

VILLAPALOS SALAS, GUSTAVO: *Los recursos contra los actos de gobierno en la baja edad media Su evolución histórica en el reino castellano (1252-1504)* Instituto de Estudios Administrativos (Madrid, 1976), 330 páginas.

La limitación de nuestros conocimientos actuales sobre la historia de la administración española adquiere su máxima gravedad cuando se trata de los temas de la teoría general de la misma. Ningún trabajo existe sobre el particular, si exceptuamos los diseños realizados por el profesor García-Gallo en sus excelentes aportaciones a los dos primeros "symposia" de historia de la administración.

Una tan lamentable laguna de la investigación histórica jurídico-administrativa ha venido a ser satisfactoriamente colmada en un importante aspecto con el trabajo de que en esta nota damos cuenta. El autor estaba excelentemente preparado para hacerlo, pues a su condición de historiador del derecho se unen su dotes de fino jurista, puestas claramente de relieve en este trabajo que acaba de salir a la luz.

El tema objeto de la investigación ha sido el de los recursos contra los actos del gobierno en la baja edad media castellana. Basta enunciarlo para comprender las dificultades que había que salvar en el empeño. La ausencia de bibliografía le ha exigido al autor un laborioso trabajo sobre las fuentes, en el que no iba acompañado de precedentes elaboraciones sobre el tema. El catálogo, que al final de la obra se indica, del material utilizado, manuscrito e impreso (legislación y repertorios legislativos, literatura histórico-política, colecciones documentales, historias y documentación local y bibliografía general) pone claramente de relieve la amplitud de la investigación efectuada.

Pero sin duda el mayor escollo se encontraba en el planteamiento y en el enfoque del asunto. Hablar de recursos, palabra que de otro lado no se encuentra en los textos manejados, podía suponer una transposición al pasado de conceptos y categorías actuales. Y aun empleada en su acepción vulgar, cabría preguntarse si existe en la edad media el supuesto determinante que esa idea evoca a nuestra mentalidad actual, es decir, la existencia de una actuación administrativa contraria al derecho.

Esos problemas metodológicos quedan perfectamente obviados con el enfoque dado al trabajo. Como dice, aquél "ha estado en todo momento orientado por una visión problemática de los hechos. En efecto, supuesto que las relaciones básicas o situaciones de hecho que se encuentran en toda institución jurídica han sido idénticas, he tratado de examinar los problemas que su existencia planteó, la valoración social que en cada período histórico merecieron y, sobre todo, "last but not least", la regulación jurídica que se les dio. Desde esta perspectiva el problema encuentra su adecuada solución. Pues siempre existieron relaciones de poder, en su doble versión de mando y obediencia, que por obra y gracia del derecho transmutaron su naturaleza, y de realidades puramente sociales

pasaron a convertirse en realidades jurídicas. La articulación de esos mecanismos de poder en varios niveles o tipos exigió la diversificación de clases o formas de las facultades de gobierno. Existieron así unos poderes de "gobierno superior" o político que estaba referido a los más importantes asuntos. Junto a él coexistió también una segunda forma de ejercicio de las facultades de gobierno, el llamado medio o inferior gobierno, cuyo objeto era más bien la gestión de los problemas ordinarios de la vida colectiva, abarcando dentro de su contorno los aspectos económicos, fiscales, de policía, etc. Es decir, un embrión en desarrollo de la actividad administrativa". En relación con estas palabras del autor, debemos resaltar que el concepto de actos de gobierno que expresan no se corresponde con el actual de acto comprendido en el ámbito de la política, y como tal contrapuesto al acto administrativo, distinción fundamental desde el punto de vista de la revisión judicial. Ahora bien, el vocablo utilizado es enteramente correcto, porque es el empleado en las fuentes para designar la actividad de que se trata. Planteado así el trabajo, el autor ha tenido en todo momento presente al examinar las fuentes la temática de la ciencia administrativa de nuestros días sobre el objeto del trabajo, por lo que la utilidad de la obra para el jurista actual interesado en el conocimiento histórico de estos problemas resulta evidente.

No pretendemos exponer con detalle los resultados a que el trabajo llega, pues esto llevaría a extender desmesuradamente esta reseña dada la amplitud del trabajo realizado por el autor, en el que al paso de los recursos se tratan otras importantes cuestiones de la estructura y actuación de los órganos de gobierno. Por eso hemos de limitarnos a hacer, aparte de una indicación general de su contenido, una especial referencia a los puntos más importantes de la obra desde una perspectiva administrativista.

Inicia la obra una introducción histórica, en la que se ofrece una visión panorámica de las garantías generales o los medios de defensa y reparación de los derechos contra los actos que causaban agravio, muchos de los cuales y acaso los más poderosos eran los políticos.

En el capítulo II se estudian los hechos de distinta naturaleza, y a los que las fuentes aluden con términos también diversos, que producen fuerza o agravio. El autor los clasifica en dos categorías. La primera, abarca los conflictos de titularidad de los derechos y poderes correspondientes al rey, señores, concejos y corporaciones; los que surgían cuando dos autoridades de cualquier tipo pretendían recaudar o imponer cargas fiscales; los surgidos cuando los oficiales realizaban actos que resultaban incompatibles con el oficio, y las cuestiones sobre la concesión por el rey de señoríos y justicia. En estos supuestos se trata de conflictos entre poderes que actúan dentro de la esfera de su respectiva competencia. La norma infringida es una norma de competencia que deslinda esferas o ámbitos de poder. Comprende la segunda categoría los actos realizados contra derecho por el titular de un poder. En este caso, el poder

de que emanan los actos es legítimo, pero no el ejercicio concreto del mismo. La norma infringida es sustantiva, esto es, una norma que pone en relación a los órganos de poder con los administrados, y que por tanto determina los derechos y deberes de estos últimos. Dentro de este grupo estudia los actos de carácter normativo que inciden sobre las situaciones jurídicas de los particulares estableciendo, modificando o anulando derechos, imponiendo obligaciones o concediendo exenciones, y por otra los meros actos de gestión y ejecución. De la sumaria indicación que de su contenido acabamos de hacer resulta el interés que ofrece, por cuanto constituye una exposición del ámbito de la materia administrativa en el reino castellano bajomedieval.

El objeto del capítulo III es el examen de los medios y recursos para la reparación de los agravios. Este capítulo se subdivide en dos grandes apartados, relativos uno a los recursos de gobierno (alzada y suspensión) y a los judiciales el otro (simple querrela, apelación, suplicación). Salvo el caso de la reclamación contra el rey, el agraviado podía acudir indistintamente a una u otra vía, pues en ningún caso era preciso seguir la de gobierno antes de plantear el asunto en la de pleito. De hecho, se acudió a la vía gubernativa cada vez con mayor frecuencia, para evitar en unos casos las costas del proceso, y en otros por la complejidad de las instancias judiciales que impedía a veces obtener el rápido cumplimiento de justicia.

El recurso de gobierno más general es la alzada. Su naturaleza consiste en ser un recurso de carácter jerárquico para reparar los actos de los poderes públicos que causaran fuerza o agravio. Distinta de la alzada era la simple petición, o sea, la posibilidad de dirigirse al rey en solicitud de algo graciable, que el rey debía oír con "liberalidad". Expuesta así la naturaleza de la alzada, el autor estudia a continuación las condiciones subjetivas y objetivas de la misma, el lugar, tiempo y forma de interposición y los efectos que ésta produce. De todo ello, debemos resaltar que existió un amplio régimen de impugnación, siendo frecuentes la acción popular y la sustitución en el recurso. En cuanto a la tramitación de la alzada distingue dos vías, la de expediente y la de pesquisa. Característico del expediente es tratarse de un procedimiento sumario, aunque con trámites variados según las circunstancias, que tenía la finalidad de abreviar el curso de los asuntos. Sus fases más importantes son el nombramiento de oficial que había de resolverla o sólo informar al que podía hacerlo, el período de alegaciones y pruebas y la audiencia de los agraviados. Un trámite potestativo, aunque frecuente, y que en algún caso se hacía obligatorio, era el requerimiento o protestación, mediante el cual el agraviado expresaba su desacuerdo con el acto lesivo con la conminación de alzarse contra el mismo si no se respetaban sus derechos. El expediente terminaba con la resolución o la denuncia del interesado.

Cuando el asunto al que la alzada se refería era complejo, se trami-

taba mediante la pesquisa. El autor estudia los casos que se resolvieron por pesquisa, las clases de ella, los modos de iniciación y la resolución de las mismas. De todos los puntos examinados, destacaremos la utilización de la pesquisa como una forma de compromiso, por el que los particulares acuerdan aceptar los hechos que en la pesquisa se den como probados. así como la sentencia que en razón de ellos se podía pronunciar, y la posibilidad de recusar al pesquisador.

La suspensión constituye el otro medio de impugnación en la vía de gobierno. El autor distingue dos casos: la suspensión simple o la nulidad "ipso jure" del acto. Una de las principales características de la suspensión simple consiste en dirigirse precisamente contra las cartas reales, esto es, contra los acuerdos escritos del rey. La suspensión tenía lugar cuando tales actos eran formal y materialmente contrarios al derecho y la ejecución causara un daño a los particulares, y aunque este último requisito fue desapareciendo con el tiempo de las formulaciones legales, es claro que la obligación de suspender resultaba más apremiante en el caso de las "cartas desaforadas", de las que podían derivarse consecuencias graves e irreparables y ello aunque incluyeran cláusulas derogatorias de las leyes a que se oponían o existiera un segundo mandato o "sobrecarta" que ordenara el cumplimiento de la primera. El trámite de la suspensión de la ejecución de las cartas era el siguiente: una vez recibida la carta por el que había de cumplirla y requerido para ello por quien se la mostraba, decidía aquél la suspensión si concurrían los requisitos indicados, mediante la fórmula "se obedece pero no se cumple", acompañada a veces de otras solemnidades, como las de besar la carta y ponerla sobre la cabeza en prueba de "reverencia e obediencia" al rey. La carta era después devuelta a la corte para que el rey decidiera en última instancia, bien confirmando la validez de la carta y ordenando su cumplimiento, bien aprobando la suspensión y dejando la carta sin efecto, o bien sobreseyendo en el cumplimiento de la misma.

Un caso especial de incumplimiento es el de los actos nulos de pleno derecho por contravenir lo establecido en una ley de superior fuerza y vigor, ya sea una disposición que regule aspectos sustantivos o una norma de procedimiento. No se trata ahora de una simple suspensión de la eficacia del acto hasta que la autoridad real se pronuncie sobre el caso, sino de una invalidez definitiva. Estimada la nulidad por la autoridad encargada de cumplir la carta, y sin que hubiera necesidad de una expresa declaración de nulidad, debía aquélla quedar sin ejecución, sin que fuera necesario devolverla al rey para la ulterior consideración del asunto.

En los recursos judiciales se añade a la exigencia de resolver en justicia la de que el curso de procedimiento se atenga a las normas jurídicas, legales o consuetudinarias, establecidas. El cumplimiento de la justicia se asegura con formas determinadas y precisas. En este campo de los recursos judiciales, juega ahora un importante papel la supremacía que el rey adquiere sobre los demás poderes del reino ("mayoría", "se-

ñorío mayor", "mayoría e señorío real"), fundada en su misión de velar por el cumplimiento de la justicia. De ello se deriva la atribución exclusiva a la jurisdicción real de determinados hechos ("casos de corte") y el reconocimiento con carácter general de la posibilidad de apelar al rey sin agotar los grados o instancias intermedias. El autor estudia detenidamente los requisitos que los actos que causaban agravio habían de reunir para poder ser objeto del recurso judicial; la capacidad procesal, destacando la importancia de la legitimación corporativa y la frecuencia de la acción popular que se dio a los miembros de las colectividades en asuntos de interés común, y el problema de la existencia en el derecho medieval castellano de la "reformatio in peius", inclinándose por una solución rotundamente negativa.

Cuando el recurso era planteado en la vía de pleito había de proseguirse y resolverse ante un órgano jurisdiccional. La jurisdicción tenía su origen y fundamento en el rey. El autor estudia detenidamente la organización y competencia de los tribunales reales, constituidos por los de la corte (alcaldes diversos, adelantado de la corte, juez de las suplicaciones, la audiencia y el consejo) y los de carácter territorial (adelantados mayores y jueces de las villas). A ellos hay que añadir otros jueces de carácter intermedio o nombrados para asuntos determinados. Este esquema en apariencia complejo de competencias judiciales estuvo presidido por reglas que terminaban la atribución de jurisdicción en cada caso y la forma de resolver los conflictos que podían surgir.

El recurso judicial tenía tres modalidades: la simple querrela, la apelación y la suplicación. La primera se dirigía contra actos lesivos producidos en el ejercicio de un poder de gobierno. Podía ser interpuesta directamente ante el rey, el consejo o la audiencia sin pasar por las instancias intermedias, y su efecto consistía en reenviar el asunto al oficial causante del agravio, a fin de que diera satisfacción al querreloso. En caso negativo, podía aquél ser emplazado ante la corte, dándose lugar con ello a un procedimiento en el que el superior resolvía la cuestión suscitada. La simple querrela puede ser asimismo considerada como una vía complementaria de la apelación, ya que cabía acudir a ella cuando la apelación estaba expresamente prohibida o habían transcurrido los plazos para interponerla o proseguirla. El recurso típico contra los actos definitivos que causaban agravio era la apelación. Debía realizarse de grado en grado, regla esta válida para todos los jueces excepto para el rey, a quien podía apelarse directamente. Eran posibles dos apelaciones sucesivas, y aún una tercera si en la segunda apelación se revocaba la sentencia dictada en la anterior. La suplicación era un recurso ante el rey contra sentencias firmes y los actos del propio rey. Cuando en la última época se atribuyó a la audiencia el conocimiento de las suplicaciones, aparecen como dos nuevas clases de suplicación el recurso de revisión ante la misma audiencia y la segunda suplicación ante el rey.

Después del precedente resumen de las conclusiones del autor sobre

el tema concreto objeto del estudio, no podemos dejar de consignar algunos de los resultados de carácter general en torno a la historia de la administración.

a) El gobierno, o si se quiere la administración, es en la edad media un aspecto de la justicia, o mejor, una forma de ella: la justicia política, que es la que se mantiene "por la fortaleza y el poder", contrapuesta a "la justicia que se deve fazer ordenadamente por seso e por sabiduría, en demandando e defendiendo cada uno en juizio lo que cree que sea su derecho". Desde fines del siglo XIII al XV se ha ido desarrollando toda una serie de actividades de índole gubernativa, que hoy diríamos administrativa. No significa esto que existan órganos con sólo competencia gubernativa y otros de carácter exclusivamente judicial. No se ha producido una tajante separación de órganos y competencias, pero sí una clara distinción de materias. Estas materias administrativas se han ido ampliando cada vez más, paralelamente al aumento de las relaciones entre el poder y los súbditos, reducidas al principio a unas pocas cuestiones.

b) En el reino medieval actúa una pluralidad de poderes dotados de verdaderos derechos subjetivos, hasta el punto de que el poder de gobierno del rey se concibe más como una facultad que como una potestad pública. Estos poderes operan estructurados en una jerarquía que en el plano superior del reino tiene en su vértice al propio rey. La noción genérica de personalidad del poder o de la administración real se construye a partir del siglo XIII a través de la idea de la "corona", concebida como ente jurídico que sustenta los derechos y los poderes del reino y opera como centro ideal de imputación de efectos jurídicos y también de los conceptos de "cámara real" y "fisco".

c) Los oficios serán progresivamente considerados como un ministerio público. Los oficiales del rey dejan poco a poco de ser meros delegados reales, y se les atribuye una esfera de competencia propia y definida, o que no impidió la frecuente avocación de asuntos determinados para ser resueltos por el rey por medio de comisarios.

d) El rey y los demás poderes públicos deben conservar y respetar el derecho vigente, constituido por los 'buenos fueros, e buenos usos e buenas costumbres e privilegios e cartas e libertades e franquezas', es decir, el "status" jurídico de los súbditos, que los reyes al comenzar el reinado se comprometen a guardar, y por el conjunto de normas y disposiciones reales, señoriales y concejiles. A medida que se desarrollan las facultades legislativas del rey, surge la posibilidad de que desconozca en el ejercicio de la misma el derecho existente. Ante la presión de las Cortes, se llega a establecer una jerarquía de las normas, que sienta la primacía de las disposiciones superiores, como son las leyes de Cortes, fueros y ordenamientos, que sólo podían ser derogados por otras leyes hechas en Cortes, y de carácter general, pues el rey no puede derogar singularmente las leyes.

e) Existió un régimen jurídico progresivamente desarrollado, en el que se fue precisando en menor o mayor medida la legalidad de las actuaciones públicas. al formular reglas de competencia entre los poderes del reino, al definir el alcance del poder de gobierno, al establecer los requisitos de validez de los actos y de procedimiento, y las garantías de las libertades y privilegios de los súbditos. Dicho régimen estableció la presunción de legalidad y la ejecutoriedad de los actos reales, así como la regla "solve et repete" para las deudas al fisco y los pechos y rentas concejiles.

Como conclusión de esta reseña, obligadamente extensa, sólo nos resta decir que estamos en presencia de una obra importante, por cuanto enriquece nuestros conocimientos sobre la historia de la parte general de la administración, y frente a la generalizada opinión que niega el entronque de la administración actual con las instituciones anteriores al siglo XIX, demuestra que existieron una serie de situaciones, relaciones y problemas y una regulación jurídica de los mismos que han mantenido una continuidad desde la edad media hasta nuestros días, aunque el siglo XIX los insertara en un sistema conceptual diferente. El camino para otras investigaciones sobre estos temas ha quedado abierto.

MIGUEL ANGEL PÉREZ DE LA CANAL