

Estado actual del problema de las legislaciones civiles forales en España*

(Current State of the problem of the statutory civil legislation in Spain)

Irujo, Manuel de

BIBLID [1136-6634 (1998) 11: 7-24]

Manuel de Irujo, en base a su experiencia como ministro de Justicia de la II República española, expone el problema de las legislaciones civiles en el Estado español, tal como se encuentra en 1948. Todas las regiones peninsulares están apegadas a sus instituciones tradicionales y a su Derecho civil, y aspiran a que éste tenga su reflejo en los códigos regionales complementarios al Código Civil; se oponen todas ellas a que sus peculiares legislaciones sean sustituidas por el Derecho castellano.

Manuel de Irujok, Espainiako II. Errepublikako Justizia ministro gisa izaniko esperientzian oinarriturik, Estatu espainoleko legeria zibilen arazoa aurkeztu du, 1948an aurkitzen den eran. Penintsulako eskualde guztiak erakunde tradizionalak eta beren zuzenbide zibilarik daude, eta hori Kode Zibilararen osagarri diren eskualdeetako kodigoetan isla dadin nahi dute; guztiok Gaztelako zuzenbideak beren legeria bereziak ordezkatzearen aurka daude.

Manuel de Irujo —fort de son expérience de ministre de la Justice de la seconde République espagnole— présente l'état en 1948 du problème des législations civiles dans l'Etat espagnol. Toutes les régions de la péninsule sont attachées à leurs institutions traditionnelles et à leur droit civil; elles veulent que leur droit civil soit recueilli dans des Codes Régionaux complémentaires du Code Civil; toutes s'opposent à la substitution de leur législation par le droit de la province de Castille.

* Fondo Irujo. Centro de Documentación de Historia Contemporánea del País Vasco. Eusko Ikaskuntza. Donostia-San Sebastián. Caja 60, expediente 9, folios 1-12.

Sabido es que, a diferencia del proyecto de Código Civil de 1851 (García Goyena), que se inspiró en la tendencia de nivelación y prescindió por completo de las legislaciones forales que venían subsistiendo, el Código Civil actualmente vigente en España (1889), de acuerdo con la Ley de Bases (1898) dictada para su redacción, se inspiró en el respeto a dichas legislaciones forales, cuya conservación “por ahora” se dispuso, con harto dolor de los centralizadores y unificadores del Derecho Civil que no pudieron evitar de otra manera la tenaz oposición que los representantes parlamentarios de las regiones forales, especialmente los de Navarra, Vizcaya, Cataluña, Aragón y Mallorca, habían desarrollado en el seno de las Comisiones del Congreso, ante la tendencia unificadora defendida por los vocales de las regiones de Derecho Común.

El artículo 12 del Código quedó redactado así: Las disposiciones de este título (tit. preliminar que trata de las leyes, de sus efectos y de las reglas generales para su aplicación), en cuanto determinan los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación son obligatorias en todas las provincias del Reino. También le serán las disposiciones del tit. IV, libro 1º (del matrimonio), en lo demás, las provincias y territorios en que subsiste el derecho foral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario, por la publicación de este Código, que regirá tan solo como derecho supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquellas por sus leyes especiales.

Siguió así el Derecho Civil Foral inmovilizado (congelado podríamos decir hoy) en el estado que a la sazón mantenía, según el cual las regiones carecían de potestad legislativa y de órganos adecuados para recopilar, declarar y modificar en obligada adaptación a las circunstancias y necesidades de los tiempos, las antiquísimas normas de Derecho Civil y para dictar otras nuevas si el caso lo requiriese. Esta inmovilización que data de la época en que las libertades forales fueron truncadas por los gobiernos de España en el orden político, o sea de los llamados Decretos de Nueva Planta (Aragón, 1711; Mallorca 1715; Cataluña, 1716; Vizcaya, 1839 y Navarra, 1841), no pudo menos que crear una situación irregular. Por una parte, las legislaciones civiles forales habían de mantenerse en virtud del art. 12 del Código, en el estado que tenían el año 1888; por otra, sólo el poder legislativo nacional tenía facultades para alterar esta situación, pero era de temer que, si ponía mano en las legislaciones forales, no trataría de favorecer su conservación, adaptándolas a los tiempos y corrigiendo sus deficiencias además de compilarlas en forma que hiciera más manejables sus normas, sino que tendería, obedeciendo a los impulsos de la gran mayoría de la representación parlamentaria, procedente de los territorios de Derecho Común, a realizar una labor de nivelación, unificando el Derecho Civil con predominio casi absoluto del régimen establecido por el Código y abrogación de las instituciones y normas de los Derechos peculiares de las regiones forales.

Por ello, conocedores de esta situación y de los peligros de cualquier innovación que tratara de introducirse en ella, los foralistas se negaron en toda ocasión a revisar el estado de cosas así constituido. Y sin dejar de reconocer que la antigüedad y los defectos técnicos de los cuerpos legales forales (algunos de ellos de tan remoto origen como los Usatges de Cataluña, cuya primera colección —hoy desaparecida— se remonta al año 1068, el Fuero General de Navarra, promulgado en 1237 y cuyo Códice se conserva) constituían una grave dificultad para el régimen civil de las respectivas regiones, prefirieron mantenerlos invariables, pero incólumes, antes que

dar oportunidad para su derogación por modos más o menos indirectos.

Esta situación puramente defensiva empezó no obstante a ser atacada por los paladines de la unificación y por los enemigos de toda autonomía o de todo signo diferencial entre las regiones, quienes en los artículos de la prensa jurídica, en la cátedra, etc..., propugnaban constantemente por que se solucionase de modo definitivo el problema de las legislaciones forales, naturalmente en beneficio de la introducción del Código Civil en todo el territorio español. Al impulso de esta campaña se iniciaron y prosiguieron las hábiles, tendenciosas y abusivas declaraciones de una Jurisprudencia que el Tribunal Supremo mantiene desde finales del siglo XIX y que ha continuado cada día con mayor intensidad. Según esta Jurisprudencia, totalmente recusable en el orden técnico-jurídico, cuantas materias hubiesen sido afectadas por una disposición legislativa de carácter general (es decir de aplicación a toda España) por accidental y secundaria que hubiere sido esta influencia, quedaban desde aquel momento sometidas, en todo el ámbito de la institución respectiva, al régimen del Código Civil, desvinculándose del Derecho Foral que hasta entonces las reguló. De este modo, y aún contradiciendo el propio artículo 12 del Código, el Tribunal Supremo vino ensanchando de modo constante el campo del Derecho Común y mermando el de las legislaciones forales correlativamente, hasta en materias tan ligadas a la organización familiar y social de la región como lo está la sucesión abintestato. Por esta labor de la jurisprudencia antiforalista y por las dificultades prácticas del estudio y aplicación de los antiguos cuerpos legales forales se esperaba, sin duda, reducir en un plazo no dilatado la resistencia de la opinión foralista e imponer un sistema de apéndices forales al Código Civil, apéndices en que habían de recogerse lo más esencial e inabdicable de las legislaciones civiles forales, cuanto menos mejor, para agregarlo al Código, haciendo tabla rasa del resto, con la no disimulada esperanza de que también los apéndices podrían ser inutilizados en un plazo algo más largo a favor de los mismos procedimientos de interpretación jurisprudencial y la promulgación de leyes sueltas como la del 13 de Diciembre de 1943 que modificó la mayoría de edad y que se aplicó incluso en las regiones forales.

La única región foral que redactó su apéndice y lo sometió a la aprobación del Gobierno (que a la sazón era la Dictadura del General Primo de Rivera) fue Aragón. Y en efecto, el apéndice se promulgó el 7 de Diciembre de 1925. Tal Apéndice ha sido después tan censurado, incluso por las más caracterizadas partidarias de la unificación que actualmente se halla funcionando una comisión revisora encargada de darle nueva redacción, pues se ha visto que, además de prescindir de instituciones y reglas del mayor interés, ese Apéndice había incurrido en incorrecciones técnicas, omisiones, errores y obscuridades sin cuento. No es, sin duda, tarea fácil la de reducir a un Apéndice de extensión poco mayor que unas Odenanzas Municipales (el Apéndice aragonés tiene 78 artículos) la frondosa legislación y los buenos usos y costumbres de ninguna de las regiones forales, ni siquiera las de Alava y Vizcaya, relativamente reducidas desde antiguo por la influencia de Castilla, y mucho menos la de Navarra, que, frase de un letrado del último siglo, era tan extensa y completa que pretender reducirla a un Apéndice era tanto como pretender transplantar a un tiesto un robledal.

Con estos antecedentes y exacerbadas por el resultado de la guerra civil española las tendencias centralizadoras, se creyó llegado el caso de iniciar una nueva fase del movimien-

to unificador, tan del agrado de todos los centralistas. Para ello se pensó en convocar un Congreso de Derecho Civil, más doctrinal que político, y que para evitar prevenciones y suspicacias de los foralistas, habría de celebrarse en Zaragoza. Se sorprendió la buena fe de los elementos del Consejo de Estudios de Derecho Aragonés (organizador del Congreso) a quienes se hizo creer, por elementos muy vinculados a la política del régimen imperante, que se trataba de llegar a una solución que detuviese las corrientes antiforalistas de la Jurisprudencia, dando fijeza a los derechos civiles forales mediante su compilación en cuerpos legales —Códigos Civiles Forales— aunque se aprovechase la ocasión para unificar todo aquello en que no hubiera diferencias esenciales entre las legislaciones peculiares el Código Civil.

El Congreso de Derecho Civil de Zaragoza se celebró en el mes de Octubre de 1946; constituyó una sorpresa para los elementos centralistas y unificadores que habían ideado su celebración: los representantes de las regiones forales se manifestaron con tal entusiasmo y brío y produjeron tan documentados informes que donde se pensó que surgiera la propuesta de un Código Civil único para toda España se hizo patente por el contrario la pervivencia del sentimiento foralista, profundamente arraigado, y la resistencia más tenaz que nunca de las regiones forales a la nivelación de su Derecho Civil con el común o de Castilla.

No obstante, las conclusiones —para cuya redacción se habían dado por el Reglamento Oficial plenas facultades a la Mesa, integrada por elementos de indudable adhesión al Gobierno— no reflejaron con fidelidad el resultado de las sesiones y en ellas aparece aceptada, sin condiciones ni reservas, la posibilidad de que, ordenadas y recogidas las legislaciones civiles forales en las oportunas compilaciones, y aprobadas por el Gobierno para la vigencia de éstas a fin de disipar las dudas que los textos legales antiguos ofrecían y corregir la inadaptación de los mismos a la vida actual, y después de un “largo periodo” de vigencia de las compilaciones (período que se decía particularmente no sería nunca inferior a diez años, se convocase un nuevo Congreso de Derecho Civil para estudiar en él la conveniencia de unificar aquellas instituciones que la práctica jurídica manifestase como fácilmente acomodables a una norma única para toda España. (Documento adicional nº 1).

Tomando pie en estas conclusiones, pero tratando de desviar su verdadero sentido a fin de lograr que la compilación de los derechos forales fuera en realidad un paso, el primero, hacia la unificación, seguido a corta distancia de otros más decisivos, los elementos antiforalistas consiguieron del Gobierno el Decreto del 23 de Mayo de 1947, al que han seguido algunas disposiciones complementarias.

El texto de este Decreto puede verse en el documento adicional núm. 2 de esta comunicación.

Como puede apreciarse por la comparación del texto del Decreto con el de las conclusiones del Congreso, se acogía lo que favorecía a la tesis unificadora y se rechazaban, omitiéndolas como por simple inadvertencia, las garantías pedidas por los representantes foralistas.

En su vista éstos, de modo puramente particular, pues ya carecían de la representación con que habían asistido al Congreso, se reunieron en Montserrat unos meses después y redactaron un documento destinado a ser presentado al Ministro de Justicia, en el que se ponían de relieve las irregularidades advertidas y se pedía su subsanación. Este documento (véase documento adicional nº 3) no llegó a presentar-

se de modo oficial pero sí de modo particular y no se dio satisfacción ninguna en ninguna norma.

No obstante, apremiados los organismos oficiales por el Gobierno, se constituyeron las Comisiones de Juristas encargadas de llevar a efecto la redacción de las compilaciones, y habiéndoseles concedido el plazo de seis meses para ultimar su labor, se ha prorrogado este plazo por otros seis meses en virtud de Orden ministerial de 28 de Julio de 1948 inserta en el B.O. del Estado del 26 de Agosto del mismo año.

Limitándonos a una breve reseña diremos que por lo que afecta a Cataluña, Aragón, Baleares y Galicia, los datos de mayor interés aparecen del texto de la Orden Ministerial del 10 de Febrero de 1948, en la que se designó los componentes de las respectivas comisiones.

Por lo que toca al País Vasco, la propia Orden del 10 de Febrero designó las comisiones de Vizcaya y Alava y en cuanto a Navarra y en virtud de una propuesta dirigida por su Diputación al Ministro de Justicia (documento adicional nº 4), se dictó el artículo 7º de la propia Orden por el que se delegó en la Diputación la designación de la comisión.

La Diputación de Navarra designó al Consejo de Estudios de Derecho Navarro como organismo compilador, bajo la presidencia obligada, según el Decreto del 23 de Mayo de 1947, del Presidente de la Audiencia Territorial de Pamplona.

Según nuestras noticias, la labor de la Comisión de Vizcaya no ofrece dificultad especial, pues se trata de reiterar el Proyecto redactado en 1929 por la Comisión Especial de Codificación de Vizcaya, compuesta de Don Plácido Careaga, Don Juan Migoya, Don José Horn, Don Esteban de Bilbao, Don Daniel de Areitio y Don José de Solano.

En cuanto a Alava, dada la extremada concreción de la legislación civil peculiar de este territorio, reducida a la libertad de testar que en una pequeña zona territorial otorga el llamado Fuero de Ayala, la cuestión tampoco ofrece dificultad.

Queda Navarra, cuya legislación civil presenta gran desarrollo y diferenciaciones muy destacadas respecto al Código Civil, y que además viene aplicando como Derecho Supletorio, en lugar preferente al Código del Corpus Juris Romano.

Por ello la labor de la Comisión de Navarra se desenvuelve muy lentamente y con suma cautela. Al parecer se trata de completar los Proyectos anteriores de Apéndice con cuantas normas o instituciones de Derecho Romano se consideren como subsistencia necesaria, a fin de que no quede sin recoger nada que pueda estimarse característico del Régimen Civil Navarro.

Colaboran en esta tarea personalidades de reconocido prestigio, cuyo amor a las Instituciones y al Fuero están por encima de toda consideración de política partidista, y se trata de que una vez redactado el Proyecto de Fuero recopilado de Navarra se someta por la Diputación a un plebiscito o encuesta y se apruebe como tal recopilación, con valor doctrinal, por la misma Diputación, ya que ésta no puede otorgarle valor legislativo. Además la Diputación parece dispuesta a que una vez presentado el proyecto a la aprobación del Gobierno, esta aprobación o su negativa recaigan sobre el conjunto del Proyecto, sin que se hagan modificaciones o eliminaciones paralelas que pudieran desvirtuar el sentido y espíritu del Proyecto.

Claro es que no puede olvidarse que en estos fines y en estos buenos propósitos de los juristas navarros, en algunos

de ellos al menos, puede, de muy diversas maneras, influir en cualquier momento el régimen político imperante hoy en España y habría que conocer a priori hasta qué punto esos juristas lograrían actuar con libertad absoluta frente a las “insinuaciones” que pudieran recibir.

Tal es el estado del problema de las legislaciones civiles forales en España; puede resumirse así: Las regiones han manifestado su fidelidad a las instituciones y normas tradicionales de su Derecho Civil y su resistencia y repugnancia a una nivelación con el Derecho de Castilla; acceden, por conside-

rar que la actual inmovilización de los derechos civiles forales acabaría por ahogarlos, a que se recopilen y condensen en Códigos Regionales complementarios del Código Civil, las disposiciones más íntimamente ligadas con la constitución social y familiar de cada región, siempre que se las acepte en su pristina integridad, sin las desviaciones introducidas por la Jurisprudencia; pero desean una garantía de que al hacerlo no se aprovechará la ocasión por los centralistas, para entrar a saco en los derechos civiles forales y reducirlos a unos cuantos artículos visados en el Código Civil.