverá problema.

Con visos de complacencia e intención de no molestar a nadie, los políticos, las autoridades y organismos supremos del poder y administración de España, siguen sacrificando las notarías, los oficios escribaniles y, sobre todo, la efectividad de su función certificante y la fe y garantías públicas; Sus normas carecen de efectividad y traducción práctica.

A lo largo de estos 62 años del siglo XIX -último periodo a que se circunscribe este trabajo- los distintos Gobiernos, las Cortes y la clase política acometen, a imitación de Francia, reformas parciales de cierta importancia que, sin duda, afectaron positivamente al mejor funcionamiento del notariado, por ejemplo, la delimitación de su jurisdicción y competencias, la unificación del sistema, una mayor valoración y protección de la fe pública en cuanto función del Estado, sólo en teoría no enajenable ni transferible por cesión, privilegio o compra al mejor postor; mayor control de los servicios actuarios y fedatarios; limitación y supresión -siempre relativas y según las circunstancias- de buena parte de las notarías y oficios enajenados e incorporados al Estado más teórica que real) del mayor número posible de plazas todavía en manos de particulares...

En casi todos los textos legislativos y en muchas normas instruccionales y administrativas de carácter progresista procedentes del Consejo y de los Ministerios, en particular, de Hacienda, se resaltan los intereses económicos del Estado y la preocupación política de los gobernantes y partidos en el po-

der por convertir y hacer de las notarías y oficios escribaniles una agencia a modo de plataforma de colocación de fieles empleados y solventes colaboradores económicos a la hora de asegurar el pago de impuestos al fisco.

Por decreto 6 de agosto de 1811, en vísperas de la inauguración de las Cortes de Cádiz, se incorporan a la Nación todas las escribanías públicas, pero se permite seguir ejerciendo y regentando dichos oficios a cuantos los servían, con lo cual las cosas siguieron como estaban.

Por otro decreto de 22 de agosto de 1812, las propias Cortes constitucionales suprimen los escribanos concejiles y crean para sustituirlos las secretarías y secretarios de ayuntamiento.

Por R.D.19-XI-1834, ante las constantes reclamaciones de la sociedad y la preocupación de la clase notarial, el Gobierno de la Nación nombra la primera Comisión para la redacción de un proyecto de ley notarial, previo plan de unificación y codificación del Derecho general y notarial

A partir de 1834, se inicia una política más severa de limitaciones y restricciones en cuanto al uso y ejercicio de la profesión; se implanta en todo el territorio nacional la obtención del título oficial, al menos para alguno de los principales grupos de escribanos-notarios, por ejemplo, los Notarios reales e, igualmente, la adquisición y pago del “fiat” y de otros impuestos. También se regulan los exámenes que, desde ahora, deberían organizar las Audiencias y no el Consejo. Se impone a los Ayuntamientos que comuniquen a las Audiencias las vacantes de oficios de estos organismos y que en Castilla no se provean más “notarías reales” (R.0.7-XI1845) obligando a los titulares y propietarios de dichos oficios que, para poder seguir ejerciéndolos y para nombrar tenientes y sustitutos, debían remitir sus títulos a las Audiencias respectivas.

Pero todas las medidas reformistas caen en saco roto cuando, por R.O. de 18 de octubre de 1834, para sanear el déficit financiero detectado por Hacienda, se ordena sacar a subasta pública, previa tasación, todos los oficios incorporados.

Visto en su conjunto, la formulación de dicho proyecto suponía un avance, ciertamente limitado, para la solución del enquistado problema de la institución notarial y del confuso e intrincado complejo de normas e instruc-

ciones por entonces vigentes. Pero el advenimiento de la “regencia” y los frecuentes cambios de gabinetes y ministros constituyen el mayor obstáculo para la reanudación de los buenos propósitos de reforma durante los años 1834-1838, fecha esta última en la que don José de Mier, presidente de la Comisión, presentó ante el Gobierno el primer proyecto serio de reforma, momentáneamente aplazada porque la clase dirigente de la Nación consideraba necesidad prioritaria y asunto previo a la reforma del notariado la codificación del Derecho Civil y la consolidación del procedimiento y organización judicial (Derecho Penal). En 1839 (R.O. 2-III-1839) se ordena que, en igualdad de circunstancias, en las enajenaciones de escribanías y oficios enajenables, y en tanto no puedan ser indemnizados por la Nación, se dé preferencia a sus antiguos dueños y titulares, conforme a anteriores disposiciones giradas a lo largo de los años 1822-1837 y 1845.

Testimonio elocuente del aplazamiento para mejores tiempos de la anunciada reforma notarial por parte de las Cortes constitucionales españolas de 1812, 1837 y 1845, lo ofrece el articulado de las mismas, sin la menor alusión a este problema.

Da la sensación de que muchas de estas disposiciones oficiales relativas a la institución escribanil y al personal adscrito a ella, se publicaban con la convicción de que no serían cumplidas y, por tanto, sin carácter preceptivo. En la R.O. de 14-VI-1840 se declara: “que deseando favorecer, hasta donde sea dable, es decir, hasta donde se pueda, el derecho de propiedad (de las notarías y oficios públicos)..., y que las reformas que se proponen sean lo menos gravosas posibles a aquellos a quienes alcanzan; con tal condescendencia se incluye en la preferencia (de nueva posesión o de continuidad en los oficios) no sólo a los dueños sino también a las personas que estos propongan y a los tenientes y oficiales”.

Mientras se consigue la deseada unificación y codificación del Derecho Civil y Penal, el gabinete de Isabel II—una vez alcanzada su mayoría de edad, con la intervención del ministro Mayans, emite un R. Decreto (13-IV-1844) encaminado a perfeccionar el sistema notarial y a mejorar la situación económico-administrativa y profesional del funcionariado escribanil.

Por este R.D. de 1844, se crean en las capitales con Audiencia Territorial dos cátedras de Derecho Notarial para la enseñanza de cuantos, en lo sucesivo, se propongan dedicarse al ejercicio de la carrera de escribanos y

notarios, cátedras que deberían ser regentadas por letrados colegiados, nombrados por el Gobierno conforme a la terna propuesta por la Junta gubernativa de la Audiencia.

En esta “minicarrera”, con dos años de duración, los alumnos matriculados sin título de licenciados en Derecho, debían estudiar, en el primer curso, la parte central del Derecho Civil referente a la función notarial y, en el segundo, todo lo relativo al otorgamiento de las escrituras públicas con el aprendizaje de la práctica civil y criminal.

Una vez obtenido el certificado acreditativo de haber superado las pruebas del correspondiente examen final (al concluir los dos años), los aprobados, si no eran abogados, debían pasar un año completo practicando en el despacho-notaría de un notario colegiado y cumplir los demás requisitos exigidos por la legislación notarial.

La creación de estas cátedras y el establecimiento de una carrera corta pero específica de Derecho Notarial, inferior sin duda a la facultativa de leyes, exigida solo a los abogados, puede calificarse de paso trascendental de amplio significado para la profesión “actuaria” y “fedataria” y, al menos, supuso por primera vez el reconocimiento oficial de la necesidad de exigir mayor nivel de formación científica y preparación profesional a los futuros escribanos-notarios, dotándolos del bagaje jurídico-administrativo, cultural y diplomático adecuado y de estudios específicos doctrinales y prácticos para el ejercicio de dicha profesión.

A raíz de la Constitución española de 1845 (art.45) promulgada y sancionada por Isabel II, se faculta a la Corona para nombrar todos los funcionarios públicos de España, siempre con el ánimo de poner un poco de orden, principalmente entre los empleados de la Administración; reducir el número de escribanías y escribanos-notarios; controlar las ventas y enajenaciones camufladas y los nombramientos y, finalmente, retrasar lo más posible la provisión de las escribanías (R.D. de 18-VI-1852).

Pero, por otra parte en la R.O. de 17-I-1848, el Poder Público manifiesta que todavía no es posible pagar e indemnizar a los dueños, amanuenses, oficiales y subalternos pertenecientes al inmenso número de oficios enajenados, procediéndose de nuevo -por una vez y sin facultad de los titulares para nombrar tenientes y sustitutos- a la provisión de las vacantes.

El agobio económico de la Hacienda Pública y la falta de ideas de los Gobiernos y políticos españoles del siglo XIX provocan este estado de incertidumbre legal y jurídico-administrativa de reforma, consistente en un continuo tejer y destejer, ordenar y revocar órdenes, disposiciones e instrucciones difícilmente aplicables y, nunca o casi nunca, realizables. Por iniciativa del Ministerio de Justicia se abre una eficaz campaña de recuperación y reincorporación a la Corona de España de los oficios escribaniles enajenados.

Con arreglo a las instrucciones ministeriales giradas y a las distintas RR.OO., emitidas entre 1848 y 1858, se-suspende definitivamente la provisión de escribanías-notarías hasta la promulgación de la Ley Orgánica y Reglamento-Estatuto del Notariado español de 1862-63, calculando que en esta fecha el número de escribanías aún no revertidas e incorporadas al Estado apenas superaba la cifra de 400.

Con la aprobación de esta Ley Orgánica del Notariado español de 26 de mayo de 1862, a la que precedieron varios proyectos de reforma, culmina este largo proceso de reformas; se dignifica la carrera y profesión del cuerpo notarial y crece ante el Estado y la sociedad el nivel y credibilidad de sus actuaciones y, en definitiva, se abre el inicio de una nueva era de franco prestigio, tanto para institución fedataria como para el Derecho Notarial²¹.

En la Ley del Notariado Español de 1862 y, más aún en la mente de los ideólogos y, promotores, resalta el deseo y propósito eficaz por desmontar parte de los restos atávicos de nuestro viejo régimen feudal en cuanto a la instrumentalización y dependencia servil permanente de los cargos y oficios públicos respecto de la Corona, de las instituciones y de los poderosos y, con mucha frecuencia, también de los poderes clásicos, tanto políticos como institucionales y fácticos.

A lo largo de su articulado primitivo, se advierte también el empeño por asegurar en todo el territorio nacional un notariado único y bien cohesionado con delimitación de competencias y campo de actuación y, desde ahora, con categoría de cuerpo nacional centralizado, cuyos miembros deberían cursar y superar previamente la carrera jurídico-administrativa correspondiente a su especialidad y oficio.

²¹ LIBRO de las Leyes del siglo XVIII, t. III. Lib. 7, n. 41, pp. 1680-1684.

A partir de esta Ley y fecha memorables, este cuerpo profesional y sus respectivos Colegios dependerían directamente del Estado y no de los reyes o de los jueces, instituciones y gobiernos de turno, como ocurría anteriormente. También se pone en evidencia a lo largo del texto, el gran esfuerzo de los legisladores por devolver a este funcionariado la libertad e independencia en el ejercicio de su profesión fedataria e, igualmente, por garantizar su competencia y credibilidad profesional, en buena medida desaparecidas en muchos escribanos-notarios.

Los artífices de esta Ley Orgánica tratan, en definitiva, de cimentar y asegurar, como seña específica de identidad del notariado público, el mérito y autoridad: personal y colectiva, de todos sus miembros y Colegios, exigiendo a los futuros notarios-en orden a rehabilitar el honor de su función -la formación científico-técnica adecuada, es decir, convertir en incuestionable la profesionalidad del notariado contemporáneo y, para ello, nada mejor que exigir a todos ellos los estudios superiores de abogacía (Derecho) con itinerario especializado dentro de la carrera de Derecho y la superación, previa al ingreso en dicho cuerpo, del concurso-oposición libre de carácter nacional, alejando de este modo los inevitables tentáculos familiares, nepotistas y gremiales y los intereses de los poderosos e influyentes sobre estos funcionarios nacionales.

V. Conclusiones.

Pongo punto final a este trabajo histórico-jurídico y documental sobre el notariado español: estatal y eclesiástico, de 1700 a 1862, formulando las principales conclusiones a que me ha llevado el estudio tanto de la legislación específica como de la documentación tramitada con intervención del cuerpo escribanil.

1.-La legislación y normas sobre el notariado dadas por los monarcas de la dinastía borbónica, por las Cortes constitucionales y por los Gobiernos, Consejos y Ministerios entre 1700 y 1862, a pesar de las innovaciones y reformas que presentan, no pasan de continuistas, superficiales y sin voluntad de permanencia y eficacia. En realidad, no afrontan el problema de la reforma profunda que, desde tiempos atrás, necesitaba la institución notarial.

2.-A lo largo de este siglo y medio (aa.1700-1862), por un lado, se suma el proceso de desorganización, disolución y descrédito de la clase no-

tarial (y judicial) y de su actividad pública y, por otro, se dan pasos decisivos para dotar estos cuerpos de Leyes y Códigos propios. Pero realmente no se aprecia en España (s. XVIII-XIX) un verdadero y persistente intento por acometer de modo decisivo y serio la reforma de estas instituciones básicas: la judicial y la escribanil y, menos aún, la configuración orgánica en libertad y con independencia de los distintos poderes políticos y fácticos, de la judicatura y del notariado. De ahí la permanente crisis que hasta nuestros días sigue afectando a ambas instituciones y, en particular, al “Poder Judicial”.

3- Los promotores de la política borbónica y constitucional, desde un principio, fueron conscientes de la urgente necesidad de resolver el problema de la reorganización y reforma de las instituciones públicas y de los oficios claves para el nuevo modelo de Estado proyectado a partir de 1700, en orden a dar cohesión y estabilidad a los planes políticos, gubernamentales y económico-administrativos de ámbito nacional. Sin embargo, la inestabilidad política, las guerras las circunstancias sociales, los apuros económicos de la hacienda Pública y, sobre todo, la cortedad de ideas y falta de lucidez de nuestros políticos sólo permitió a reyes y gobernantes las reformas parciales en puntos concretos: patrimonialidad y venalidad de las notarías y oficios escribaniles, antes vendidos por la Corona o sus titulares y propietarios; reversión parcial al Estado-Nación de los oficios enajenados; reducción del número de funcionarios adscritos a las escribanías-notarías tanto civiles como eclesiásticas en todo el territorio nacional; mayor control de la actividad y funciones notariales mediante la formación de la “matricula de escribanos reales” y del “número” y de las “visitas” periódicas de inspección a sus oficinas y archivos; ralentización de las provisiones de nuevas escribanías y escribanos-notarios; elevación de las exigencias de formación y profesionalidad a todos los escribanos del Reino..., pero sin lograr acabar con el desorden existente en dicho cuerpo, ni atajar las habituales corruptelas y malos procederes que, día a día, hasta 1862, siguieron produciéndose.

4.-Desde la perspectiva diplomática, los monarcas de este largo periodo continúan utilizando como diplomas y documentos básicos: las leyes, las pragmáticas sanciones, las provisiones y cédulas reales y ministeriales y las instrucciones de los siglos precedentes, si bien ahora menos burocratizados en cuanto a formulación y aparatosidad. Su estructura es bastante más libre y los documentos ciertamente más ágiles en cuanto a redacción y fácil comprensión. Lentamente, si bien con mayor firmeza, se impone el uso del “castellano moderno” como lengua e idioma oficial y común en la docu-

mentación pública a partir de Carlos III (Real cédula de 23-VI-1768). Se multiplica la documentación administrativa manuscrita e impresa, en papel sellado, redactada y validada en los propios centros de emisión: Secretarías de Estado y de Despacho, Ministerios, Cortes, Audiencias, Juzgados, Comandancias, Juntas especiales y Organismos públicos de ámbito nacional, territorial y local, sin necesidad, en la mayoría de los casos, de pasar por las Cancillerías y Curias del Estado.

Se advierte, no obstante, el predominio numérico del “decreto simple”, “decreto Ley”, “real Decreto”, “real Orden”, “real Despacho”, “Instrucciones”, y “Órdenes ministeriales y del Consejo”, “cartas-ordenes”, “cartas acordadas”, “actas”, “circulares” “reales bandos”, “reales resoluciones”..., y un sinnúmero de “expedientes”, “títulos”, “certificaciones”, “avisos”, “estatutos”, “ordenanzas” y “registros”, sin olvidar los diplomas y actos típicos del poder judicial: “providencias”, “autos”, “mandatos”, “exhortos”, “sentencias” y “ejecutorias” judiciales y, la no menos importante, procedente de las notarías y cuerpo notarial, especificada con detalle en la Instrucción del Consejo de 28 de noviembre de 1750.

5.-A pesar de la tibia y sólo parcial política reformista aplicada por los borbones a la reorganización y regeneración de instituciones tan importantes como la judicial, notarial, económico-fiscal y administrativa, sin embargo durante su mandato y a lo largo de casi dos siglos, se dieron pasos positivos a nivel nacional y de alcance general para acabar con tan penosa situación y desarraigar los graves daños que ocasionaban su mal funcionamiento y malos servicios al bien general del Estado-Nación, a la ciudadanía y al resto de las instituciones.

6.-La validación documental, tanto de en instrumentos estatales y públicos como notariales, se realiza y depende básicamente de la firma autógrafa del Rey, del Presidente de la Nación, del Ministro, del Capitán General, del Notario..., seguida del refrendo del Ministro Plenipotenciario o del Secretario, no siempre avalada con la aposición del sello de placa, del sello seco en relieve sobre el propio papel o del sello de tinta.

7.-Durante este largo periodo monárquico, constitucional y republicano se acometen y llevan a cabo supuestos y medidas de gran interés y hondo significado para la consolidación del Estado de Derecho en todo el Reino-Nación: a) La unificación de los distintos Derechos territoriales y la consi-

guiente codificación de tantísima normativa dispersa y de valor desigual en cuerpos legislativos o Códigos de ámbito nacional, bien estructurados, y no en meras recopilaciones repetitivas e inconexas y, desde entonces, aplicables en lo sustancial a todos los territorios, instituciones y ciudadanos de España; b) La reorganización a fondo de todo el Notariado español, mediante la Ley Orgánica y Reglamento complementario (aa.1862-63), totalmente específicos para este cuerpo, con la elevación, primero, a carrera universitaria de segundo nivel de los estudios del Derecho Notarial y, más tarde, a carrera completa de Derecho, y la dignificación tanto de la fe pública como de la actividad en libertad de los profesionales designados para garantizarla; c) La aplicación administrativa de un sistema hacendístico recaudatorio más proporcional: contributivo-distributivo y más equitativo y justo en todo el territorio nacional para todos los ciudadanos y empresas con posibilidades económicas, en orden al sostenimiento y gastos generales del Estado, a recaudar por la Hacienda Pública; d) Un intento serio por conseguir la independencia de los poderes: judicial, económico-fiscal y notarial, y garantizar, a nivel nacional, la correcta aplicación de la justicia y de los servicios fedatarios y, en lo posible, la unificación de impuestos y contribuciones fiscales (“Contribución Única”), conforme a las posibilidades económicas y rentas de las empresas y de los ciudadanos; e) La supresión de los “escribanos concejiles” sustituidos por los “secretarios de ayuntamiento” y la implantación en los juzgados de los “secretarios judiciales” que suplen a los escribanos-notarios en las causas judiciales y, finalmente, f) A tenor de los artículos 4 y 5 de la Constitución Española de 1837 se imponen: “unos mismos códigos que regirán en toda la Monarquía y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles: “todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad”.