

La Comisión General de Codificación (1843-1997). De la codificación moderna a la descodificación contemporánea*

SUMARIO: Introducción. I. Evolución histórica (1843-1997): I.1 De la Comisión de Códigos a la Comisión de Codificación (1843-1856). A) Los inicios de la Codificación: Juntas o Comisiones Especiales y Comisiones Parlamentarias (1812-1836). B) La Comisión de Códigos, 1843. C) Reorganización en 1847. D) Una experiencia progresista: la Comisión Especial de 1854. E) La Comisión General de Codificación, 1856. I.2 De Comisión Legislativa a Comisión General de Codificación (1869-1889). A) La Comisión Legislativa de 1869. B) Restablecimiento en 1875 y reorganización en 1880 y 1889. I.3 Un supuesto excepcional: La Comisión de Codificación en Ultramar. I.4 La Comisión General de Codificación en el siglo xx: A) Comisiones Especiales y reorganización. La Comisión Permanente (1909-1930). B) Reorganización de 1914 y Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). C) La Comisión Jurídica Asesora de 1931. D) La Comisión General de Codificación y su dependencia de otros organismos (1938-1976). E) La Comisión General de Codificación y sus Estatutos (1976-1997). II. Concepto, naturaleza y funciones. III. Organización, composición y funcionamiento. IV. Perspectivas de futuro: La calidad de las leyes.

INTRODUCCIÓN

Si bien desde el siglo XVIII en Europa estaba claro el ideal codificador apoyado en las corrientes del iusracionalismo¹, en España su transformación en

* Este estudio se integra en el Proyecto I+D DER2012-37970: *Rupturas y pervivencias de la tradición jurídica y financiera de la Corona de Aragón en la crisis del Antiguo Régimen*, financiado con fondos FEDER.

¹ TARELLO, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna: Assolutismo e codificazione del Diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 20-22.

una realidad fue el resultado de un largo proceso que no comenzaría a alcanzar sus frutos hasta mediados del siglo XIX, entre otras razones por la falta de preparación de juristas y legisladores en aquellas corrientes doctrinales². El cambio hacia un Estado Liberal con un nuevo modelo de Estado y sociedad exigía una reforma legislativa que pusiera fin a la abundante, atrasada y dispersa legislación existente, iniciándose entonces el proceso de elaboración de unos mismos Códigos para toda la Nación. Técnica codificadora en la que se depositaron las esperanzas de una auténtica reforma del Estado y de la sociedad al quedar vinculada a la modernidad como ponía de manifiesto en 1874 Torres Mena: «la codificación es en el orden moral la manifestación más palmaria, más viva, más imperiosa y más augusta de la ley del progreso... es como la gran máquina de la mecánica legal, que marcha al compás de las portentosas creaciones del vapor y de la electricidad. La codificación, en fin, si no fuese una obra esencialmente buena, habría que aceptarla como obra ineludiblemente necesaria»³.

Un elemento decisivo para conseguir la necesaria reforma legislativa fue la creación en 1843 de una *Comisión general encargada de la formación de los Códigos*, que fue «general pero no de codificación»⁴.

Se optó por su configuración como un órgano permanente, de carácter técnico, con un fin preciso: el preparar las leyes o Códigos, y como rasgo a destacar, vinculada al poder ejecutivo⁵. La transcendencia de esa decisión sería enorme, no sólo porque la codificación quedaría ligada a los vaivenes políticos⁶, sino porque implicaría un modo de entender el poder político y el proceso de elaboración de las leyes, primando el poder ejecutivo sobre el legislativo, ocultando la paradoja de que la codificación encierra un proyecto de legislación al margen de las Cortes⁷.

Se inicia así un tejer y destejer de diferentes materias a codificar, de diferentes modos y con diferentes medios obedeciendo a impulsos o necesidades

² CLAVERO, Bartolomé, «Idea de Código en la Ilustración Jurídica», en *Historia; Instituciones y Documentos* (HID), 1978, pp. 49-88.

³ TORRES MENA, Joaquín, «Los desenvolvimientos de la codificación», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 45 (1874), pp. 193-210, p. 193. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «La codificación de utopía a técnica vulgarizada», en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 11-124, p. 123-124.

⁴ Con esa denominación aparece en el Archivo de la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia, hasta 1856. BARRERO, Ana María y MORA, Adela, «Algunas reflexiones en torno a la codificación civil (mucho ruido y pocas nueces)», *AHDE*, 47 (1977) Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, I, pp.243-259, p. 244.

⁵ LORENZO ARRAZOLA Ministro de Gracia y Justicia en la discusión del Proyecto de Código Penal de 1848, *Diario de Sesiones Cortes. Congreso de los Diputados* (en adelante DSC), legislación (leg.) 1847-48, 11 de marzo de 1848, *Discusión del dictamen de la Comisión*, n.º 80, p. 1728.

⁶ BARÓ PAZOS, Juan, «El proceso de la codificación del Derecho en el marco del constitucionalismo español», en E. MARTÍNEZ RUIZ, M. TORRES AGUILAR y M. DE PAZZIS PI CORRALES (eds.), *Codificación y constitucionalismo: Actas del IX Encuentro España-Suecia*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 2003, p. 22-40.

⁷ PETIT, Carlos, «El Código inexistente. Por una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del Siglo XIX», en *Revista de Historia Contemporánea*, 12 (1995), pp. 49-90, p. 86. IÑESTA, Emilia, «The Spanish Parliament and legislative delegation (1844-1849)», en *Parliaments, Estates and Representation*, 30, 1 (Londres, 2010), pp. 41-56.

distintas. Proyectos faltos de coordinación entre sí y con los textos constitucionales, salvo algunas excepciones; elaborados por una Comisión que nació con vocación de ser permanente y, sin embargo, a lo largo de más de un siglo y medio aparecerá y desaparecerá en formas diversas, con variaciones sustanciales de carácter, como ocurrirá en 1869, 1931 y a partir de 1976, lo que impide que la contemplemos como un todo lineal. Su evolución nos permitirá asistir al nacimiento y consolidación del Estado liberal y a la transición a la democracia.

La Comisión General de Códigos no ha sido objeto de una atención prioritaria por parte de la historiografía. Una excepción la constituyen las memorias de la Comisión escritas por sus propios integrantes, como es el caso de las obras de Antequera⁸, Francisco de Cárdenas⁹ o Gómez de la Serna¹⁰. Cabe destacar el referente obligado de la obra de Francisco Lasso Gaité¹¹, o algunos trabajos dedicados a Códigos concretos¹², o al proceso de la codificación en general¹³. También han aparecido trabajos sobre la Comisión General de 1843¹⁴ y un estudio detallado sobre las Comisiones isabelinas¹⁵, sin olvidar la información proporcionada por el recorrido general de la Codificación¹⁶. Por último son escasos los estudios sobre la vigente Comisión General de Codificación¹⁷.

⁸ ANTEQUERA, José María de, *La Codificación moderna en España*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1886.

⁹ CÁRDENAS ESPEJO, Francisco, *Memoria Histórica de los trabajos de la Comisión de Codificación. Suprimida por Decreto del Regente del Reino el 1.º de Octubre de 1869, escrita y publicada por acuerdo de la misma siendo ponente don Francisco de Cárdenas, vocal de ella. Y seguida de varios apéndices que comprenden muchos informes, exposiciones y proyectos inéditos de la misma Comisión*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1871.

¹⁰ GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, «Estado de la codificación al terminar el reinado de Doña Isabel II», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 39 (1871), pp. 284-300.

¹¹ LASSO GAITE, Juan Francisco, *Crónica de la Codificación Española*, VI volúmenes, Madrid, Ministerio de Justicia, 1970.

¹² IÑESTA PASTOR, Emilia, *El Código penal de 1848*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2011, Capítulo II, La Comisión de Códigos y el proceso de elaboración del Código penal de 1848. SANCHEZ GONZÁLEZ, María Dolores del Mar, *La Codificación penal española: los Códigos de 1848 y 1850*, Madrid, 2004. BARÓ PAZOS, Juan, *La Codificación del Derecho Civil en España (1808-1889)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1993.

¹³ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Aspectos generales de la Codificación en España», en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 9-30. PESET REIG, Mariano, «La primera codificación liberal en España (1808-1823)», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 127 (1972), pp. 125-157, p. 131. «Una interpretación de la codificación española», en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, 1981, pp. 665-686

¹⁴ SERRANO GÓMEZ, Alfonso, «El sesquicentenario de la Comisión de Códigos de 1843», en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3 (1993), pp. 9-17. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, María Dolores del Mar, «La Comisión de Códigos (1843-1846)», en *AHDE*, 74, 2004, p. 291-332.

¹⁵ SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2010.

¹⁶ GACTO FERNÁNDEZ, Enrique, *Temas de Historia del derecho y del Constitucionalismo y de la Codificación*. II, Sevilla, 1981, p. 18.

¹⁷ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de Codificación y su obra legislativa, Obras completas*. I. Madrid, Espasa Calpe, 1987, pp. 59-605, p. 594. SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J., «La Comisión General de Codificación», en *Actualidad Civil*, 42 (1997), pp. 805-818. «La Comisión General de Codificación. De órgano colegislador a órgano asesor», en *Actualidad Civil*, 47 (1997), pp. 1177-1199. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, «La calidad de las leyes y la reforma de

Fundamental para conocer y comprender la institución es la abundante documentación existente en el Archivo de la Comisión General de Codificación, en su Sección 7.^a, *De Comisión de Codificación*, y las más olvidadas *Actas de la Comisión de Codificación*¹⁸ en las sesiones de Pleno y de la Comisión Permanente. El manejo de este material ha sido fundamental para seguir la evolución de la Comisión General de Codificación a partir de 1930, así como las *Memorias de los trabajos de la Comisión*, algunas de ellas ya publicadas por el Ministerio de Justicia¹⁹. A partir del año 2003 esas memorias se encuentran en la página web del Ministerio de Justicia dedicada a la Comisión de Codificación²⁰. Imprescindible ha sido también la consulta de los numerosos Decretos promulgados en torno a ella.

En este trabajo se pretende mostrar la evolución de esta institución, su concepto, naturaleza jurídica y la realidad de su funcionamiento, con configuraciones distintas que evidencian una determinada forma de concebir el Estado y la sociedad. La descripción de tan largo recorrido entre su creación en 1843 y su regulación actual por sus Estatutos de 1997 estará condicionada por las exigencias de la publicación.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA (1843-1997)

I.1 DE LA COMISIÓN DE CÓDIGOS A LA COMISIÓN DE CODIFICACIÓN (1843-1856)

A) Los inicios de la Codificación: Juntas o Comisiones Especiales y Comisiones Parlamentarias (1812-1836)

Es bien conocido que el movimiento codificador en España se inicia en las Cortes de Cádiz aunque la preocupación codificadora está presente con cierta antelación a 1812. En los primeros momentos de las Cortes Generales, el 9 de diciembre de 1810, encontramos la primera referencia a los órganos encargados de la elaboración de los Códigos, en la proposición del Diputado José Espiga y Gadea. Se discutió si deberían ser Comisiones exclusivamente parlamentarias

la Comisión General de Codificación», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 28 (1998), pp. 241-246. JEREZ DELGADO, Carmen y PEREZ GARCÍA, Máximo, «La Comisión General de Codificación y su labor en la modernización del Derecho de Obligaciones», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, 19 (2009-I), pp. 155-179.

¹⁸ Han sido publicadas en formato digital por el Ministerio de Justicia: *Actas de las sesiones de la Comisión General de Codificación, 1828-1994*, Madrid, 2007.

¹⁹ El Ministerio de Justicia editó varios libritos con los *Antecedentes, Decreto orgánico, Nombramientos y composición de la Comisión General de Codificación*, Madrid, en fechas diversas, 1976, 1978, 1982.

²⁰ http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198247786/Detalle.html

formadas por diputados nombrados *ad hoc* o mixtas, mediante la participación de especialistas externos²¹. Los planteamientos codificadores se confirmarían con la Constitución de 1812 en su art. 258²².

En 1813 y 1814 se nombraron comisiones mixtas, sin resultados apreciables debido al regreso de Fernando VII. Restaurada la Constitución de 1812, el 9 de marzo de 1820, la Cortes del Trienio optaron por el modelo de Comisiones parlamentarias, integradas exclusivamente por Diputados. En agosto de 1820 se nombraba una Comisión *ad hoc* para la elaboración de un Código Penal que entraría vigor el 1 de abril de 1823²³. Otra Comisión elaboraría un Proyecto de Código Civil incompleto en 1821, atribuido a Juan María Garellly²⁴. También presentarían a las Cortes lo que debería ser un Código sanitario en 1822, un Código rural y otro de Procedimiento criminal de 1823²⁵.

Es necesario señalar la importancia de estas Comisiones del Trienio porque serán ellas las que rompan con la concepción de codificación en Cádiz entendida como medio para reformar la antigua legislación. Ahora se abandona esa idea por unos nuevos Códigos sustentadas en bases distintas establecidas en la Constitución²⁶.

El proceso codificador quedaría interrumpido por el restablecimiento de Fernando VII como rey absoluto. Sin embargo a finales del reinado se crean una serie de Juntas entre las que destaca la creada en 1829, cuyo resultado fue el Código de Comercio de 1829, obra personal de Sainz de Andino al igual que la Ley de Enjuiciamiento sobre los negocios y causas de comercio de 1930.

En el ámbito criminal aparecen también una serie de iniciativas legislativas que cristalizarían en una serie de Proyectos de Código penal a partir de 1829²⁷, que darían origen al Proyecto de Código Criminal de Sainz de Andino de 1831²⁸.

²¹ ANTEQUERA José María de, *La codificación moderna en España, ob. cit.*, 18. PESET REIG, Mariano, «La primera codificación liberal en España (1808-1823), ob. cit.», p. 131. CLAVERO, Bartolomé, «La disputa del método en las postrimerías de una sociedad, 1789-1808», en AHDE, 48 (1978), pp. 309-334.

²² Artículo 258: «El Código civil, el criminal y el de comercio serán unos mismos en toda la monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes».

²³ CASABÓ RUIZ, José Ramón, *El Código penal de 1822*, Tesis doctoral inédita, Valencia, 1968, p. 113. TORRES AGUILAR, Manuel, *La génesis parlamentaria del Código penal de 1822*, Messina, 2008.

²⁴ *Proyecto de Código civil que presenta la Comisión especial de las cortes nombradas el 22 de agosto de 1820*. Imprenta nacional, 1821. PESET REIG, Mariano, «Análisis y concordancias del proyecto de Código civil de 1821», en *Anuario de Derecho Civil*, 38, pp. 29-100.

²⁵ PESET REIG, Mariano, «La primera codificación liberal en España (1808-1823), en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 127 (1972), pp. 125-157.

²⁶ TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Aspectos generales de la Codificación en España», en *Códigos y Constituciones ob. cit.*, pp. 9-30, p. 18.

²⁷ Tienen el valor de ser indicativos de un Derecho penal de transición entre el Código penal de 1822 y el posterior de 1848. ANTÓN ONECA, JOSÉ, «Los proyectos decimonónicos para la reforma del Código Penal Español», en ADPCP, 25 (1972), fasc. I, pp. 249-287.

²⁸ Real Orden (en adelante RO.) de 30 de abril de 1829. CASABÓ RUIZ, JOSÉ RAMÓN, «Estudio Preliminar» al *Proyecto de Código Criminal de 1830*, y al *Proyecto de Código Criminal de 1831 de Sainz de Andino*, Murcia, 1978.

Asimismo habría encargos particulares como el realizado por Fernando VII a Manuel María Cambronero con el fin de redactar un Código civil²⁹. Otros intentos se llevarían a cabo en 1834³⁰. También una Junta creada en 1833 tendría como resultado sería el Proyecto de Código Criminal de 1834³¹.

La muerte de Fernando VII aceleraría las ideas reformadoras, a lo que contribuye de manera importante el regreso de los liberales desterrados en 1823. Se pensó en restablecer el Código penal de 1822, con las necesarias modificaciones. El 1 de septiembre de 1836 una Comisión que estaría vigente hasta la Comisión General de Códigos de 1843³², dio lugar al Proyecto de Código Penal presentado el 21 de julio de 1839³³.

Con el Estatuto Real, en 1834, se constituyen varias Juntas con el denominador común de poner en orden los trabajos de forma racional y armónica para la elaboración de un Proyecto de Código de Enjuiciamiento civil, la revisión del Código civil y de Comercio, para unificar materias comunes. También hubo varias Juntas relativas a la administración de justicia³⁴.

A partir de 1837 y hasta 1842 se nombran toda una serie de comisiones especiales y no oficiales centradas en cuestiones de procedimiento y administración de justicia, revisión del Código civil y el de comercio. El 21 de julio de 1838 para formar una instrucción sobre las reglas de procedimientos civiles y criminales que se mantendría hasta la Comisión General de 1843. También hubo en 1839 y 1841 para revisar el Código civil³⁵.

El vaivén anteriormente descrito entre 1812 y 1842, evidenciaba un sistema vicioso de codificación caracterizado por la falta de unidad, armonía y coordinación, producto no solo de los cambios de Gobierno, sino también de las deci-

²⁹ Archivo de la Comisión General de Codificación (en adelante ACGC), Sección (en adelante Secc.). 4, *Derecho privado*, legajo (leg.) 1, carpeta (carp.).1, documento (doc.) 11. LOPEZ NEVOT, José Antonio, «Cuestión señorial y arbitramento en la España del Trienio liberal: Observaciones sobre un Proyecto de ley de Manuel María Cambronero (1765-1834)», en *Revista de Estudios Histórico Jurídicos*, 27, Valparaíso (2005), pp. 143-161. BARÓ PAZOS, Juan, *La Codificación del Derecho Civil en España (1808-1889)*, ob. cit., pp. 65-67.

³⁰ RD de 29 de enero de 1834. LASSO GAITE, Juan Francisco, *Codificación Civil*, en *Crónica de la Codificación Española*, 4, I, ob. cit., pp. 108-109.

³¹ El Proyecto se presentó por el entonces Ministro de Gracia y Justicia, Nicolás María Garellly, al Estamento de Procuradores. *Proyecto de Código Criminal de 1834*. Murcia, 1978, pp. 2-3.

³² CANDIL JIMÉNEZ, Francisco, «Observaciones sobre la intervención de Joaquín Francisco Pacheco en la elaboración del Código penal de 1848», en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* (ADPCP), 18 (1975), fasc. I, pp. 405-441, p. 406. SANCHEZ GONZÁLEZ, María Dolores del Mar, «La Comisión de Códigos (1843-1846)», ob. cit., pp. 291-332.

³³ GONZÁLEZ MIRANDA Y PIZARRO, José, *Historia de la Codificación Penal española y ligera crítica del Código vigente*, Discurso leído y mantenido en la Universidad central el 2 de julio de 1902, Madrid, Imprenta de los hijos de M. G. Hernández, 1907, p. 18.

³⁴ RD. de 31 de mayo de 1834, Gaceta de Madrid (en adelante GM), 6 de junio de 1834. RD. de 13 de junio de 1834, GM. 16 de junio de 1834. Como consecuencia en 1835 se promulgaría un Reglamento provisional para la Administración de Justicia vigente hasta 1870; el Reglamento del Tribunal Supremo y Las Ordenanzas Generales para las Audiencias. El Reglamento para los Juzgados de primera instancia en 1844.

³⁵ Descripción detallada de la mismas además de la obra de Lasso Gaité en SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II*, ob. cit., pp. 31-34

siones de los propios Ministros de Justicia y de las discrepancias entre materias a codificar y entre los integrantes de las comisiones. Esta situación fue ya denunciada por los juristas de la época como Francisco Pacheco: «Parécenos... que en la elección y nombramiento de comisiones..., se ha procedido... en plena discordancia de principios y de ideas, sin lazo ni relación alguna que las uniese»³⁶, y por Pedro Gómez de la Serna «Comisiones nombradas casi siempre con completa independencia..., ... carecerían sus obras de la armonía y la unidad que debe haber entre las diferentes partes del Derecho, ... basadas sobre principios heterogéneos y tal vez en contradicción unos con otros; su formación simultánea impedía que pudieran obedecer a un mismo sistema...»³⁷.

B) La Comisión de Códigos de 1843

El primer intento de crear una Comisión de «Códigos, no de codificación», tuvo lugar en los últimos años de la Regencia de Espartero, con el Gobierno progresista formado el 9 de mayo de 1843 por don Joaquín María López. Para poner fin al acuciante desfase legislativo se presentará a las Cortes un Proyecto de Ley pidiendo un crédito destinado al pago del personal y material de la «Comisión que debía formar todos los Códigos». Esta solución se había aceptado anteriormente por las Cortes en el discurso de contestación a la Corona en la legislatura de 1842, y se vuelve a repetir en las Cortes de 1843. Pero no se convirtió en realidad por la sublevación que puso fin a la Regencia de Espartero³⁸.

El 19 de agosto de 1843 en el Gobierno Provisional de Don Joaquín María López³⁹ se crea por primera vez en España por Real Decreto de 19 agosto de 1843⁴⁰, una *Comisión general encargada de la formación de los Códigos*.

El Gobierno justificaba su creación fundándose en la necesidad de la reforma de la legislación, reclamada urgentemente por la opinión pública e intentada sin éxito por los gobiernos anteriores, y en los escasos resultados obtenidos por

³⁶ PACHECO, Joaquín Francisco, «Códigos», en *Boletín de Jurisprudencia y Legislación*, n.º 11, serie segunda, tomo V, Madrid, 1842, pp. 119-122.

³⁷ GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, «Estado de la codificación al terminar el reinado de Isabel II», en *RGLJ*, 99 (1971), pp. 284-300, p. 295.

³⁸ ARRAZOLA, Lorenzo, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. *Ob. cit.*, t. IX, p. 268. ANTEQUERA, José María, *La Codificación Moderna en España*. *Ob. cit.*, p. 55. El Proyecto de Ley de 18 de agosto de 1843 firmado por Joaquín María López se encuentra en el Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD), *Serie General*, leg. 64, doc. n.º 12.

³⁹ Acerca de la figura de Joaquín María López véase LASSO GAITE, Juan Francisco, *El Ministerio de Justicia. Su imagen histórica (1714-1981)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1984, pp. 85-86. También RUIZ CORTÉS, Francisco y SÁNCHEZ COBOS, Francisco, *Diccionario biográfico de personajes históricos del siglo XIX español*, Madrid, Rubinos-1860, 1998, pp. 30, 196, 233-234, 310, 331, 333.

⁴⁰ RD. de 19 de agosto de 1843. GM., de 20 de agosto. ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 2, doc. 3. La situación política del año 1843 era complicada, conoció cinco Gobiernos progresistas con disolución de las Cortes, elecciones generales y suspensión de las mismas; destitución del Regente Espartero y mayoría de edad anticipada de la Reina Isabel II a los 13 años. Fernando FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA: *Mis memorias íntimas*. Madrid, 1859, III, p. 47. Juan Francisco LASSO GAITE, *Codificación Penal*. 5,1, *ob. cit.*, p. 253. Alfonso SERRANO GÓMEZ, «El sesquicentenario de la Comisión de Códigos de 1843», *ob. cit.*, p. 10.

el sistema de las Comisiones Especiales: «ha adquirido el Gobierno el íntimo y profundo convencimiento, que no hay más medio para dar cima a una obra tan grandiosa que el de nombrar personas que no tengan otro cargo que el importante y honroso que el de redactar los Códigos, dotadas competentemente, cual cumple a lo delicado de su cometido»⁴¹. La dotación formaría parte del presupuesto del Ministerio de Gracia y Justicia, y la Comisión estaría integrada por magistrados en activo, reservándoles la plaza en propiedad con el fin de que se dedicaran con exclusividad a la tarea codificadora. Con ello, se ponía en manos de un órgano técnico, dependiente del Gobierno, la tarea de elaborar los códigos, desplazando a las Cortes en la iniciativa codificadora⁴².

La Comisión estaba compuesta, en principio, por dieciocho individuos cuyo número podía aumentarse⁴³. Quedó integrada por relevantes personalidades de la política, de la magistratura y de la abogacía que representaban «todas las escuelas filosóficas y políticas», presidida por D. Manuel Cortina, el más famoso abogado de la época⁴⁴. Por último, la asistencia a las primeras sesiones del Presidente del Consejo de Ministros, que a la vez era Ministro de Gracia y Justicia, demuestra la importancia concedida al nuevo organismo.

La Comisión parecía reunir todos los requisitos para asegurar un buen funcionamiento y cumplir sus objetivos, ya que surgía en un momento de tregua entre las dos facciones liberales. Pero no pudo llevar a cabo de forma completa la obra codificadora. Se señalaron como defectos, el excesivo número de sus componentes⁴⁵ y, sobre todo, el hecho de que parte de los mismos renunciaran al sueldo, con lo cual dejaron de prestar atención prioritaria a las tareas codificadoras. La aceptación de esa decisión por el Gobierno quebrantaba su propósito de acelerar la Codificación⁴⁶.

Era obvio que la agitación política, en nada contribuía a fijar la atención en tales tareas. Si la Comisión había surgido en un momento de armonía entre pro-

⁴¹ Para Gómez de la Serna: «Llegó un día en que el Gobierno comprendió que era errado el camino que llevaba... que los Códigos debían partir todos del mismo centro, y que a las comisiones especiales debía sustituir una general. Esto sucedió en 19 de agosto de 1843» («Estado de la codificación al terminar el reinado de Isabel II», *ob. cit.*, p. 295).

⁴² TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Aspectos generales de la Codificación en España», en *Códigos y constituciones (1808-1978)*, *ob. cit.*, pp. 9-30, pp. 20-21.

⁴³ Aunque su composición estuvo sujeta a numerosas variaciones, inicialmente fueron nombrados: Don Manuel Cortina Arenzana como Presidente, Vocales: Don Juan Bravo Murillo, don Pascual Madoz, don Manuel Pérez Hernández, don Luis González Bravo, don Francisco de Paula Castro y Orozco, don José María Tejada, don Manuel Seijas Lozano, don Domingo María Vila, don Manuel García Gallardo, don Claudio Antón de Luzuriaga, don Manuel de Urbina y Daoiz, don Javier de Quinto, don Florencio García Goyena, don Sirio Álvarez Martínez, don Domingo Ruiz de la Vega, don Manuel Ortiz de Zúñiga y don Joaquín Escriche. Por motivos políticos, renunció el Presidente don Manuel Cortina (de talante progresista) el 6 de mayo de 1844, sustituyéndole en la presidencia el moderado Bravo Murillo (15 de mayo). ACGCJ, Secc. 7, leg. 2 carp. 1, doc. 2: docs. 6 y 8.

⁴⁴ PACHECO, Joaquín Francisco, *El Código Penal concordado y comentado*. *Ob. cit.*, t. I, *Introducción*, pp. LVI y LIX.

⁴⁵ Así lo considera Lorenzo Arrazola: «... las comisiones numerosas perjudican a la unidad, al acierto y a la pronta realización de la obra» *Enciclopedia Española de Derecho*, *ob. cit.*, p. 268.

⁴⁶ Para Gómez de la Serna: «era también necesario que su atención no se dividiera con otras preocupaciones», «Estado de la codificación al terminar el reinado de Isabel II», *ob. cit.*, p. 25.

gresistas y moderados, las discrepancias entre ellos, acompañada de un predominio político de los moderados dieron lugar a la dimisión del propio Presidente D. Manuel Cortina, el 6 de mayo de 1844, sustituyéndole el moderado Bravo Murillo⁴⁷.

Sin embargo, a pesar de los defectos de que adolecía, a esa Comisión se debe la elaboración las bases generales de codificación⁴⁸, las bases para la codificación penal, y civil y las de procedimientos; la redacción del Código Penal de 1848⁴⁹, el Proyecto de Código Civil y una serie de trabajos importantes en las Leyes de procedimiento y de organización judicial⁵⁰.

C) Reorganización en 1847

A pesar de los trabajos realizados, durante el Gobierno Istúriz, el Ministro de Gracia y Justicia, Joaquín Díaz Caneja, en plena época moderada, decidió suprimir la Comisión General de Códigos, mediante Decreto de 31 de julio de 1846.

Los motivos obedecían a que en un periodo de tres años de funcionamiento no se había completado el encargo, resultado del número excesivo de sus vocales y de su organización interna, porque «ofusca y prolonga sin término la discusión, y priva a la obra de aquel concierto, sencillez y unidad, que deben distinguirla»; a pesar de que reconocía «la asidua constancia con que sus individuos han trabajado»⁵¹. En definitiva, como gráficamente expresaba José María Antequera: «poco trabajo y mucho sueldo»⁵².

Como consecuencia, cesaron las asignaciones de sus individuos, mandándose pasar los efectos y papeles al Ministerio, y se reservaba decretar lo conveniente para la conclusión de los Proyectos que aún no se hubiesen redactado. Se inauguraba con ello una constante en las Comisiones sucesivas que siempre utilizaron los trabajos de sus antecesores.

El mismo Ministro, Joaquín Díaz Caneja, creó, por Real Decreto de 11 de septiembre 1847, *una nueva Comisión de Códigos*, compuesta por un menor número de individuos que la anterior⁵³. Se organizó en dos secciones: una para la redacción del Código Civil y la otra para la elaboración de los Códigos de procedimientos civiles y criminales. Como novedad en esta ocasión los vocales

⁴⁷ ACGC, Secc. 7, leg. 2 carp. 1, docs. 2, 6 y 8.

⁴⁸ La Exposición de Motivos y las Bases Generales están firmadas por Manuel Cortina y fueron redactadas por una sección especial constituida por Gallardo, Luzuriaga y García Goyena. La Exposición de Motivos fue obra de Gallardo. ACGC, Sección 7, leg. 4 carp. 1, doc. 25. Todas las bases en Secc. 4, Derecho privado, leg. 7, carp. 1, doc. 4.

⁴⁹ IÑESTA PASTOR, Emilia, *El Código penal español de 1848*, ob. cit.

⁵⁰ ARRAZOLA, Lorenzo, *Enciclopedia Española de Derecho*, ob. cit., p. 269.

⁵¹ ACGC, Secc. 7, leg. 1 carp. 6, doc. 1 y 6.

⁵² ANTEQUERA, José María, *La Codificación Moderna en España*, ob. cit., p. 55.

⁵³ Juan Bravo Murillo, como Presidente, Florencio García Goyena, Claudio Antón de Luzuriaga, Pedro Jiménez Navarro, Manuel Seijas Lozano y Manuel Pérez Hernández como vocales. Debido a los cambios políticos se incorporaron después Manuel García Gallardo y Manuel Ortiz de Zúñiga, en sustitución de Seijas y Bravo Murillo al ser nombrados Ministros, también Francisco Gamero Cívico y Benjumea. Secretario José María Sánchez Puig. ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 6, doc. 7.

no percibirían sueldo ni gratificación alguna, estimándose que los méritos que con su intervención alcanzarían les serían oportunamente recompensados.

Se inicia entonces una etapa gris en la Comisión, presidida por Bravo Murillo, muy vinculado al Gobierno moderado, en la que los sucesivos encargos impiden sus quehaceres codificadores. Esta Comisión elaborará el Proyecto de Código civil de 1851, y los innumerables informes relativos a la reforma del Código penal de 1848 que finalmente se promulgaría en 1850. Algunos autores erróneamente le atribuyen la elaboración del propio Código penal de 1848⁵⁴.

D) Una experiencia progresista: La Comisión Especial de 1854

Caído el Gobierno de Bravo Murillo, en 1853, durante el Gobierno presidido por Sartorius, el Ministro de Gracia y Justicia, José de Castro y Orozco, Marqués de Gerona, por Real Decreto de 14 de Octubre, con el fin de acelerar los trabajos, dividía la Comisión de Codificación en cuatro secciones independientes⁵⁵. En enero de 1854 crea una Comisión Especial para revisar la *Instrucción sobre procedimientos civiles* dictada por Real Orden de 19 de diciembre de 1853, solapándose sus competencias con las de la Comisión General⁵⁶.

Tras los sucesos revolucionarios de 1854, en los inicios del Bienio Progresista, en el Gobierno de Baldomero Espartero, con José Alonso Ruiz de Conejares como Ministro de Gracia y Justicia, por Real Decreto de 18 de agosto de 1854 se suprime la Comisión General de Códigos alegando estar «concluidos los principales trabajos que se le confiaron... encomendados los demás a una especial»⁵⁷, motivos técnicos que en realidad encubrían otros políticos⁵⁸. Sin embargo dejó subsistente la Comisión Especial nombrada por el Marqués de Gerona para continuar sus trabajos.

En sustitución de la General suprimida se nombra una nueva Comisión Especial, «*no llamada de Códigos*» el 11 de septiembre 1854 a la que se encargó la organización de los tribunales⁵⁹. Comisión que en fechas sucesivas se vería incrementada en sus componentes y en sus trabajos al añadirse la reforma de los tribunales y de los procedimientos⁶⁰, la revisión del Código civil⁶¹, la formación de una Ley de hipotecas y la reforma del Código penal⁶². De esta manera y como manifestaba Francisco de Cárdenas: «... aquella Comisión, aun-

⁵⁴ GONZÁLEZ MIRANDA Y PIZARRO, José, *Historia de la Codificación penal española*, ob. cit., p. 19.

⁵⁵ ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 9, doc. 1.

⁵⁶ GM., 15 de enero de 1854.

⁵⁷ ACGC, Secc. 7, leg. carp. 11, docs. 1, 2 y 2 bis.

⁵⁸ Se pretendía una depuración política con el fin de excluir a los moderados. SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos*, ob. cit., pp. 50-51.

⁵⁹ Constituida por Gómez de la Serna, Luis Rodríguez Camaleño y Juan Manuel González Acevedo. ACGC, Secc. 1, leg. 6, carp. 1, doc. 15.

⁶⁰ ACGC, Secc. 7, leg. 5, carp. 1, doc. 75.

⁶¹ RD. de 21 de febrero de 1855. ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 12, doc. 2.

⁶² RD. de 8 agosto de 1855 y RO. de 15 de agosto de 1855.

que no se llamaba de Códigos y había sido instituida en su origen para una ley especial, vino a tener a su cargo toda la codificación»⁶³.

En definitiva, los progresistas demostraron tanta desorientación como los moderados; pese al rechazo inicial acabaron en el mismo modelo, y, lo que es más grave, unos y otros realizaban sus trabajos sin un plan racional preconcebido.

A esta Comisión se le debe la elaboración de la Ley de enjuiciamiento Civil de 1855 y un Proyecto de reforma del Código Penal que se presentó al Ministro de Gracia y Justicia, José Alonso, el 16 de marzo de 1855 con la firma de Calderón Collantes⁶⁴.

E) La Comisión General de Codificación, 1856

El 1.º de octubre de 1856, en el Gobierno de Leopoldo O'Donnell, el Ministro Cirilo Álvarez suprime la Comisión anterior y procede al nombramiento de una Comisión General que «ya no será de Códigos sino de codificación», presidida por Manuel Cortina⁶⁵.

Se pretendía poner fin a la vinculación de las tareas codificadoras con los cambios políticos. Con el cambio de denominación parece entenderse un punto de inflexión en la evolución codificadora derivado de la conciencia de que hasta este momento había faltado un plan metodológico racional, con una unidad de pensamiento, indispensable para la formación de los Códigos⁶⁶.

La Comisión atravesó una profunda crisis en 1858 derivada de un intento de injerencia en su autonomía organizativa por parte del Gobierno presidido por Istúriz, con Fernández de la Hoz como Ministro de Gracia y Justicia, que finalizó con la dimisión en bloque de la Comisión⁶⁷. Se proyectó su sustitución por una nueva *Comisión de Códigos y reformas jurídicas* que no llegó a ver la luz por el inicio en julio de 1858 del gobierno largo de O'Donnell, con Fernández Negrete al frente de Gracia y Justicia que restablece a los dimisionarios en el cargo⁶⁸.

Un nuevo enfrentamiento se producía posteriormente en los últimos años del reinado Isabel II motivado por la ampliación del número de vocales sin conocimiento de la Comisión. Se amenazó con una nueva dimisión que no llegó a producirse como consecuencia de la revolución de septiembre de 1868 con el triunfo de progresistas, demócratas y republicanos contrarios a la dinastía borbónica.

⁶³ CÁRDENAS, Francisco de, *Memoria Histórica de los trabajos de la Comisión de Codificación*, ob. cit., pág. 10.

⁶⁴ ACGC, Secc. 5, leg. 8 carp. 15.

⁶⁵ Se compuso sólo de siete individuos, inicialmente la formaron Manuel Cortina, como Presidente; Seijas Lozano, Pascual Bayarri, Juan Manuel González Acevedo y José Ibarra. ACGC, leg. 1 carp. 14, docs. 1 y 2.

⁶⁶ GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, «Estado de la codificación al terminar el reinado de Isabel II», ob. cit., p. 300.

⁶⁷ ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 16, docs 1, 2.

⁶⁸ SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II*, ob. cit., pp. 58-59.

Fueron numerosos los trabajos realizados por la Comisión. Entre ellos las bases para la organización judicial y enjuiciamiento criminal, rechazadas por el choque con los fueros privilegiados. En cambio se aprobó la Ley Hipotecaria de 1861.

I. 2 DE COMISIÓN LEGISLATIVA A COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN (1869-1889)

A) La Comisión Legislativa de 1869 y las Comisiones especiales a partir de 1872

La Revolución Gloriosa de 1868 dio un nuevo giro a los trabajos de la Comisión de 1856. Sin embargo no tuvo más remedio que dimitir el 2 de junio de 1869, por discrepancias con el entonces Ministro Antonio Romero Ortiz quien ordenó un Proyecto de Código civil sin su colaboración y por diferencias acerca de las reformas del Código penal y el matrimonio civil⁶⁹.

Por Decreto de 2 de octubre de 1869 el Ministro Manuel Ruiz Zorrilla crea una nueva Comisión, esta vez «Legislativa que no de codificación»⁷⁰. Con ello se rompía con el modelo isabelino al establecer como tarea prioritaria las reformas legislativas que le encomendara el Gobierno, sin mencionar la codificación.

Pero la ruptura fundamental obedecía al cambio de mentalidad que suponía conectar la reforma legislativa con los derechos y garantías constitucionales, «irradiando esos principios a toda la legislación... quedando satisfechas al mismo tiempo las exigencias de la ciencia moderna», y abriendo nuevos cauces al Derecho y al progreso.

Sin embargo su naturaleza jurídica siguió siendo la misma, un órgano gubernativo y colegiado. Se mantuvo la composición en dos Secciones, una civil y otra penal, con un total de 20 vocales, incluyendo ahora al profesorado universitario, rompiendo con el monopolio isabelino de magistrados y abogados. Los cargos no serían retribuidos a excepción del Secretario de la Comisión. Como novedad el Presidente nato sería el Ministro de Gracia y Justicia.

A esta Comisión se debe la ley Orgánica del poder Judicial y el Código penal de 1870, La ley del Matrimonio civil y la del Registro civil.

A partir de 1872 el Ministro Montero Ríos se inclinó por el sistema de *Comisiones Especiales* con la idea de desvincularlas de las ideas políticas, porque «el movimiento de los partidos políticos con sus ideas encontradas y sus frecuentes cambios... no pueden avenirse con el carácter permanente de la Comisión de Códigos». Por Decreto de 11 de julio de 1872⁷¹, la Comisión legislativa sería suprimida y se volvería a *Comisiones Especiales*, compuestas de siete vocales, para la codificación y reformas de los procedimientos y para la

⁶⁹ ACGC, Secc. 7, leg. 1. carp. 24, docs. 3 y 4. «Quiso el Gobierno que el Código comprendiese los delitos de imprenta y que quedasen sujetos a la Ley común». ANTEQUERA, José María, *La Codificación moderna en España, ob. cit.*, 183-184.

⁷⁰ D. de 2 de octubre 1869. GM., 3 de octubre. Regencia de Francisco Serrano, Duque de la Torre.

⁷¹ RD. de 11 de julio de 1872. GM., de 16 de julio. Contiene la composición de la Comisión.

organización judicial en lo relativo a los jurados, que tanto tiempo llevaban estancadas y cuya urgencia era manifiesta.

En este periodo se elaborarían la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872 y las leyes provisionales de reforma de la casación civil y registro civil.

B) Restablecimiento en 1875 y reorganización en 1880 y 1889

Con la Restauración, el Ministro de Gracia y Justicia, Francisco de Cárdenas vuelve a restablecer la Comisión General de Codificación, por Decreto de 10 de mayo de 1875, con la organización anterior de 1869⁷². Sus funciones serían coordinar y armonizar los trabajos de las Comisiones Especiales anteriores suprimidas.

Teniendo en cuenta que la mayoría de la legislación era provisional, uno de los principales retos en estos momentos sería la finalización del Código civil, empresa fracasada desde los inicios de la Comisión en 1843 y deseada por todos los gobiernos⁷³. Respondiendo a este fin, Saturnino Álvarez Bugallal reorganiza la Comisión en 1880, y para conseguir agilizar los proyectos elimina su revisión y aprobación por el Pleno⁷⁴.

La gran aportación de este Decreto con trascendencia decisiva en la codificación civil sería el fortalecimiento de los derechos forales ya que se ordena la incorporación a la Sección civil de un letrado como vocal por cada una de las regiones forales⁷⁵. Como consecuencia de esta decisión se iniciaba una nueva etapa de transacción entre el llamado Derecho general y los ordenamientos forales, cuyo impulso decisivo vendría del Presidente de la Comisión y posteriormente Ministro, Alonso Martínez.

El Decreto facilitaba también las Comisiones Especiales, de reducido número, nombradas por el Gobierno mediante Real Orden para la revisión de leyes especiales.

La reorganización daría sus frutos. Se promulgaría la Ley de Enjuiciamiento Civil 1881, Enjuiciamiento Criminal 1882, Código Comercio 1885 y la Ley de bases del Código civil de 1881 y 1888, que es ordenado publicar por Real Decreto firmado por Alonso Martínez el 6 de octubre de 1888, si bien su plazo de entrada en vigor quedó aplazado hasta 1889.

Vuelve a ser reorganizada de nuevo en 1889 por Real Decreto de 17 de abril de 1899⁷⁶. El entonces Ministro de Justicia Manuel Durán y Bas la divide en 4 secciones: civil, mercantil, penal y organización de procedimientos judiciales y aumenta el número de los vocales⁷⁷.

⁷² RD. de 10 de mayo de 1875. GM., 15 de mayo. Presidió la Sección criminal, Cirilo Álvarez Martínez y la civil Florencio Rodríguez Vaamonde, sustituido por Alonso Martínez. Como Secretario, José María de Antequera. Por D. de 18 de octubre los vocales se aumentaron a 8 por Sección, GM. de 19 de octubre de 1875.

⁷³ ANTEQUERA José María de, *La codificación moderna en España, ob. cit.*, 12.

⁷⁴ RD. de 2 de febrero de 1880. GM. de 7 de febrero.

⁷⁵ El nombramiento de los vocales forales en RD. de 16 de febrero de 1880. GM. de 20 de febrero.

⁷⁶ RD. 17 de abril de 1899. GM. de 18 de abril, nombramiento vocales 19 de abril de 1899.

⁷⁷ Los vocales serían siete por sección, más tres agregados y el Presidente. RD. de 18 de abril de 1899. GM. de 19 de abril de 1899.

A partir de este momento las tareas prioritarias de la Comisión serían la de reforma del Código civil, teniendo en cuenta las conclusiones de conferencias y acuerdos internacionales sobre instituciones familiares, y concordar con él la Ley Hipotecaria y la de Registro Civil. También llevó a cabo la actualización del Código de comercio en materia de suspensión de pagos, hipoteca naval y, sobre todo, Derecho cambiario, la reforma del Código penal y la de organización de los tribunales.

Pero la gran novedad de esta Comisión de 1889 será la creación de *Comisiones Especiales de Derecho foral*, para preparar los proyectos de ley que contengan instituciones forales que convenga conservar. Estaban compuestas de letrados de dichas provincias o territorios. Por Decreto de 24 de abril se nombraban las Comisiones Especiales para Cataluña, Aragón, Navarra. Provincias Vascongadas, Islas Baleares y Galicia⁷⁸.

I.3 UN SUPUESTO EXCEPCIONAL: LA COMISIÓN DE CODIFICACIÓN EN ULTRAMAR

En los territorios de Ultramar es manifiesta la tenacidad de la Metrópoli en no reconocer nuevos derechos y libertades a los ciudadanos de los territorios de Cuba, Puerto Rico e Islas Filipinas. Desde 1837 se dispuso un régimen jurídico especial para las provincias de Ultramar mediante leyes especiales, lo que suponía una excepción al principio constitucional de la unidad de fueros⁷⁹.

El origen de las Comisiones ultramarinas hay que situarlo en la creación en la metrópoli de la Comisión General de Códigos en 1843 y la subsiguiente promulgación del Código Penal de 1848 y la ley de Enjuiciamiento civil de 1855 que desencadenaría primero la creación de una serie de *Comisiones especiales* hasta 1880 y finalmente, una *Comisión de Codificación de las provincias de Ultramar*, independiente de la peninsular, adscrita al Ministerio de Ultramar, y no al de Gracia y Justicia, con la misión de redactar anteproyectos legislativos o evacuar informes relativos a la dificultad de aplicar en las colonias la legislación peninsular⁸⁰.

Los trabajos para la aplicación en Ultramar de los «Códigos modernos españoles» se iniciaron mediante el nombramiento de una serie de Comisiones Especiales que se sucedieron en el tiempo y tardaron en dar sus frutos⁸¹. Con lo cual también llegó a Ultramar «esa manía decimonónica tan española de crear Juntas y Comisiones que estudien asuntos arduos pero sin que apenas lleguen a

⁷⁸ RD. de 24 de abril de 1899. GM. de 25 de abril. Fueron nombradas por Cataluña (Durán y Bas), Aragón (Franco y López), Navarra (Morales). Provincias Vascongadas (Lecanda), Islas Baleares (Ripoll y Palau) y por Galicia (López Lago).

⁷⁹ ALVARADO PLANAS, Javier, *El sistema de legislación especial y el problema de la representación ultramarina de las Cortes*, en *Constitucionalismo y Codificación en las provincias de Ultramar*, Madrid, 2001, pp. 17-144, p. 67.

⁸⁰ ALVARADO PLANAS, Javier, *La Comisión de Codificación de las Provincias de Ultramar (1866-1898)*, en *Constitucionalismo y Codificación*, ob. cit., pp. 228.

⁸¹ ANTEQUERA, José María, *La codificación moderna en España*, ob. cit., 182-186.

proponer medidas innovadoras». Su fracaso se debió a que no hubo voluntad política de afrontar la elaboración de las prometidas leyes especiales⁸².

La Comisión Especial se inicia con una petición de la Audiencia de la Habana en 1856 describiendo la ausencia en aquellos territorios de reglas fijas para la aplicación de las penas. A ello siguió la petición del fiscal para la aplicación del Código penal peninsular de 1850 en Cuba con ligeras variantes. Ese mismo día el 22 septiembre 1856, se nombra una Comisión Especial para tal fin que elaboró un Proyecto que se perdió en una maraña de rectificaciones y reenvíos. Se inaugura así un periodo de sucesivas Comisiones Especiales en 1866, 1869, 1873, y 1874 destinadas a la elaboración de un Código Penal para Ultramar⁸³.

Otras Comisiones Especiales para materias distintas fueron creadas desde 1856⁸⁴.

La Comisión Especial de 1874 aprobaría una *Ley provisional para la aplicación de las disposiciones del Código penal en Cuba y Puerto Rico* que finalmente se promulgaba el 23 de mayo de 1879 como Código Penal de Cuba y Puerto Rico⁸⁵.

Hay que destacar la relevancia de esta Comisión Especial de 1874 que «*siendo Especial*» se convertirá en una «*Comisión General*», por ampliaciones sucesivas de sus competencias, pasando a configurar la *Comisión de Codificación de las Provincias de Ultramar*. Por Real Decreto de 9 de abril de 1880 se aumenta la competencia de la Comisión a «toda reforma legislativa», para lo cual se aumentan el número de vocales y su dotación, lo que se repetiría el 5 de febrero de 1887, siendo Ministro de Ultramar Balaguer.

La Comisión de 1880 terminaría el 17 de julio de 1884 el Código penal de Filipinas que entraría en vigor el 4 de septiembre de 1884. Igualmente trabajó para la adaptación del Código de Comercio de 1885 y la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, siendo promulgado el primero para Cuba y Puerto Rico en 1886, y para Filipinas en 1888; y la Segunda para las Antillas en 1885 y para Filipinas en 1888. El Código civil fue mandado observar en Cuba, Puerto Rico y Filipinas, en 1889. En definitiva no hubo ninguna disposición peninsular que no pasara por la Comisión de Ultramar.

La pérdida de las Antillas determinó su supresión por Real Decreto de 18 de noviembre de 1898.

⁸² ALVARADO PLANAS, Javier, *Las Juntas para la reforma de las leyes y Administración Ultramarinas en el siglo XIX*, en *Constitucionalismo y codificación*, ob. cit., pp. 197-226, Prólogo, p. 14, MONTENEGRO VALENTÍN, Julia, *El primer liberalismo español en la América insurgente: el nacimiento de las «leyes especiales» (1809-1937)*, en Manuel TORRES AGUILAR (coord.), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 1, Córdoba, 2005, pp. 833-856.

⁸³ ALVARADO PLANAS, Javier, *La Comisión de Codificación de las Provincias de Ultramar (1866-1898)*, ob. cit. LASSO GAITE, Francisco, *Codificación Penal*, en *Crónica de la Codificación*, 5.1, ob. cit.

⁸⁴ Descripción detallada de las mismas en ALVARADO PLANAS, Javier, *La Comisión de Codificación de las Provincias de Ultramar (1866-1898)*, ob., cit., y ANTEQUERA José María de, *La codificación moderna en España*, ob. cit., pp.182-184.

⁸⁵ Se aplicaba el Código penal de 1870 y la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal con las modificaciones introducidos por la Comisión.

1.4 LA COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN EN EL SIGLO XX (1900-1997)

A) Comisiones Especiales y reorganización. La Comisión Permanente (1900-1930)

Se inicia el siglo xx con la Comisión General de Codificación tal y como había sido reorganizada en abril de 1899, si bien de acuerdo con lo establecido entonces pronto se acompañaría de otras Comisiones Especiales⁸⁶. De acuerdo con ello, por Real Orden de 21 de septiembre de 1909 el entonces Ministro de Gracia y Justicia Armada Losada, Marqués de Figueroa, crea una Comisión Permanente para trabajos y preparación de proyectos que en el caso de ser de carácter general habrían de pasar por la Comisión General de Códigos para su aprobación⁸⁷. En definitiva, se incorporaba a la Comisión General un órgano estable prácticamente en manos del Gobierno.

En 1910 un nuevo Ministro de Gracia y Justicia, Trinitario Ruiz Valarino, en el Gobierno liberal presidido por Canalejas, suprime la Comisión Permanente y la sustituye por una Comisión Especial, con el fin de proceder con rapidez a la revisión del Código civil, reforma de las leyes procesales y del Código Penal⁸⁸. La Comisión Especial estaría formada por 9 miembros, designados libremente por el Ministro de entre los vocales de la General, el propio Ministro sería el presidente nato⁸⁹.

La Comisión Especial fue suprimida por haber finalizado prácticamente los trabajos y, sobre todo, por necesidades económicas. Por Real Decreto de 31 de marzo de 1913 se dispone que sus funciones vuelvan a la Comisión General. Sin embargo, paradójicamente se vuelve a crear una nueva Comisión con el fin de reformar el Código civil. Finalmente se retorna de nuevo a la configuración de 17 de abril de 1899 que presenta como novedad el nombramiento de un *Presidente de la Comisión General*. Este cargo recaerá en el que lo sea de la Sección Primera, presidirá los Plenos de las cuatro secciones cuando deliberen juntas y no asista a ellas el Ministro de Gracia y Justicia⁹⁰. Con lo cual por primera vez figuraba un Presidente en el organigrama de la Comisión.

⁸⁶ R.D. de 17 de abril de 1899, artículo 4.

⁸⁷ R.O. de 21 de septiembre de 1909. GM. 22 de septiembre.

⁸⁸ D. de 12 marzo de 1910. ACGC, Secc. 7, leg. 7, doc. 0.

⁸⁹ Por Real Orden de 15 de septiembre de 1910 fue nombrado Vicepresidente José Aldecoa Villasante, entonces Presidente del Tribunal Supremo.

⁹⁰ Fue designado Presidente Antonio Maura Muntaner. El Ministerio de Gracia y Justicia publicó en 1915 todas las disposiciones que regulaban la Comisión desde 1875 hasta 1914. *Comisión General de Codificación. Disposiciones que regulan su organización y funcionamiento y personas que la constituyen*, Madrid, Imprenta Renacimiento, 1915, el Real Decreto de 31 de marzo de 1913 en pp. 39-40.

B) Reorganización de 1914 y Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)

Las distintas variaciones experimentadas desde 1875 obligaron a Eduardo Dato⁹¹ a una reorganización el 2 de diciembre de 1914. Se mantienen las cuatro Secciones: civil, mercantil, penal, y organización y procedimientos judiciales, reduciendo a siete el número de vocales. También se potencia la figura del Presidente al otorgarle la facultad de convocar el Pleno sin necesidad de la preceptiva orden del Ministerio.

Como novedad, para facilitar la labor, se crea en su seno una Comisión Permanente, concebida como un organismo compuesto de un Presidente (el de la Comisión General), los cuatro Presidentes de las Secciones, como vocales natos, y dos más por cada una de las Secciones, y un Secretario. Le correspondería la doble misión de elaborar los informes que el Gobierno le solicite y estudiar las reformas que por disposición del mismo o por propia iniciativa deban introducirse en los Códigos y Leyes. Para ello elaborará las ponencias que serán discutidas en el pleno de la General que no podrá adoptar acuerdo alguno sin el previo informe de aquélla.

Por último se dejaba en manos del Gobierno el control de la Comisión ya que los vocales serían designados por el Ministro de Gracia y Justicia. El Secretario lo sería de entre los funcionarios de carrera, en activo o jubilados, de dicho Ministerio. También el Gobierno tenía la facultad de poder reorganizar la citada Comisión mediante las disposiciones que fuesen necesarias. Finalmente se derogaban las Comisiones Especiales creadas en 1913, cuyos trabajos pasarían a la Comisión Permanente⁹².

En definitiva todos estos Decretos promulgados desde 1909 evidencian los avatares de la implantación de un órgano ejecutivo o permanente, delegado de la Comisión General, a disposición del Gobierno, cuya configuración y denominación variará con los distintos Ministros de Justicia. Ello es muestra, una vez más, de políticas cada vez más intervencionistas de los Gobiernos en la Comisión.

Un nuevo rumbo político con la Dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1930) no impidió que la Comisión General de Codificación continuara trabajando con urgencia inaplazable en las reformas legislativas llevadas a cabo durante ese periodo. Se mantuvo su composición anterior si bien hay que destacar sonoras disidencias⁹³.

⁹¹ Eduardo Dato simultaneó la presidencia del Consejo de Ministros con la cartera de Gracia y Justicia, desde el 7 de septiembre de 1914 hasta el 4 de enero de 1915.

⁹² Los integrantes de la Comisión Permanente fueron: Aldecoa, Rodríguez Sampedro, Groizard, García Prieto, Sánchez Román y Landeira; la presidió Antonio Maura. ACGC, Secc. 7, leg. carp. 1, doc. 1. RD. de 2 diciembre de 1914, GM. de 5 de diciembre.

⁹³ Presidieron la Comisión Antonio Maura, sustituido en 1926 por Juan de la Cierva. Eran Presidentes de las Secciones: Clemente de Diego, Cobián Junco y después Yanguas; Francisco García Goyena y por la Cuarta Secc. Rives Martí. En 1927 presentaron su dimisión, por motivos políticos, Jiménez de Asúa (a quien sustituyó Cuello Calón), Melquiades Álvarez, Silvela, Ruíz Valarino, García Prieto (Marqués de Alhucemas), Gascón y Marín. Otros menos conocidos fueron:

La Comisión atravesaría tiempos difíciles en ese periodo⁹⁴. En opinión de uno de esos disidentes, Jiménez de Asúa, la Comisión General de Codificación en esta etapa tuvo un papel más trascendental que el que hasta 1923 había tenido, dado que las Cámaras legislativas habían sido disueltas y atribuida tácitamente la potestad de hacer las leyes al Rey y al poder ejecutivo⁹⁵. Una manifestación evidente de la potestad legislativa en manos del ejecutivo fue la numerosa actividad legiferante llevada a cabo mediante numerosos Decretos de distinto tenor⁹⁶.

La Comisión desarrolló una importante labor legislativa en este periodo. Obra de una Comisión Especial fue el Código Penal de 1928, sometido a debate en la Asamblea Consultiva como órgano legislativo sustitutivo de las Cortes⁹⁷. Igualmente se creó otra para redactar una recopilación de las disposiciones laborales⁹⁸.

C) La Comisión Jurídica Asesora de 1931

En 1931 el Gobierno provisional de la Segunda República disuelve la Comisión General de Codificación⁹⁹. Se señalaron como motivos para reemplazar este organismo su inadecuación a las necesidades del momento por la excesiva dilación en los trabajos y el excesivo formalismo en su visión del Derecho¹⁰⁰.

Para cumplir los objetivos del Gobierno y preparar para la Asamblea Constituyente los proyectos de ley sobre los cuales había de deliberar, se considera indispensable crear la Comisión Jurídica Asesora como «organismo asesor que si se incorpora a la estructura constitucional, vendría a representar el órgano de continuidad que diera unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones emanadas de distintos Departamentos ministeriales». Esto en opinión de la doctrina suponía un cambio fundamental en el carácter de la institución, muy diferente de la anterior Comisión de Códigos, al establecerla con carácter cuasi constitucional, para preparar la legislación complementaria de la Constitución, vinculándola al Ministerio de Justicia, incluso a través del Secretario General que era letrado de la Subsecretaría¹⁰¹.

Morote, Creus, Montejo y Rica. ACGC, Secc. 7, leg. 7 carp. 1, doc. 2 y 3. Los expedientes de los vocales que dimitieron en carp. 2, docs. 10, 18, 19, 20, 21 y 29.

⁹⁴ LASSO GAITE, Juan Francisco, *Organización Judicial, en Crónica de la Codificación Española*, 1, *ob. cit.*, p. 291.

⁹⁵ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Tratado de Derecho Penal*, I, Buenos Aires, Losada, 1964, p. 775.

⁹⁶ Los Reales Decretos en ANTÓN ONECA, José, *Los antecedentes del nuevo Código penal*, Madrid, Reus, 1929, pp. 16-18.

⁹⁷ RO. de 12 de marzo de 1926. GM. de 13 de marzo. Era Ministro de Justicia Galo Ponte Escartín.

⁹⁸ D. de 23 de agosto de 1926.

⁹⁹ D. de 6 de mayo de 1931. GM. de 9 de mayo. Firmado por Niceto Alcalá Zamora, siendo Ministro de Justicia Fernando de los Ríos Urruti.

¹⁰⁰ D. de 6 de mayo de 1931.

¹⁰¹ A este carácter más la existencia de subcomisiones que actuaron de forma independiente, atribuye LASSO GAITE el que no se hayan conservado actas de sus trabajos (*Crónica de la Codifi-*

Su estructura se basaba en la división interna en Subcomisiones circunstanciales para cuestiones concretas o leyes especiales. En 1931, se dividió en cinco Subcomisiones: La primera dedicada a la redacción de la Constitución; la segunda, al estudio del Derecho foral de Cataluña; la tercera, al estatuto de las relaciones Iglesia-Estado; la cuarta a las Leyes de enjuiciamiento y organización del poder judicial y la quinta a la reforma del Código penal de 1870. Se le dio relevancia a la Constitucional¹⁰², encabezada por el propio Presidente Ángel Osorio y Gallardo¹⁰³.

De acuerdo con lo establecido serían sus funciones la elaboración de «Proyectos de ley que el Gobierno le encomiende, presentar ante el mismo aquellos que por propia iniciativa estime conveniente preparar y, evacuar los informes que el Gobierno solicite sobre cuestiones de orden especial y concreto»¹⁰⁴.

La Comisión dependería del Ministerio de Justicia y sus miembros serían designados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia. Por el contrario, la Comisión podría libremente decidir la Composición de la Subcomisiones que considerara necesaria crear, y nombrar el personal del Secretariado técnico, con lo cual se le atribuirían facultades de auto-organización que hasta el momento no había ostentado¹⁰⁵. Finalmente, en los presupuestos generales figuraría una partida específica con la denominación Comisión General de Codificación.

En opinión de la doctrina el sistema de las Subcomisiones recordaba a los anteriores ensayos de Comisiones Especiales que tan graves perjuicios había supuesto a las tareas codificadoras y que habían puesto fin a la Comisión General de Codificación entre 1869 y 1872. Igualmente se considera que con esta reforma la Comisión General de Codificación no solo perdió el nombre y se modificó su organización, sino que «perdió la vida, se decretó su muerte... y, además, la palabra y la idea de la Codificación desaparecieron»¹⁰⁶. Sin embargo en reforma posterior de 1937 esta función codificadora sería recuperada.

Su carácter innovador no le impidió la correspondiente remodelación en el sucesivo cambio de Gobierno. El 15 de febrero de 1935 el nuevo Ministro de Justicia en el Gabinete de Gil Robles, Rafael Aizpún, la reorganiza al considerar que su estructura estuvo condicionada por el momento constituyente en que surgió, reduce el número de sus componentes a 25 y un Secretario General en lugar de los Secretarios técnicos. Los vocales serán de dos tipos, trece represen-

cación Española, 5. I, *ob. cit.*, p. 754). Certificación de la pérdida de la documentación y trabajos de la Comisión Jurídica Asesora durante la guerra en ACGC, Secc. 7, leg. 8, carp. 1, doc. 1.

¹⁰² GARCIA-ATANCE, María Victoria, «Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, 12. (1981-1982), pp. 295-306.

¹⁰³ Además de Osorio y Gallardo fueron presidentes de la Comisión Jurídica: Felipe Sánchez-Román Gallifa, Luís Jiménez de Asúa y Joaquín Dualde, quienes fueron sucediéndose en el cargo por dimisiones entre 1931 y 1934.

¹⁰⁴ D. de 6 de mayo de 1931.

¹⁰⁵ Acerca de los integrantes que llegaron a ser cincuenta, véase ACGC, Secc. 7, leg. 7, carp. 2, doc. 39. Los expedientes concretos de los vocales que dimitieron en 1927 y ahora son restituidos en sus cargos en docs. 29, 31, 32. La Comisión Jurídica Asesora publicó cuatro libros con sus trabajos entre 1931 y 1934, en el primero de ellos: *Anteproyectos de Ley e informes presentados al Gobierno*, Madrid, 1933, aparecen todos sus componentes.

¹⁰⁶ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de Codificación*, *ob. cit.*, p. 597.

tativos, elegidos por el Tribunal Supremo, Universidad Central, Colegios de Abogados y Academias; y los otros doce designados por el Gobierno, igual que el Presidente y el Secretario ¹⁰⁷.

Se amplían también las funciones al añadirse la corrección de estilo de las leyes que le sean remitidas por el Congreso de los Diputados.

Por último se reestructura con una Comisión Permanente y cinco Secciones: Derecho Civil y su procedimiento; Derecho mercantil y su procedimiento; Derecho Público y de Organización de tribunales; Derecho social, y finalmente una sección 5.ª de Derecho Penal y su procedimiento.

La Comisión Jurídica Asesora constituye uno de los más claros ejemplos de vinculación de un organismo técnico-jurídico con las vicisitudes políticas del país. A partir de 1936 su evolución estuvo condicionada por los avatares de la sublevación militar y la subsiguiente Guerra Civil.

Los avances del Bando Nacional coincidirán con la reorganización de la Comisión Jurídica Asesora. Ya 1936, el Ministro de Justicia, Manuel Blasco Garzón, había elaborado un Proyecto de ley reajustando su organización, que no pudo ser discutido en las Cámaras ¹⁰⁸. Por Decreto de 6 de agosto de 1937, el Ministro de Justicia, Manuel de Irujo, reorganiza la Comisión Jurídica asesora creada en 1931 por falta de eficacia, reconociendo su inestabilidad como consecuencia de las vicisitudes políticas. Ahora, en 1937, teniendo en cuenta el Proyecto de 1936 citado y, sobre todo, «la conveniencia de dotar al Ministerio de Justicia de un organismo constructivo que encauce con la reflexión serena y la discusión técnica los problemas que plantea en la órbita jurídica el actual momento renovador», se introducen ciertas modificaciones en la Comisión Jurídica con el objetivo primordial de «darle estabilidad y... convertirla en un organismo vivo y eficaz que colabore en la tarea legislativa».

Como novedad aparece de nuevo entre sus funciones la de «preparar la Codificación del Derecho español en sus distintas ramas y los Anteproyectos de Leyes Especiales o Decretos que la Comisión considere por propia iniciativa. Siendo igualmente de su competencia articular las Leyes de Bases votadas por Parlamento» ¹⁰⁹. También es innovadora la consideración del Ministro de Justicia como vehículo de comunicación entre la Comisión y las Cortes.

El número de vocales se reduce a 20 ¹¹⁰. La Comisión funcionará mediante un Pleno, el Comité Permanente, el cual eventualmente podrá designar Comi-

¹⁰⁷ D. de 15 de febrero de 1935. GM. de 20 de febrero.

¹⁰⁸ A ese Proyecto se alude en el D. de 6 de agosto de 1937. Gaceta de la República, 7 de agosto de 1937.

¹⁰⁹ D. de 6 de agosto de 1937, artículo 3.º

¹¹⁰ Elegidos por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia: dos Magistrados del Tribunal Supremo propuestos por el Pleno del mismo; y dos magistrados de los más altos tribunales de las Regiones Autónomas, igualmente propuestos por los plenos. Dos Catedráticos elegidos por la Facultad de Derecho de la Central y dos elegidos por Facultades de Derecho de las restantes Universidades. Cuatro vocales elegidos cada uno de ellos por los Colegios de Abogados que cuenten con mayor número de colegiados. Un Notario designado por el Colegio de la capital de la República y un Registrador de la propiedad con más de quince años de ejercicio designado por la Dirección General de los Registros. Cuatro letrados de reconocido prestigio elegidos libremente por el Gobierno y otros dos nombrados por las regiones autónomas. Finalmente el Consejo de Ministros, a propuesta del de Jus-

siones Especiales y las Secciones se reducen a cuatro: Derecho Privado; Derecho Público y Derecho social; Derecho Penal y por último una Sección dedicada a la Organización de tribunales y procedimiento. Estarían constituidas por el número de vocales que fijara el Pleno, y de entre ellos elegirían un Presidente. Las Secciones se reunirían, por lo menos, dos veces por semana y el Pleno celebraría una reunión semanal.

Finalmente, la Comisión se regiría por el reglamento que elaborase, y una vez aprobado por el Gobierno, solo podría ser reformado por ella. Por último se derogaba el Decreto de 6 de mayo de 1931.

No sería la última modificación de la Comisión Jurídica Asesora, ya que por Decreto de 24 de marzo de 1938¹¹¹ se hacen ligeras modificaciones que afectarían sobre todo a su composición, evidentemente por razones económicas. Se reduce, de nuevo, el número de vocales a 14¹¹², así como el número de reuniones de Pleno y de las Secciones. Con idéntico fin se establece la gratuidad del cargo de vocal, aunque se indemnizaría a aquellos que no ostentaran cargo alguno retribuido. En cuanto a los vocales que tuvieran cargo oficial en ciudad distinta donde radique el Gobierno de la República, cesarían en el mismo y se dedicarían exclusivamente a las actividades de la Comisión con el sueldo que les correspondiera por el cargo.

Es necesario poner de relieve que esta modificación de la Comisión Jurídica Asesora se hizo por el Gobierno de la República en plena Guerra Civil el 24 de marzo de 1938. Un solo día después, el 25, el Bando Nacional suprimía la Comisión Jurídica Asesora y restablecía la desaparecida Comisión General de Codificación. En consecuencia queda de manifiesto el solapamiento de dos organismos del mismo tenor sujetos a distinta normativa, poniendo en evidencia su dependencia de las coyunturas políticas.

D) La Comisión General de Codificación y su dependencia de otros organismos (1938-1976)

El Gobierno del nuevo Estado franquista por Decreto de 25 de marzo de 1938¹¹³ hace patente la imposibilidad de mantener la legislación republicana

ticia, podría además, designar otros vocales de entre personas de ciencia y practica acreditada por los cargos que desempeñan, por su ejercicio profesional o por sus publicaciones.

¹¹¹ D. de 24 de marzo de 1938. Gaceta de la República, 7 de agosto de 1937. Era entonces Ministro Mariano Anso Zuzarzen.

¹¹² Los vocales serían designados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia en la forma siguiente: dos magistrados del Tribunal Supremo propuestos por el Pleno del mismo; y dos magistrados de los más altos tribunales de las Regiones Autónomas, igualmente propuestos por los plenos. Cuatro letrados de reconocido prestigio elegidos por el Gobierno. Un catedrático perteneciente a cualquiera de las Facultades de Derecho de las Universidades propuesto por el Ministro de Instrucción Pública. Un letrado de reconocido prestigio elegido por el Colegio de Abogados de la población donde resida el Gobierno de la República y cuatro vocales elegidos por el Ministro de Justicia, entre personas de ciencia y práctica acreditadas por el cargo que desempeñen, por su ejercicio profesional o por sus publicaciones.

¹¹³ En aquellos momentos en Vitoria, donde se encontraba el Ministerio de Justicia, D. de 25 de marzo de 1938. *BOE*, de 29 de marzo, Tomás Domínguez Arévalo, Ministro de Justicia.

por incompatibilidad con los principios del Movimiento. Para conseguirlo es preciso recurrir a un instrumento jurídico que, respondiendo a las inspiraciones del Nuevo Régimen, estudiara las reformas necesarias a realizar en el Derecho positivo, y la implantación de nuevas fórmulas jurídicas en servicio de las patrióticas finalidades de aquél. Ese instrumento no podía ser otro que la Comisión General de Codificación atendiendo a los «señalados servicios (prestados) a nuestro ordenamiento jurídico, interviniendo destacadamente el estudio y preparación de nuestros principales Códigos». En consecuencia se suprime la Comisión Asesora y se restablece la Comisión General de Codificación, dependiente del Ministerio de Justicia.

Las circunstancias del país, que exigían austeridad, y la urgencia de la labor gubernativa determinarán su composición a 18 vocales y un Presidente ¹¹⁴.

Las Secciones se reducen a dos: una de Derecho Privado que comprendía el Derecho civil, el mercantil y sus procedimientos; la segunda de Derecho Público, para las materias de Derecho penal, social, político y administrativo y sus procedimientos propios; con su presidente de sección respectivo y siete vocales cada una ¹¹⁵. Al Pleno le correspondería revisar y aprobar definitivamente los trabajos.

Los vocales sería designados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia, dos deberían pertenecer al Consejo de Falange Española Tradicionalista y de la JONS, el resto debería ser elegido entre jurisconsultos y reconocidos profesionales de la práctica del Derecho, así como representantes de las regiones aforadas. Los componentes de cada Sección serían designados por la propia Comisión General.

Por último vuelve a reaparecer la Comisión Permanente integrada por el Presidente de la General, los de las dos Secciones más el Secretario General.

No tardaron en llegar los reajustes al intensificarse la vida civil con el término de la Guerra y la cada vez más imperiosa urgencia de resolver «... el anacronismo que resalta entre nuestro Derecho positivo, inadecuado en la esfera de lo civil, retrasado en lo mercantil, huérfano en la penal de eficaces garantías para defensa del Estado, fruto en el administrativo de ideologías constitucionales incompatibles con los postulados del momento, e instrumento en el procesal de la mala fe o de habilidades intolerables que desviando el procedimiento retrasan cuando no impiden, los dictados de la Justicia» ¹¹⁶. Por razones de eficacia se reconoce que la Comisión requiere mayor amplitud y se aproxima a la configuración tradicional al aumentar las Secciones a tres: la primera dedi-

¹¹⁴ Ocupó la Presidencia por primera vez Esteban Bilbao que al ser nombrado Ministro de Justicia sería sustituido por Cirilo Tornos. ACGC, Secc. 7, leg. 10, carp. 1, doc. 1.

¹¹⁵ Los nombramientos efectuados el 5 de abril de 1938 como vocales de la Comisión fueron: Don José Yanguas Messia, José González Echevarri, Eugenio Cuello Calón, Eloy Montero Gutiérrez, José María Valiente y Soriano, Carlos García Oviedo, Eduardo Cobián y Fernández de Córdoba; José María Zumalacárregui, Cirilo Tornos Laffite y Felipe Clemente de Diego y Gutiérrez. El 18 de noviembre se nombraba como Secretario general a Pedro Apalategui y Ocejo. ACGC, Secc. 7, leg. 8, carp. 1, doc. 1. ASCGC. 2, AP, leg. 1. pleno 21 de abril 1938. Constitución de la Comisión.

¹¹⁶ D. de 12 de enero de 1940. *BOE*, de 17 de enero.

cada al Derecho civil y mercantil; la segunda, al Derecho penal, social y administrativo y la tercera destinada a la Organización y procedimientos judiciales, con seis vocales cada una¹¹⁷. Como novedad a las atribuciones de 1938 se añade la reforma de los Códigos.

Un poco más tarde, por Real Decreto de 2 abril 1943 se crea el *Consejo Asesor de Justicia*, como órgano consultivo del Ministerio de Justicia, para la «preparación y estudio de las reformas legales necesarias para implantar un nuevo Estado de Derecho que refleje fielmente los postulados del régimen político instaurado en España»¹¹⁸.

El Consejo Asesor de Justicia tendría funciones próximas a las de la Comisión ya que se le asignaba como función genérica, la de conocer, asesorar y dar dictamen en los asuntos que el Ministerio le someta; y entre las funciones específicas: la organización y funciones de los servicios del Ministerio y organismos que de él dependan, siendo precisamente uno de ellos la Comisión General de Codificación; igualmente le correspondía formular proyectos sobre reforma o modificación de la legislación sustantiva y adjetiva. También podía requerir de la Comisión General de Codificación y demás órganos del Ministerio, los antecedentes necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A ello se había de añadir que el Consejo se subdividía en seis Secciones: Derecho Público y Administrativo; Derecho privado civil y mercantil; Derecho Penal; Derecho Procesal; Leyes Especiales; Derecho inmobiliario notarial y legislación especial de la familia¹¹⁹.

La creación del consejo Asesor suponía una restricción de la autonomía de la Comisión ya que prerrogativas exclusivas de la misma venían a ser intervenidas o mediatizadas por el Consejo Asesor. Esto dio lugar a un Pleno de la Comisión dedicado a examinar el problema, en donde, tal y como consta en las actas, se consideró la dimisión en bloque al considerar que se había producido una desautorización de la institución¹²⁰. Finalmente se convocó un Pleno extraordi-

¹¹⁷ D. de 12 de enero de 1940. El mismo día se promulgaron cinco Decretos en donde se nombraban a los nuevos vocales. En las Actas de las Sesiones de Pleno de la Comisión General de Codificación, figura el acta de la Primera Sesión de Pleno celebrada el día 24 de enero de 1940 en donde se recoge la constitución de las 3 secciones con la designación de sus presidentes y vocales. Como Presidente de la Comisión General de Codificación, Cirilo Tornos Laffite. La Sección de Derecho Civil y Mercantil estaba integrada por Felipe Clemente de Diego como Presidente y como vocales: Ignacio de Casso, Blas Pérez y González, Eloy Montero Gutiérrez, Eduardo Callejo, Rodrigo Molina, José González Echevarri, José María Zumalacárregui y Rafael Marín Lázaro. La Sección de Derecho Penal, Social y Administrativo estaba presidida por José Yanguas Messia, y como vocales: Eugenio Cuello Calón, Eduardo Cobián y Fernández de Córdoba, Juan García Romero de Tejada, Inocencio Jiménez Vicente, y Carlos García Oviedo. La Sección Tercera, de Organización de los Tribunales estaba presidida por Rafael Aizpún Santafé, y como vocales Adolfo Rodríguez Jurado, Pedro de Apalategui y José María Valiente y Soriano. Igualmente se señalan como trabajos de inmediata realización: el Título de sociedades Mercantiles, una ley de bases del Código penal y una ley de bases ordenada a la redacción de una nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. ACGC, *Actas sesiones de la Comisión General de Codificación* (en adelante ASCGC). 2, *Actas del Pleno* (en adelante AP), leg. 2. única sesión de pleno, 24 de enero de 1940.

¹¹⁸ D. de 5 de abril de 1943, *BOE*, de 15 de abril. Ministro de Justicia, Eduardo Aunós Pérez.

¹¹⁹ R.O. de 21 de mayo de 1944.

¹²⁰ ACGC, ASCGC., 2, AP, leg. 3. Actas 1942-46, Acta n.º 2. pleno 4 de junio de 1943, fols. 53-54. Secc. 7, leg. 8, carp. 1, docs. 5 y 6.

nario el 8 de junio de 1943, bajo la Presidencia del Ministro Eduardo Aunós, con el fin de delimitar las respectivas funciones «bajo criterios de transparencia»¹²¹; en donde se reiteró que no existía incompatibilidad alguna entre ambos organismos¹²².

Tal vez con la idea de despejar las dudas de la Comisión, lo cierto es que por Decreto de 1944, atendiendo a una actividad legislativa intensa, se aumenta en tres el número de los vocales que la integran¹²³.

A pesar de las manifestaciones de Eduardo Aunós, era evidente el declive de la institución que se acentuaría aún más por la pérdida de su autonomía funcional en 1944, al pasar a formar parte del *Instituto Nacional de Estudios Jurídicos*¹²⁴, creado para la investigación jurídica y el asesoramiento de los órganos del Estado. Como órganos rectores del mismo además de la Presidencia, Secretariado General y Comisión Permanente figuraba la Comisión General de Codificación que asumiría las funciones asesoras.

Como consecuencia, y como manifestaba su presidente, Eduardo Callejo, a partir del 19 de octubre de 1944 la Comisión codificadora «quedó disuelta»¹²⁵. A partir de este momento la Comisión, como organismo componente del Instituto, se ampliaría notablemente con representantes de diversos organismos¹²⁶.

El Presidente de la Comisión sería designado por el Ministerio de Justicia y los vocales tendrían la condición de miembros del Instituto¹²⁷.

Un Reglamento posterior de 13 de abril de 1945 terminaría de ordenar su funcionamiento, lo que dio lugar a varias reuniones del Pleno de la Comisión con el fin ordenar los trabajos en coordinación con el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos¹²⁸. Un mes más tarde se nombran como Presidente, Vocales y Secretarios de la Comisión a los que fueron miembros en la Comisión codificadora de 1944¹²⁹.

La situación cambiaría completamente el 14 diciembre de 1945, cuando la *Comisión General de Codificación se declara organismo independiente del Instituto Estudios Jurídicos*¹³⁰. El Ministro Fernández Cuesta, reconocía que las tareas específicas de la Comisión no encajaban con la función investigadora

¹²¹ ACGC, ASCGC. 5, ACP, leg. 2. acta n.º 7, pleno 4 de junio de 1943, fols. 53-54. También en Secc. 7, leg. 8, carp. 1, docs. 5 y 6. La propuesta elevada al Ministro, firmada por Apalategui y Casso, en leg. 12, carpeta 1, doc. 8.

¹²² ACGC, ASCGC. 5, ACP, leg. 2. acta n.º 7.

¹²³ D. de 2 de junio de 1944, *BOE* de 3 de junio.

¹²⁴ D. de 29 de septiembre de 1944, *BOE* de 19 de octubre.

¹²⁵ ACGC, ASCGC. 2, AP, leg. 3, 1945, Acta n.º 2, pleno 11 de junio de 1945, f. 102r.

¹²⁶ Los que ocupen los cargos de Subsecretario y Directores generales del Ministerio de Justicia, Presidente del Tribunal Supremo, Presidente del Consejo de Estado y Decano de la Facultad de Derecho de Madrid y El Consejo Permanente del Instituto de Estudios Jurídicos. Los que a propuesta del Consejo Superior de Investigaciones científicas designe el Ministerio de los cuerpos: Magistratura, Catedráticos de Facultad de Derecho, Registradores de la propiedad, Notariado y Abogados del Estado hasta el número de 25 y los jurisperitos designados por el Ministerio de Justicia en igual número. ACGC, Secc. 7, leg. 8, carp. única, docs. 4 y 6. legs. 10 y 11.

¹²⁷ Artículo 4.º D. de 29 de septiembre de 1944.

¹²⁸ ACGC, ASCGC. 2, AP, leg. 3, 1945, Acta n.º 2, pleno 11 de junio de 1945, fols. 102-104.

¹²⁹ O. de 30 de mayo de 1945.

¹³⁰ D. 14 de diciembre de 1945. *BOE*, 28 diciembre. ACGC, Secc. 7, leg. 12, carp. 1, doc. 10.

característica del Instituto. En consecuencia se devuelve a la Comisión la autonomía organizativa y funcional de acuerdo con lo establecido el 12 de enero de 1940, si bien se modifica su composición ¹³¹.

El Nuevo Ministro de Justicia, Antonio Iturmendi Bañales, en 1953 reorganiza de nuevo la Comisión ¹³² para coordinar y solucionar problemas de competencia con otros Institutos investigadores, como el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, la Comisión General de Legislación extranjera y el Instituto de Estudios Políticos.

La Comisión estaría compuesta por un Presidente, tres Presidentes de Sección, y los vocales, que serían de tres tipos: vocales permanentes ¹³³, en número no superior a 30 ni inferior a 24, los vocales natos que se determinen ¹³⁴, y vocales especializados en Derecho Foral ¹³⁵. También contaría con un Secretario General, un Vicesecretario y el personal auxiliar que se determine.

El Presidente sería nombrado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia quien también designaría a los Presidentes de Sección y vocales permanentes; procurándose que los vocales pertenecieran a la Magistratura, al Consejo Nacional de las FET y de las JONS, a la Cátedra del Foro, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Comisión General de Legislación extranjera o el Instituto

¹³¹ Por Decreto de 22 de febrero de 1946 se nombran los cargos. Presidente Eduardo Callejo (1942-1950) y José Castán (1950-1968), ACGC, Secc. 7, leg. 10, carp.1, doc. 3 y 4. Los vocales en leg. 12, carp.1, doc. 11. El 12 de marzo de 1946 se celebró el Pleno de la Comisión presidido por el Ministro Fernández Cuesta, se confirman como Presidente, Eduardo Callejo de la Cuesta. Como Presidentes de Secciones, José Castán Tobeñas, Eugenio Cuello Calón, y Manuel de la Plaza. Como vocales: Juan García Romero de Tejada, Rodrigo Uría, Antonio Hernández Gil, Diego María Crehuet, Luis Jordana de Pozas, Ángel Gutiérrez Martínez, Federico Castejón, Wenceslao González Oliveros, Rafael Nuñez Lago, Eduardo López Palop, Isidro de Arcenegui, Joaquín Garrigues, Manuel Montero, Justino Merino, Segismundo Royo Villanova, Mariano Puigdollers, Manuel Moreno F. Rodas, José Márquez Caballero, Pedro de Apalategui. ACGC, ASCGC., 2, AP., leg. 3. n.º 1, 1946, fols. 127-128.

¹³² D. de 23 de octubre de 1953. ACGC, Secc. 7, leg. 12, carp. 3, doc. 1. Pleno 30 de marzo de 1954. ASCGC. 2, AP, leg. 4, 1954, Acta n.º 1, fols. 72-7

¹³³ Fueron vocales permanentes: Eloy Montero Gutiérrez, Rodrigo Uría, Antonio Hernández Gil, Leonardo Ciminiano Galván, Diego María Crehuet, Juan García Romero de Tejada, Luis Jordana de Pozas, Segismundo Royo-Viallanova, Ángel Gutiérrez Martínez, Federico Castejón, Wenceslao González Oliveros, José María Salvador Merino, Juan Aguirre Cárdenas, Rodrigo Viva, Jaime Guasp, Francisco J. Conde García, Carlos Viada y López-Puigcerver, Pablo Jordán de Urries y Azara, Santiago Pelayo, Nicolás Pérez Serrano, Leonardo Prieto Castro, José María Rovira Burgada, Amadeo de Fuenmayor, Eugenio Pérez Botija, José Fernández Hernando y Juan Calvillo Martínez. *BOE* de 11 de marzo de 1954.

¹³⁴ Serían vocales natos, el Presidente y Fiscal del Tribunal Supremo, Presidente del Consejo de Estado o el Consejero Permanente en quien delegue; el Presidente del Consejo General de los Ilustres Colegios de Abogados de España, el Director General de lo Contencioso del Estado, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, el Delegado de Justicia y Derecho de las FET y de las JONS.

¹³⁵ Nombramiento de vocales foralistas en ACGC, Secc. 7, leg. 12, carp. 3, doc. 6. Lo fueron Emilio Laguna Azorín (Derecho Foral Aragonés); Francisco de A. Condomines Valls (Cataluña); Germán Chacártegui Saez (Derecho Foral vizcaíno) y Luis Arellano Dihinx (Derecho Foral Navarro), (Orden de 10 de marzo de 1954, *BOE* de 11 de marzo). Posteriormente se designaría por Galicia a Benito Blanco-Rajoy Espada; por Álava a Ramiro Gómez Casas y por Baleares a Gabriel Subías Felú (*BOE* de 13 de junio de 1954).

de Estudios Políticos, etc... El Ministro nombraría también al Secretario y Vice-secretario entre letrados del Ministerio. Se impedía de esta forma la posibilidad de cualquier disidencia o crítica al designar siempre personas, de una u otra manera vinculadas al Estado.

En cuanto a su estructura la Comisión General de Codificación funcionará: 1.º, en Secciones y Subsecciones, 2.º, como Comisión Permanente y 3.º, en Pleno.

La Comisión quedó organizada en tres Secciones: la Primera, dividida en tres subsecciones: de Derecho Civil, Mercantil e Internacional Privado. La Segunda, de Derecho Público, dividida en tres subsecciones: de Derecho Penal, Derecho Administrativo y Derecho Social; y la Tercera, de Organización de los Tribunales y Derecho Procesal, con dos subsecciones relativas a dichas materias. A esta última podrían concurrir con voz y voto el Director General de Justicia y el de Prisiones, cuando fueran letrados¹³⁶, posteriormente se añadiría el director General de Registros y del Notariado¹³⁷.

Su reglamento se estableció por Orden de 22 julio 1954¹³⁸. La Composición, estructura y funciones de la Comisión codificadora establecida en 1953 se mantendría hasta 1976¹³⁹.

Como novedad hay que destacar en 1974 la presencia de mujeres entre los vocales, si bien solo en la Sección Especial Civil, Derecho de Familia¹⁴⁰.

E) La Comisión General de Codificación y sus Estatutos (1976-1997)

Una vez más un cambio político conllevaría una ruptura con la organización anterior, en este caso a consecuencia de la desaparición del Estado Franquista y el inicio de la Transición a un Estado social y democrático de Derecho. La nueva etapa exigía cambios sociales y también políticos con las subsiguientes reformas en los cuerpos legales que regían la vida jurídica del país.

A esa necesaria adecuación respondía el Decreto orgánico de 26 de febrero, de 1976 renovando la Comisión General de Codificación con la finalidad de revitalizarla y potenciarla, para lo cual se realiza una reorganización profunda aunque el propio Decreto la calificaba de «*prudente actualización*» de su estructura y actividad¹⁴¹.

¹³⁶ Composición de Secciones y subsecciones con arreglo al Decreto de 1953 en Secc. 7, leg. 12, carp. 3, doc.4.

¹³⁷ O. de 16 de junio de 1954. *BOE* de 24 de junio.

¹³⁸ O. de 22 de julio 1954. *BOE* de 29 de julio de 1954. ACGC, Secc. 7, leg.12, carp. 2, doc. 1.

¹³⁹ Plan de trabajo de la Comisión entre 1960 y 1970. Reorganización y nombramiento de vocales. Declaraciones de Antonio Hernández Gil como Presidente, en ACGC, Secc. 7, leg. 13, carp. única, doc. 25.

¹⁴⁰ ACGC, ASCGC. 2, AP, leg. 12. Acta n.º 1, Pleno 29 de mayo de 1974. *Lista de los componentes de la Comisión*, fol. 28r. Figuran como vocales solo para la Sección Especial, Derecho de Familia: María Belén Landámburu González, Carmen Salinas Alfonso de Villagómez, María de la Concepción Sierra Ordoñez y María Telo Nuñez.

¹⁴¹ D. 365/1976, de 26 de febrero, *Orgánico de la Comisión General de Codificación*, *BOE* de 3 de marzo. Presidía el Consejo de ministros, Carlos Arias Navarro, siendo Ministro de Justicia Antonio Garrigues y Díaz Cañabate. El Ministerio de Justicia editó un pequeño libro con los

La principal innovación es la de su configuración como Comisión «asesora que no de codificación», al definirse como «el órgano superior de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia», de cuyo titular depende directamente, en consecuencia no participa ni comparte la iniciativa legislativa.

Está compuesta por un Presidente, los Presidentes de Sección, los vocales y la Secretaria Permanente¹⁴². El Presidente gobierna la Comisión y será nombrado y separado libremente por Decreto a propuesta del Ministro¹⁴³. Bajo su presidencia funcionará una Secretaria General, que ahora es permanente, y cuyo Secretario General será nombrado y separado libremente por el Ministro de Justicia entre los funcionarios de dicho Departamento.

El número de Secciones se eleva ahora a cinco, creándose una dedicada al Derecho penal y penitenciario, y confiriendo rango de Sección a la que hasta este momento era una subsección de Derecho Mercantil. Otras secciones estarían dedicadas al Derecho privado (general), Derecho público (general) y a la Organización de Tribunales y Derecho procesal. Las Secciones tendrán ahora más autonomía, limitándose los debates en el Pleno¹⁴⁴. Además se prevé la constitución temporal de Secciones especiales y la formación de grupos de Trabajo en las Secciones, interesantes por ser indicativos de las materias prioritarias a reformar¹⁴⁵.

Se suprime la limitación del número de vocales permanentes, designados por el Ministro; se incorporan al grupo de vocales natos representantes de Organismos de importancia en la vida jurídica así como otros en representación de los departamentos ministeriales¹⁴⁶, y se mantienen los vocales foralistas, nombrados por el Ministro.

Antecedentes, Decreto orgánico, Nombramientos y composición de la CGC, Madrid, 1976. Se encuentra también en el ACGC, Secc. 7, leg. 19, carp. 4, doc. 6.

¹⁴² Los integrantes de la Comisión en *Antecedentes, Decreto orgánico, Nombramientos y composición*, ob. cit. ACGC, Secc. 7, leg. 19, carp. 4, doc. 6.

¹⁴³ Lo era en ese momento Antonio Hernández Gil, que continuó en el cargo hasta 1985.

¹⁴⁴ El 26 de marzo de 1976 se celebraría una Sesión extraordinaria constitutiva del pleno de la Comisión General de Codificación, bajo la Presidencia del Rey Juan Carlos I, con las intervenciones de éste, del Ministro de Justicia, Antonio Garrigues y Díaz Cañabate, y el Presidente de la Comisión, Antonio Hernández Gil. Se editó un pequeño libro con los Discursos. ASCGC, AP, leg., 13, fols. 1-24.

¹⁴⁵ La composición de los grupos de trabajo fue determinada por Orden de 30 de septiembre de 1976. Entre otros en la Sección 1.ª, Derecho privado general, se crean tres grupos de trabajo sobre filiación, régimen económico matrimonial y contratos y Derecho agrario, con 43 vocales. La Sección 2.ª: Derecho mercantil, con 4 grupos de trabajo, para Sociedades Anónimas, Concursal, Seguros privados y Reforma de la empresa, con 28 vocales. Sección 3.ª, Derecho público general, con tres grupos de trabajo, para sanciones administrativas, expropiación y jurisdicción con 20 vocales. La Sección 5.ª, Organización de tribunales y Derecho procesal, con varios grupos sobre ordenación orgánica y ordenación procesal, con 26 vocales.

¹⁴⁶ Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal del Reino, el Presidente del Consejo General de los Ilustres Colegios de Abogados de España, el Presidente de la Junta Nacional de los Ilustres Colegios de Procuradores de España, el Presidente de la Junta de Decanos de los Colegios Notariales, el Decano del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, de Secretarios Judiciales, un Decano de las Facultades de Derecho de las Universidades de Madrid, el Subsecretario de Justicia, el Secretario general técnico y los Directores generales del mismo Departamento, el

Se institucionalizan al servicio de la Comisión, el *Gabinete de Estudios* y el *Gabinete de Asuntos Generales*, dependientes de la Secretaria General. Sus cometidos son el estudio y elaboración de los trabajos o ponencias, y para la gestión y propuesta de todos aquellos asuntos de régimen interior o de naturaleza administrativa que se les encomiende.

Además de funcionar en Pleno, en Comisión Permanente o en Secciones, se establece la posibilidad de *Secciones Mixtas* con la concurrencia de miembros de más de una Sección.

Las reformas políticas y sociales de la Transición tuvieron una importante repercusión en las tareas prelegislativas de la Comisión, tanto en el orden cuantitativo como en la rapidez de las mismas, lo que obligó a la modificación del Decreto Orgánico por Decreto de 17 de febrero de 1978¹⁴⁷.

Las modificaciones fundamentales afectaron a la composición de la Comisión, a la que se añaden las Ponencias especiales. También al cese del Presidente de la Comisión y Presidentes de Sección al cumplir los setenta años de edad y a la supresión del Gabinete de Estudios. Igualmente se ampliaron los vocales natos a los representantes de nuevos organismos¹⁴⁸.

Pero la modificación de mayor alcance fue la posibilidad de constituir Ponencias Especiales que constituyen una nueva forma de actividad de la Comisión.

Los Decretos de 1977 y 1978 mostraban la necesidad de cambio entre un modelo histórico de la Comisión, y una concepción moderna de la misma que la configura como órgano de asesoramiento en una de las funciones más representativas del Gobierno como es la preparación e impulso de las iniciativas legislativas¹⁴⁹.

Pero una vez más, su configuración sería modificada por la redacción de los *Estatutos de la Comisión General de Codificación*, aprobados por Real Decreto

director del Instituto de Estudios Políticos, de la Escuela de Estudios Penitenciarios, de lo contencioso del Estado en representación del Ministerio de Hacienda y un representante por cada uno de los restantes Departamentos ministeriales y de la Organización sindical designados por el Ministerio de Justicia a propuesta de los titulares correspondientes. ACGC, Secc. 7, leg. 17, carp. 1, relación actualizada a julio de 1986.

¹⁴⁷ D. 225/1978, 17 de febrero, *BOE* de 25 de febrero. Era entonces Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez y Ministro de Justicia Landelino Lavilla Alsina. Se modificaron los artículos 2, 3.1, 5; 8, 11, 13, 12.1, 29 y 39.

¹⁴⁸ Los componente de la Comisión de 1978 en Ministerio de Justicia, *Antecedentes, Decreto orgánico, Nombramientos y composición de la CGC*, Madrid, 1978. Era Presidente de la Comisión, Antonio Hernández Gil; de la Secc. Primera (Derecho Privado General), Luis Díez Picazo Ponce de León; de la Secc. Segunda (Derecho mercantil), Aurelio Menéndez Menéndez; de la Secc. Tercera (Derecho público), José Luís Villar Palasí; de la de la Secc. Cuarta (Derecho penal y penitenciario), Fernando Díaz Palos; y de la Secc. Quinta (Organización de los tribunales y Derecho procesal), Angel Escudero del Corral. Como Secretario general, José María Castán Vázquez y como Vicesecretario, Manuel Santaella. También fueron vocales, María Belén Landámburu González, Carmen Salinas Alfonso de Villagómez, María de la Concepción Sierra Ordoñez y María Telo Nuñez; otras mujeres integran Secciones especiales como Carmen Venero y Teresa Sánchez Concheiro que formaron parte de la Sección de menores y tutela. ACGC, Secc. 7, leg. 14, carp. única, docs. 21 y 25.

¹⁴⁹ Preámbulo RD. 160/1997, 7 de febrero.

de 7 de febrero de 1997¹⁵⁰ con la subsiguiente derogación de lo establecido por Decreto 365/1976, de 26 de febrero, de reorganización de la Comisión, y por Decreto 225/1978, de 17 de febrero.

Si la anterior regulación era preconstitucional, el Estatuto de la Comisión se vincula a las exigencias del Estado democrático surgido de la Constitución de 1978. Responde a la necesidad de adecuar la institución al cambio producido en las fuentes del Derecho y en el campo de la técnica legislativa a una nueva época caracterizada por leyes especiales, en definitiva una adaptación a la época de la descodificación.

A pesar de todo ello la Comisión, como centro técnico de actividad y trabajo, todavía tiene la suficiente proyección para abordar las reformas necesarias de cara al futuro, razón por la que se procede a revisar su funcionamiento interno para adaptarlo a la mayor complejidad parlamentaria y administrativa, así como para mejorar la calidad técnica y eficacia temporal en la elaboración de las leyes.

Esta reforma ha tenido una gran trascendencia procedimental¹⁵¹. Se mantiene el mismo concepto de órgano asesor que en 1976 y serán sus funciones: la preparación de la legislación codificada o general; la revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes y la exposición al Ministro del resultado de sus estudios; el informe o dictamen en aquellos asuntos que el Gobierno o el Ministro sometan a su estudio, y la corrección de estilo de las disposiciones y leyes que le sean encomendadas y la propuesta de publicación de los proyectos, estudios o informes.

Una novedad importante es la posibilidad de que tanto el Gobierno como el Ministro de Justicia puedan solicitar informe a la Comisión sobre cualquier aspecto general o particular de anteproyectos o proyectos de disposiciones con rango de ley y de proposiciones de ley.

Su estructura está compuesta por un Presidente, el Vicepresidente, los Presidentes de Sección, los Vocales y el Secretario General. A diferencia de la regulación de 1976 en donde la presidencia recaía en una persona relevante del Derecho, ahora el Estatuto la atribuye al Ministro de Justicia. La Vicepresidencia corresponde a un funcionario, el Secretario General técnico del Ministerio de Justicia, quien desempeñará también funciones de coordinación¹⁵².

Los Presidentes de Sección son nombrados y separados libremente por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Justicia, en consideración a su prestigio como juristas, suprimiéndose el límite de edad para ejercer este cargo establecido en 1978¹⁵³. El cargo de Secretario General corresponde al titular de la

¹⁵⁰ RD. 160/1997, 7 de febrero, *BOE* de 27 de febrero, Gobierno de José María Aznar, entonces Ministra de Justicia, Margarita Mariscal de Gante. También en la página web de la Comisión: http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198250032/Detalle.html

¹⁵¹ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación», p. 248.

¹⁵² Artículos 7 y 8, RD. 160/1997, de 7 de febrero.

¹⁵³ Artículos 9 y 10, RD. 160/1997, de 7 de febrero.

Subdirección General de informes y promoción legislativa de la Secretaría Técnica del Ministerio, y es también vocal de la Comisión con voz y voto¹⁵⁴.

Los vocales son de tres tipos: natos, permanentes y adscritos. Son natos aquellos cargos representativos, institucionales, corporativos o colegiados del mundo del Derecho. Permanentes, nombrados por el Ministro entre juristas de reconocido prestigio con la novedad de exigir quince años de ejercicio profesional. Se han suprimido los vocales foralistas ya que la competencia de revisar las compilaciones forales corresponde ahora a las regiones autónomas. Por último el Ministro puede nombrar vocales adscritos a una Sección ponencia o grupos de trabajo. Por último los vocales no pueden exceder el número de 30¹⁵⁵.

La Comisión funcionará en Pleno, Comisión Permanente y Secciones, modificándose lo establecido en 1976, al fijar cinco secciones: se cambia la denominación de la primera pasando a ser de Derecho Civil en lugar de Privado; Derecho Mercantil (Segunda), Derecho público (Tercera), Derecho penal (Cuarta) y Derecho procesal (Quinta). Funcionan como comisiones preparatorias y sus trabajos tienen la consideración de ponencias para ser elevados al Pleno.

Permanecen las Ponencias y los Grupos de trabajo establecidos en la regulación de 1976. Además se prevé la constitución de Secciones especiales por decisión del Ministro. También se señala que se levantarán Actas de todas las reuniones por el Secretario. Finalmente se regula el Archivo de la Comisión General de Codificación bajo la vigilancia de la Secretaria General del Ministerio de Justicia¹⁵⁶.

La obra de la Comisión en estos años ha sido abundante para la reforma de cuestiones fundamentales del Derecho de familia y el Derecho mercantil, sin embargo apenas se ha tratado el Derecho Administrativo. En la página web de la Comisión General de Codificación se encuentra una relación de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales a partir de Borradores de Anteproyectos con participación de las Secciones y Ponencias de la Comisión desde 1999 hasta 2007. Pueden citarse la Ley 22/2003 concursal, de 9 de julio; la ley 60/2003 de Arbitraje, de 23 de diciembre; la Ley 19/2005 de sociedad anónima europea y la Ley 2/2007 de sociedades profesionales, la Ley cambiaria y del Cheque o la Ley de Seguro marítimo o la Ley de Sociedades Anónimas, entre otras. Igualmente diversos Anteproyectos acerca de la modificación de determinados artículos del Código civil¹⁵⁷.

Fruto de Comisiones Especiales ha sido el Código penal de 1995 y la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento civil, así mismo Anteproyectos de una Ley general sobre navegación marítima o el contrato de transporte terrestre¹⁵⁸. Finalmente

¹⁵⁴ Artículos 12 y 13, RD. 160/1997, 7 de febrero.

¹⁵⁵ Artículo 10. Relación actualizada de vocales en la página web de la Comisión. http://www.mjusticia.gov.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198247826/Detalle.html

¹⁵⁶ Artículos 29-35, RD. 160/1997, 7 de febrero. http://www.mjusticia.gov.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_C/1215198249290/Detalle.html

¹⁵⁷ JEREZ DELGADO, Carmen y PEREZ GARCÍA, Máximo, «La Comisión General de Codificación y su labor en la modernización del Derecho de Obligaciones», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, ob. cit.

¹⁵⁸ http://www.mjusticia.gov.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198250032/Detalle.html

la actividad de la Comisión entre 2003 y 2009 se encuentra disponible en las memorias de la misma ¹⁵⁹.

II. CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNCIONES

A) Concepto y Naturaleza Jurídica

El concepto y la naturaleza de la Comisión estarán condicionados por su larga evolución histórica que abarca ya 170 años. En un sentido amplio, podemos definir la Comisión de Codificación como un órgano técnico, gubernativo asociado al Ministerio de Justicia, de carácter colegiado, organizado en secciones y compuesto por vocales, con la finalidad de realizar tareas legislativas o preparatorias de carácter legislativo.

En sus inicios en 1843 aparece caracterizada, por oposición a las Comisiones Especiales que habían funcionado hasta ese momento, como una Comisión de carácter general y estable, dependiente del entonces Ministerio de Gracia y Justicia, dotada económicamente, compuesta por juristas de reconocido prestigio y con un fin concreto: la formación de los Códigos ¹⁶⁰. Es decir en el siglo XIX se institucionaliza como un órgano técnico, gubernamental vinculado a la Administración central, permanente ¹⁶¹ y colegislador con el Parlamento ¹⁶².

No desapareció esta configuración con el Sexenio revolucionario, pues la *Comisión legislativa* mantuvo su carácter de órgano colegiado gubernamental, si bien centrado en las reformas legislativas.

Es en 1931 cuando tiene lugar una variación conceptual significativa al configurar la *Comisión Jurídica Asesora* como un organismo asesor incorporado a la estructura constitucional, representando el órgano de continuidad que diera unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones emanadas de los distintos departamentos ministeriales. En opinión de la doctrina ello suponía un cambio fundamental en el carácter de la institución, muy diferente de la anterior Comisión de Códigos, al establecerla con carácter cuasi constitucional. Si bien sigue siendo un órgano colegiado y gubernativo pues se la vincula al Ministerio de Justicia, incluso a través del Secretario General que era letrado de la Subsecretaría ¹⁶³.

El concepto asesor permanecería en la época franquista al subsumirla en el *Instituto Nacional de Estudios Jurídicos* creado en 1944 para la investigación jurídica y el asesoramiento de los órganos del Estado, entre cuyos órganos rectores figuraba la Comisión General de Codificación asumiendo funciones ase-

¹⁵⁹ http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198249794/Detalle.html

¹⁶⁰ RD. 19 de agosto de 1843. GM., 20 de agosto. ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 2, doc. 3.

¹⁶¹ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Aspectos generales de la Codificación en España», en *Códigos y constituciones*, ob. cit., p. 20.

¹⁶² MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación», ob. cit., p. 241-246.

¹⁶³ D. 6 de mayo de 1931.

soras¹⁶⁴. Esta condición desaparecería en 1945 al declararse de nuevo la autonomía de la Comisión General¹⁶⁵, reconociendo como fin específico el preparar la reforma de las leyes y la información jurídica.

Es en la Transición a la democracia en 1976 cuando adquiere de manera definitiva el concepto de órgano asesor al definirse explícitamente «como el órgano superior de asesoramiento y preparación de las tareas legislativas propias del Ministerio de Justicia»¹⁶⁶. Concepto reafirmado en el art. 1 de sus Estatutos aprobados en 1997 y por los que se rige en la actualidad

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Comisión, y de acuerdo con lo anterior, se configuró ya en el siglo XIX como un órgano técnico colegiado, al estar formado por un Presidente, vocales y secretario). Es también un órgano gubernativo, de carácter «ministerial» al nacer asociado al entonces Ministerio de Gracia y Justicia, vinculación que persiste en la actualidad. Del mismo modo, teniendo en cuenta la evolución de la organización administrativa, se puede encuadrar en la Administración central. Igualmente la Comisión nació con vocación de permanencia, a pesar de todos los vaivenes que ya hemos descrito, carácter que en la actualidad se mantiene al no estar prevista su extinción en las normas de creación. Así mismo es un órgano especializado en materias concretas, Civil, Penal y Procesal, a los que posteriormente se ha añadido Mercantil, ya que la Comisión nació asociada a la elaboración de los Códigos en dichas materias. Finalmente la doctrina contemporánea ha calificado a la Comisión como un «órgano histórico» al abarcar desde los primeros momentos el ideal codificador¹⁶⁷.

B) Funciones

La Comisión General de Codificación nació en 1843 con un fin preciso: la elaboración de los Códigos. Tarea calificada por los propios contemporáneos como una «pesadilla constante del Gobierno o la sombra que sigue al cuerpo» teniendo en cuenta el tiempo que transcurrió desde su inicio hasta la culminación del Código Civil en 1889¹⁶⁸.

Pero hay que tener en cuenta que la codificación se configuró como una técnica de producción legislativa¹⁶⁹ y llevó aparejada el problema de la producción del Derecho¹⁷⁰ y el monopolio de la creación de la ley por el legislador¹⁷¹. De manera que cabe plantear si se legisló para codificar o se codificó para legislar. En principio parece imponerse la primera opción pues codificar era la

¹⁶⁴ D. de 29 de septiembre de 1944, *BOE* de 19 de octubre de 1944.

¹⁶⁵ D. de 14 de diciembre de 1945. *BOE* de 28 de diciembre de 1945.

¹⁶⁶ D. 365/1976, 26 de febrero, *BOE* de 3 de marzo de 1976.

¹⁶⁷ SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J., «*La Comisión General de Codificación*», *ob. cit.*, p. 808.

¹⁶⁸ Lorenzo Arrazola, *DSCC*, 1847-48, 11 de marzo de 1848.

¹⁶⁹ MONTILLA, Agustín, «La codificación como técnica de producción legislativa», en *Revista de Derecho privado*, junio 1987, pp. 545-574, p. 570-571.

¹⁷⁰ CARONI, Pío, *Lecciones catalanas sobre Historia de la codificación*, Madrid, 1996, pp. 35, 45 y 61.

¹⁷¹ GROSSI; Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, Madrid, 2003, p. 75.

manera más correcta de legislar, pero finalmente su logro sería la ley y la entrega del Derecho a la misma¹⁷².

El derivar a la Comisión, como órgano técnico del Gobierno, la elaboración de los Códigos en 1843 sería de enorme trascendencia. No sólo porque la codificación quedaría ligada a los cambios de Gobierno y decisiones particulares de los ministros de Gracia y Justicia (como hemos podido comprobar en el descrito proceso de su evolución histórica¹⁷³), sino porque implicaría a lo largo de todo el siglo XIX un modo de entender el poder político y el proceso de elaboración de las leyes, primando el poder ejecutivo sobre el legislativo y desplazando a las Cortes en la iniciativa codificadora¹⁷⁴.

A lo largo de todo el siglo XIX las Cortes ocuparán un lugar secundario en el proceso de elaboración de las leyes, siendo sustituidas por el poder ejecutivo a través del fenómeno generalizado de las delegaciones legislativas¹⁷⁵. Se ampararon en las Constituciones, que no las prohibían expresamente, y en los Reglamentos de las Cámaras que establecían un procedimiento reducido para la discusión de los códigos en las mismas¹⁷⁶. Delegaciones que fueron utilizadas tanto por moderados como por progresistas y fueron ya denunciadas en la época, «el Congreso no se ocupa más que en autorizaciones, para todo autorizaciones. Parece que nada pueda hacerse sino por medio de estas autorizaciones»¹⁷⁷. Sólo con la Constitución de 1869, se cambió el procedimiento legislativo al exigir que ningún proyecto de ley pudiera aprobarse sin haberse votado artículo por artículo, pero en la práctica la realidad fue otra.

Por otro lado hay que tener en cuenta que esta concepción acerca del proceso de la elaboración de los Códigos estaba sustentada por la misma doctrina de la época. Se interpretó de forma generalizada que los Códigos solo podían ser elaborados por expertos en la materia o de la práctica del Derecho porque «un sistema no se concibe sino por pocas inteligencias» de lo contrario no «es una idea sistematizada»¹⁷⁸, así lo expresaba claramente la Comisión de Códigos en 1844¹⁷⁹,

¹⁷² HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de Codificación y su obra legislativa*, ob. cit., pp. 594.

¹⁷³ BARÓ PAZOS, Juan, «El proceso de la codificación del Derecho en el marco del constitucionalismo español», ob. cit., p. 22-40.

¹⁷⁴ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «Aspectos generales de la Codificación en España», en *Códigos y constituciones (1808-1978)*, ob. cit., pp. 9-30, p. 23. Véase LORENTE SARIÑENA, Marta, *La voz del estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, 2001. También LORENTE SARIÑENA, Marta (Coord.) *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, 2007.

¹⁷⁵ MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Madrid, 1986, p. 98. IÑESTA, Emilia, «The Spanish Parliament and legislative delegation (1844-1849)», en *Parliaments, Estates and Representation*, 30, 1 (Londres, 2010), pp. 41-56. SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869)*, ob. cit., Madrid, ed. Congreso de los Diputados, 2010, pp. 204-219.

¹⁷⁶ Así ocurrió con la Constitución de 1837 y 1845 y con los respectivos reglamentos de las Cámaras en estos periodos.

¹⁷⁷ Alonso Ruiz de Conejares, DSCC, Leg. 1847-48, sesión 14 de marzo de 1848.

¹⁷⁸ Lorenzo Arrazola. DSCC. Leg. 1847-48, sesión 11 de marzo de 1848.

¹⁷⁹ Respuesta dada a una consulta del Gobierno de Narváez: «La Comisión entiende que éstos (los Códigos) no pueden ser discutidos en las Cortes por su extensión y porque peligraría la

incluso cuando manifestaban la conveniencia de darlos a conocer nunca pensaron en las Cortes¹⁸⁰. En definitiva «los Códigos se elaborarán desde el despacho en lugar del hemiciclo y por supuesto carentes de debate y publicidad»¹⁸¹.

En el Sexenio revolucionario, la *Comisión legislativa* no menciona entre sus funciones la codificación. Su actividad funcional estaba caracterizada por las reformas legislativas, respondiendo a la idea general de adaptar la legislación a los principios establecido en la Constitución de 1869.

La variación funcional más importante tendrá lugar con la *Comisión Jurídica Asesora* en 1931. A su carácter asesor se une el de funciones prelegislativas, tanto por exigencia gubernamental como por iniciativa propia, junto con tareas de asesoramiento¹⁸². Desaparecía la idea de la codificación, lo que ha sido valorado negativamente por la doctrina¹⁸³. Sin embargo esta función codificadora sería recuperada en 1937¹⁸⁴. En definitiva serían sus funciones: la elaboración de Proyectos de ley, Decretos y Reglamentos sometidos a su estudio por el Gobierno, emitir informe razonado acerca de los mismos y de las líneas generales en que se inspiren; evacuar cuantas consultas sean formuladas por el Gobierno, por medio del Ministro de Justicia, sobre problemas de técnica jurídica, y, preparar la Codificación del Derecho español en sus distintas ramas y los Anteproyectos de Leyes Especiales o Decretos que la Comisión, por propia iniciativa, estime pertinentes. Igualmente articular las Leyes de Bases votadas por el Parlamento, cuando su propio texto lo articule así, o lo acuerde el Gobierno¹⁸⁵.

En el Estatuto vigente de 1997 la Comisión tiene atribuida con carácter general una de las funciones más representativas del Gobierno, como es la preparación y el impulso de las iniciativas legislativas, pero no participa ni comparte las mismas. En concreto le corresponde: la preparación de la legislación codificada o general, la revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes y la exposición al Ministro del resultado de sus estudios, el informe o dictamen en aquellos asuntos que el Gobierno o el Ministro sometan a su estudio, y la corrección de estilo de las disposiciones y leyes que le sean encomendadas.

Esta última competencia de corrección de estilo es una de las funciones atribuidas por las distintas Comisiones desde 1938 pero no se tiene constancia alguna de que realmente se haya llevado a cabo.

unidad de pensamiento de redacción y de orden», ACGC, Secc. 7, leg. 1 carp. 3, Extractos de Secretaría, fol. 27.

¹⁸⁰ PACHECO, Joaquín Francisco, Joaquín Francisco, *El Código Penal concordado y comentado*. ob. cit., t. I, *Introducción*, pp. LVI y LIX. ANTONIO BALBÍN DE UNQUERA, «La Codificación por Bases», en RGLJ, 73, (1888), pp. 228-243, p. 239.

¹⁸¹ PETIT, Carlos, «El Código inexistente. Por una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del Siglo XIX», ob. cit., p. 86. BARRERO, Ana María y MORA, Adela, «Algunas reflexiones en torno a la codificación civil (mucho ruido y pocas nueces)», ob. cit., p. 244.

¹⁸² D. de 6 de mayo de 1931.

¹⁸³ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de codificación y su obra legislativa*, ob. cit., p. 597

¹⁸⁴ Artículo 3.º, D. de 6 de agosto de 1937.

¹⁸⁵ D. de 6 de agosto de 1937.

Para concluir, si bien la codificación se pensó utópicamente como una meta que se alcanzaba con los códigos históricamente se ha realizado como un proceso que sobrepasa a los códigos¹⁸⁶. Las exigencias del Estado democrático surgido de la Constitución de 1978, ha dado lugar a la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas aumentando de forma notoria la legislación. A ello se ha de añadir la importancia creciente de sociedades y organizaciones estrechamente interrelacionadas que configuran un auténtico régimen de participación. Así mismo la dinamicidad de la sociedad implica la proliferación de disposiciones normativas que son rápidamente modificadas o sustituidas. Tales circunstancias han dado lugar a que los Códigos hayan perdido su posición central y privilegiada en los sistemas jurídicos actuales y que se hable de descodificación o postcodificación¹⁸⁷. Sin embargo, si la codificación ha pasado continúan los Códigos en el sentido de que el legislador contemporáneo recurre a la técnica codificadora para la elaboración de dichas leyes especiales; no solo desde el punto de vista formal (Preámbulo, Disposiciones generales, articulado), sino también desde el punto de vista material al apropiarse de materias y relaciones propias del Código.

Por otro lado la doctrina contemporánea reivindica la actualización y conservación de los mismos, sin excluir la codificación nueva como una de las razones para mantener la institución de la Comisión General de Codificación¹⁸⁸.

III. ORGANIZACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

A) Organización y funcionamiento

La organización y estructura de la Comisión de Codificación está estrechamente vinculada a las variaciones políticas, cambios de régimen e incluso a los cambios ministeriales. A pesar de ello, con carácter general, todas las Comisiones de Codificación que ha existido entre 1843 y 1976 presentan escasas diferencias en su esquema organizativo. Los problemas y dificultades experimentados permiten concluir que, aunque estemos ante comisiones distintas, analizamos una misma institución¹⁸⁹.

El propio Decreto de creación de la Comisión de códigos en marzo de 1843 fijaba la organización, el sistema de funcionamiento y la distribución de los

¹⁸⁶ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «La codificación de utopía a técnica vulgarizada», en *Códigos y constituciones*, ob. cit., pp. 111-124, p. 124.

¹⁸⁷ IRTI, Natalio; *La edad de la descodificación*, Milán, 1979, p. 6. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «La codificación de utopía a técnica vulgarizada», en *Códigos y constituciones*, ob. cit., pp. 111-124, p. 124.

¹⁸⁸ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de codificación y su obra legislativa*, ob. cit., p. 594 y 604.

¹⁸⁹ Afirmación realizada por SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO a propósito de las comisiones isabelinas pero que, en nuestra opinión, pueden ser generalizadas a todas las comisiones existentes, (*Las comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869)*, ob. cit., p. 41. De la misma opinión HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La comisión General de codificación y su obra legislativa*, ob. cit., p. 596.

trabajos mediante una estructura basada en diferentes Comisiones¹⁹⁰. El 16 de septiembre se inician las tareas acordándose la división en cuatro Comisiones o Secciones que se encargarían respectivamente de la redacción del Código Civil, criminal y de los de procedimientos civiles y criminales¹⁹¹. Del mismo modo comenzó por establecer unas bases o supuestos generales, que marcarían la orientación jurídico-política a la cual debería ajustarse el sistema que hubiera de seguirse en los diversos códigos. El método de trabajo se completaba con la elaboración por cada una de las Secciones de las bases particulares de sus Códigos respectivos, que serían sometidas a la Comisión General y al Gobierno¹⁹².

Se inicia en 1843 una estructura en Comisión General y en Comisiones o Secciones que se mantendrá a lo largo del tiempo hasta la actualidad.

El Decreto de 19 de agosto de 1843 suponía la competencia de las Comisiones o Secciones para redactar, discutir y aprobar los Anteproyectos de cada Código. Estos trabajos, una vez realizados, pasarían a ser revisados y discutidos por la Comisión General, quien los trasladaría al Ministro de Gracia y Justicia para ser elevados definitivamente al Gobierno, y posteriormente a las Cortes¹⁹³.

Pero en realidad el proceso de elaboración fue muy distinto. Desde el principio cada Sección designó a una persona o a un grupo de personas para elaborar trabajos sobre materias concretas, siendo una dinámica constante el proceso de reajuste de la composición de la misma sin conseguir alcanzar una implicación común en los trabajos. Por otro lado, tampoco se llevaba a cabo la revisión de los Anteproyectos por la Comisión General en su totalidad. Salvo excepciones, a las sesiones generales sólo acudirán los componentes de la Sección especial¹⁹⁴. De ahí que la doctrina de la época criticara esa forma de redacción por considerar que los Códigos «se redactaban a pedazos» y sobre todo que una vez en manos del Gobierno la Comisión perdía el contacto con el trabajo, que en numerosas ocasiones era retocado por el Ministro¹⁹⁵.

Se impone de esa manera una estructura del funcionamiento de la Comisión en Pleno, una Sección Permanente que se consolidaría en 1914 y Secciones cuyo número ha ido variando. En la actualidad (como ya se ha descrito) está constituida por cinco Secciones al otorgar a la Sección Mercantil entidad propia separándola de la Civil.

También se han admitido, y lo están en la actualidad, las Secciones Especiales para una determinada materia, siempre que lo decida así el Gobierno o el Ministro de Justicia. Es de destacar la aparición en 1880 de las Comisiones Especiales de Derecho Foral para cada una de las provincias o regiones con Derecho foral vigente. Las Comisiones forales se mantendrían en la estructura preconstitu-

¹⁹⁰ D. 19 de marzo de 1843, artículo 2.º

¹⁹¹ ACGC, Secc. 7, leg. 1 carp. 3, doc. Único: *Cuaderno de extractos de Secretaría* fol. 18.

¹⁹² GM, 1 de octubre de 1843. Bases de codificación, ACGC, Secc. 7, leg. 4, carp. 1, doc. 25

¹⁹³ ACGC, Secc. 7, leg. 4, carp. 1, docs. 35, 38, 44 y 62. Juan Francisco LASSO GAITE, *Codificación Penal*, ob. cit., 5.1, p. 256.

¹⁹⁴ ACGC, Secc. 7, leg. 1, carp. 3, doc. único: *Extractos de Secretaría*, fls. 26-27.

¹⁹⁵ Este fue el sistema utilizado en la elaboración del Anteproyecto del Código penal de 1848 elaborado por Seijas Lozano y José María Clarós. El Código civil de 1888-89 se debe a Alonso Martínez.

cional de 1976 pero desaparecerán en el Estatuto de 1997, como consecuencia de la Constitución de 1978 que cedía estas competencias a las Comunidades autónomas. Igualmente han ido apareciendo las Ponencias y Grupos de trabajo.

B) Composición

En sus inicios en 1843, la Comisión de Códigos estuvo muy poco definida en cuanto al organigrama personal. No existió un Presidente propiamente dicho. La iniciativa de coordinación de los miembros integrantes, vocales, la tomó Manuel Cortina. En 1880 se afianzó esta figura al igual que la del vicepresidente, ambos nombrados por el Gobierno previa designación del Ministro de Justicia. También se institucionalizaron los Presidentes de las Secciones, designados libremente por el Presidente de la Comisión.

La Comisión estará integrada por vocales. En principio de número elevado pertenecientes a la política, la magistratura o abogados en ejercicio. Se debían dedicar a las tareas codificadoras con exclusividad y por ello sus servicios eran remunerados. Este fue el punto de partida, sin embargo a lo largo del tiempo el número de vocales ha ido oscilando entre un número mínimo o un número elevado, según han condicionado los avatares políticos o presupuestarios. A partir de 1847 desempeñaran su labor siempre con carácter gratuito cobrando sólo ciertas remuneraciones por asistencia a plenos o reuniones determinadas. En determinados momentos se consideró tener en cuenta su dedicación a efectos del cálculo de Derechos pasivos¹⁹⁶. En otros casos se aprovechó el hecho de que ocuparan un cargo público para que se dedicaran con exclusividad a las tareas de la Comisión sin cobrar otro sueldo que el que les correspondiera por el cargo¹⁹⁷. En la actualidad se distingue entre vocales natos, permanentes y adscritos¹⁹⁸.

Ha sido una constante a lo largo del tiempo la consideración de los miembros de la Comisión desligados de sus afiliaciones políticas. Así lo manifestaba Cortina en 1843¹⁹⁹, si bien nunca estuvieron alejados de la coloratura política del momento. Sin embargo es necesario destacar la conciencia de grupo de la Comisión, que en varias ocasiones se vio atacada en su autonomía o en sus funciones, lo que dio lugar a que la Comisión dimitiese en bloque²⁰⁰. La doctrina actual pone de relieve como incluso la ausencia de normalidad democrática no impidió que en el seno de la Comisión juristas de diferentes adscripciones ideológicas dialogaran y colaborasen²⁰¹. Así mismo es de destacar la permanencia en el cargo de muchos de sus vocales así como el trasvase continuo de la Comi-

¹⁹⁶ Véase lo expuesto acerca de la época franquista.

¹⁹⁷ Así ocurrió en la Segunda República, en 1938.

¹⁹⁸ Artículo 10. Estatuto de 1997. Relación actualizada de vocales en la página web de la Comisión, http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198250496/Estructura_P/1215198247826/Detalle.html

¹⁹⁹ Véase lo dicho acerca del momento en que surgió la Comisión en 1843, el cambio de situación forzó a Manuel Cortina a dimitir en 1844. ACGC, Secc. 7, leg. 2, carp. 1, docs. 6 y 8.

²⁰⁰ Recuérdese la crisis experimentada por la Comisión en 1858 y en la época franquista con la creación del Consejo Asesor de Justicia.

²⁰¹ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *La Comisión General de codificación y su obra legislativa*, ob. cit., p. 596

sión al Gobierno y viceversa o a los altos cargos de los tribunales como el Tribunal Supremo o a la presidencia de las Cortes²⁰².

Lo que caracterizó a todos los vocales fue su capacidad de trabajo en circunstancias nada favorables. Se veían obligados a tomar y dejar las materias en preparación en función de los cambios de gobierno o del interés prioritario del Ministro de turno. Fueron numerosos los trabajos que quedaron a medio hacer o Anteproyectos finalizados que no llegaron a presentarse en las Cortes. Ello dio lugar, como ya se ha apuntado anteriormente, a que se convirtiera en una constante que la documentación y trabajos se renviara de una Comisión a otra y que los Anteproyectos ya redactados fueran continuados por otros o que se presentaran como nuevos o se modificaran sin hacerlo público. A todo ello se había de añadir el que una vez redactados los trabajos no volvieron a tener ningún contacto con ellos al dejarlos en manos del Gobierno que no dudaba en modificar lo que le interesaba.

También se fue consolidando la figura de un Secretario que luego derivó en una Secretaria General. Con el tiempo fue ocupado por un funcionario del Estado en activo o retirado²⁰³ para finalizar siendo del Ministerio de Justicia nombrado por el mismo Ministro y en la actualidad corresponde al titular de subdirección General de Informes y Promoción Legislativa de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia y es también vocal de la Comisión²⁰⁴.

C) Sede

En general sus instalaciones fueron precarias y contaron con pocos recursos pues «... siempre anduvo de prestado y la hidalga morada de sus Presidentes fue su refugio»²⁰⁵.

En sus inicios ni siquiera tuvo un emplazamiento fijo. En 1843 se ocupó un cuarto de contadores del Ministerio de Justicia. En 1915 sufrió un incendio y en 1926 volvió la Comisión a su antiguo emplazamiento restaurado. Hasta la Segunda República la Comisión se reunía en la planta segunda del Palacio de Justicia, contigua a la Secretaría de Sala donde aquella tenía un salón de juntas y oficinas. En 1931 la Comisión Jurídica Asesora pasó a reunirse en el Palacio del Senado al haber sido suprimido por la Constitución, reuniéndose las subcomisiones los lunes, martes y miércoles; y el Pleno dos veces al mes. Y allí permaneció hasta 1936. En el Bando Nacional, las reuniones de la Comisión ten-

²⁰² Caso de Bravo Murillo, Alonso Martínez o Gómez de la Serna y más recientemente José Castán Tobeñas, Antonio Garrigues, Hernández Gil y Aurelio Menéndez, algunos de ellos permanecieron más de 30 años en la Comisión.

²⁰³ RD. 12 de julio 1895. GM., 13 julio.

²⁰⁴ Véase lo expuesto acerca de cada una de las Comisiones. Acerca de la composición de la Comisión de 1843 véase SÁNCHEZ GONZÁLEZ, María Dolores del Mar, «La Comisión de Códigos (1843-1846)», *ob. cit.* Un estudio detallado con estadísticas de las dedicaciones, sueldos, afiliaciones políticas de los vocales en la época isabelina en SÁENZ DE SANTA MARIA GÓMEZ- MAMPASO, Blanca, *Las Comisiones de Códigos durante el reinado de Isabel II (1843-1869)*, *ob. cit.*

²⁰⁵ RD. 14 de junio de 1926. GM. 15 de junio de 1926.

drían lugar en el Palacio de la Diputación Provincial de Vitoria, sede del Ministerio de Justicia, hasta su traslado a Madrid en el verano de 1939²⁰⁶.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La reforma de 1976 fue un cauce positivo para la labor prelegislativa y favoreció una evolución progresiva de la institución. Su reforma definitiva por los Estatutos de 1997 ha mejorado sustancialmente su perspectiva procedimental pero, en opinión de la doctrina, ha resultado tímida en cuanto a su configuración como institución auténticamente prelegislativa, lo que ha llevado a la necesidad de replantearse su función²⁰⁷.

En este sentido la doctrina propone mirar «hacia la legislación del futuro más que hacia la codificación del pasado»²⁰⁸. En función de ello es necesario revisar su organización y funcionamiento interno, con el fin de darle versatilidad y flexibilidad. Igualmente es fundamental la necesidad de mantenerla alejada de la instrumentalización política, para ello se propone la vuelta al sistema de elección de su Presidente entre juristas de reconocido prestigio tal y como se regulaba en 1976. Pero sobre todo se hace hincapié en una mayor exigencia de calidad técnica en la elaboración de las leyes. Por último, se propone su evolución a una Comisión General de Legislación sin olvidar la primaria función de reforma y conservación de los Códigos²⁰⁹.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en los últimos años parece imponerse, como sucede en la mayoría de los países de la Unión Europea, la «constitución de organismos de alto nivel para ayudar en las tareas de planificación, dirección, coordinación y revisión del sistema normativo». Incluso la constitución de un órgano central de la Administración General del Estado a partir de la Comisión General de Codificación que abarque todas las competencias de la actividad legislativa del Estado e inicie un proceso de unificación y recodificación²¹⁰.

EMILIA IÑESTA PASTOR

²⁰⁶ LASSO GAITE, Juan Francisco, *Organización Judicial, en Crónica de la Codificación Española*, 1, *ob. cit.*, p. 309. También *Codificación penal*, 5. 1, *ob. cit.*, p. 800.

²⁰⁷ SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J, «*La Comisión General de Codificación*, *ob. cit.*, p. 1182.

²⁰⁸ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación», *ob. cit.*, p. 265.

²⁰⁹ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, *La Comisión General de codificación y la elaboración de las leyes*, en *Seguridad Jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 15-30.

²¹⁰ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio (dir.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 21-22.

