

«EL ESTADO ESPAÑOL EN SU HISTORIA»

Cuatro conferencias del profesor Artola

El curso universitario «El Estado español en su historia», dictado por el profesor Miguel Artola, los días 31 de enero y 2, 7 y 9 de febrero, en la Fundación Juan March, respondió a los epígrafes «Los reinos medievales», «La monarquía católica», «El Estado de los Borbones» y «El Estado constitucional». Este ciclo de conferencias, fue presentado por el director-gerente de la Fundación Juan March, José Luis Yuste.

La corona y la corte

La posibilidad de que se constituyese en la Edad Media una organización, que podemos identificar con nuestra idea del Estado, evolucionó a lo largo de los casi ocho siglos que separan la invasión musulmana de la constitución de la monarquía de los Reyes Católicos. El principal problema de la corona fue alcanzar los medios para imponerse a quienes desobedecían sus órdenes amparados tras las murallas de las ciudades y las torres de sus castillos.

Designaremos con el término *corona* la institución que ejercía el poder soberano en un territorio, tanto en el caso de los reinos o coronas como en el de los condados que cumplan esta condición. El poder de la corona se muestra en tres campos específicos: El primero, la guerra y la paz.



MIGUEL ARTOLA nació en San Sebastián en 1923. Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense obtuvo la cátedra de Historia de España de la Universidad de Salamanca en 1960, pasando posteriormente a la Universidad Autónoma de Madrid, en la que ocupa la cátedra de Historia Contemporánea de España. Es autor de varios libros de su especialidad y director de colecciones editoriales. Fue Secretario del Departamento de Historia de la Fundación Juan March en 1975 y 1976, y miembro de la Comisión Asesora de esta institución en 1977-78.

Junto con los ordenamientos publicados con ocasión de las Cortes, la corona legisla con suficiente frecuencia y sobre todo tipo de cuestiones sin esperar a su reunión. Estas disposiciones adquieren a partir del siglo XIV la figura de la pragmática, que surge en Cataluña y no se extiende a Castilla hasta la siguiente centuria.

En el ejercicio de sus funciones políticas, judiciales y legislativas la corona utilizó los servicios de personas que unos tomaron por colaboradores y otros como controladores del poder real. En su versión más antigua las personas mencionadas constituían la *curia* o *cort* que acompañaban al rey en sus desplazamientos y mantienen él un contacto regular. La composición de la curia era decidida por el rey cuando elegía a los jefes de los servicios de su casa o *palatium*.

La corona ejercía un poder que no tenía límites constitucionales, si en aras de la previsión conceptual se nos permite el anacronismo. La iglesia y los teóricos de esta institución trataron de subordinar, desde la época visigótica, el poder del rey a fines e intereses cuya superioridad se argumentaba desde los postulados de la ley divina o natural. Fuera de éstas la única acción que la Iglesia podía practicar era la excomunión y en ninguna de las raras ocasiones en que se acudió a ella se debió al exceso de poder por parte del rey.

La segunda línea de resistencia, más eficaz aunque no tanto como pretendieron los teóricos del pactismo, surgió en el seno de grupos estamentales o territoriales, que trataron de limitar los efectos del proceso de afirmación del poder real como absoluto. Los resultados conseguidos en este empeño no fueron decisivos, por lo mismo que no llegaron al establecimiento de un régimen de poder limitado, y carecieron de continuidad de modo que no se pueden considerar como elementos de una constitución política, lo que no fue en realidad más que imposiciones temporales.

La transformación de la curia en Cortes, mediante el llamamiento a las ciudades cambió la naturaleza de la institución al producirse en sus reuniones un pacto entre los representantes del Reino y el Rey. Los primeros otorgan asistencia canónica en forma de *servicios* o *donativos*, y el segundo satisface o al menos responde a las peticiones que le son formuladas por los *estados* o *brazos* que integran las Cortes. La capacidad de éstos para limitar las competiciones reales fue, a pesar de todo, muy poco eficaz, aunque en momentos especiales y difíciles consiguieron promesas que el tiempo no confirmó.

El mayor empeño para limitar constitucionalmente el poder real se centró en la defensa de los *fueros* y *privilegios* de los reinos y provincias, llegándose a crear la idea falsa de la existencia de un conjunto ancestral de novenas anteriores a la legislación real, que el rey juraría respetar y que permitiría resistirse al cumplimiento de las decisiones reales tenidas como contrarias a los fueros. En esta cuestión se inscriben no menos de tres acciones independientes: la elaboración de un *corpus* foral, el juramento que el rey debería de respetar y la posibilidad de no cumplir las normas que impliquen contrafuero.

La vigencia de un *corpus* foral que nadie había intentado recoger era inevitable que produjese conflictos, cuando las decisiones de la corona contradecían o modificaban el contenido de las normas forales. La pretensión de los reinos que recogen sus respectivos capítulos de Cortes es negar valor a las primeras, y por lo mismo suspender su aplicación.

Después de esta breve exposi-

ción de las normas que consideramos más relevantes en relación al ejercicio del poder real, sólo cabe concluir que las mayores limitaciones que la corona encontraba ante sí, residían más en la falta de medios, ejército, hacienda principalmente, que en la resistencia que podían hacer las Cortes o en la fuerza que podía suponer la alegación de contrafuero. La práctica del gobierno de los monarcas medievales no se ajusta al modelo construido con las piezas mencionadas y aquellas otras que estudiaremos al tratar de las Cortes.

Para estudiar las Cortes de los reinos peninsulares y de los mediterráneos incorporados a la corona de Aragón sólo se conserva una documentación que ya era insuficiente en su día, y de la que además sólo una parte ha llegado hasta nosotros. En el mejor de los casos se conservan unas actas que, como es habitual en este tipo de documentos, no recogen las cuestiones relevantes para que no quede testimonio de los enfrentamientos producidos en el seno de la institución. Ningún parecido, por consiguiente, con lo que hoy conocemos como Diario de sesiones.

A pesar del carácter selectivo de las convocatorias, las Cortes no tuvieron, en los primeros siglos, una composición definida.

En una primera época las Cortes no se dividieron de acuerdo con la condición social de sus miembros. La separación en tres *estados* o *brazos*, excepto en Aragón donde la nobleza se repartió en dos, no se consolidó hasta el siglo XIV comenzando en esta corona para extenderse luego a Navarra y finalmente a Castilla. La

regularización de la práctica de los servicios acabó dando a las Cortes un carácter representativo que acabó siendo utilizada como sinónimo de aquéllas. Fue en las Cortes por consiguiente, donde se gestó la relación dialéctica rey-reino como el elemento fundamental de la política anterior.

Las sesiones de las Cortes en una y otra corona y reino se abrían siempre con la lectura de la *proposición*, discurso aún breve, en que se presentaba a la consideración de los asistentes el estado de la corona y se solicitaba la concesión de un servicio.

Gobierno y administración del territorio

El problema del gobierno de un territorio consiste en la aplicación a la población de las decisiones que toma el Poder. Para que éste sea efectivo necesita de agentes, delegados u oficiales, lo que supone medios para atender a sus gastos, y un sistema de comunicaciones que permita controlar su gestión desde el centro del Poder. Ni siguiera en los primeros siglos medievales, los reyes estuvieron en condiciones de cuidarse directamente de imponer sus decisiones. En la zona del Pirineo oriental el sistema feudal dio a los condes de Barcelona una hegemonía sobre los condados menores cuyos titulares encontraremos más adelante como asistentes a las Cortes de Cataluña. En el reino leonés, mucho más extendido territorialmente, el rey pudo mantener un control más eficaz en la medida que sus delegados para el gobierno de territorios determi-

nados —*mandationes* o *comitetus*— o delegados que hemos de suponer revocables por el hecho de que, sólo excepcionalmente, lograron perpetuarse en el cargo a través de la sucesión familiar. Tampoco es necesario suponer la existencia de circunscripciones territoriales independientemente de que estuviesen ocupadas. Los títulos de estos agentes eran muy variados y sus funciones cubrían campos diversos, desde la justicia a la hacienda sin ignorar lo que llamaron gobernación.

A partir del siglo XI la aparición de ciudades a las que los reyes dotaban de un territorio, sobre el que ejercer poderes jurisdiccionales similares a los que tuvieron los delegados personales, y de una normativa que les permitía un cierto autogobierno, según las reglas contenidas en el *fuero*, hicieron surgir nuevos centros territoriales de poder.

Señoríos y municipios

Un fenómeno temprano y al mismo tiempo muy extendido en todos los reinos españoles fue el de las donaciones que hacían los reyes a particulares, laicos y eclesiásticos, a grupos, como las comunidades religiosas. Las donaciones de villas, entendidas como simples núcleos de población, con todas sus casas, tierras, montes y cualquier otro bien que pueda ser objeto de apropiación, son abundantísimos en la documentación medieval. Tradicionalmente se realizó una lectura de los textos que sugería la idea de una total cesión de todos los bienes inmuebles existentes en el lugar. En realidad lo que se

transfería en estas donaciones eran los bienes y derechos que la corona tenía en los correspondientes lugares, sin que esto alterase el derecho que los residentes en ellos podían tener respecto a tierras, casas y otros bienes. A partir del siglo XII y cada vez de forma más frecuente la corona otorgó a los beneficiarios de las donaciones el privilegio que supone la *inmunidad*, esto es la promesa de no intervención de los agentes de la corona en el gobierno y administración de justicia en el territorio, que se convertía por ello en un *coto* segregado en cierta medida de la autoridad real.

Dado que las donaciones no transferían más propiedad que la que tuviese la corona, y éstas no podían ser sino tierras yermas, montes, etc., el beneficiario no tenía sino dos posibilidades de extraer recursos de la donación. Podía poner en explotación las tierras incultas, que serían más importantes cuanto menor fuese la población local, o atrayendo pobladores mediante la oferta de *solares*, que no se reducían al suelo para la vivienda, sino que incluían también tierras para cultivar y derechos sobre los animales. Las *cartas de población* y las referencias documentadas a *solariegos* como hombres que han poblado en tierra de otro, atestiguan suficientemente el uso que se hizo de esta posibilidad. Para designar esta situación se acuñó el término de *señorío solariego* o *territorial*. Los beneficiarios de las donaciones a partir de un cierto punto no tuvieron mayor interés que atraer pobladores, especialmente cuando los ya establecidos se habían convertido de *facto* en propietarios de

las parcelas que explotaban. A pesar de ello el término sobrevivió influyendo sobre la realidad.

La consolidación de un sistema representativo de gobierno local data de los siglos XII y XIII, con ciertas diferencias temporales entre los diferentes reinos peninsulares. El extremo más importante, aunque no el más atendido, en el estudio de estas instituciones es el de los procesos electivos que servirían para determinar un nivel de representatividad.

Los cargos municipales a proveer eran, al principio, tan cortos en número como amplias sus competencias al no existir una precisa determinación de funciones. Al igual que sucedía con el rey, el concejo hacía justicia en el amplio sentido que se acostumbraba dar al término. Un titulado *judex* o juez figura como la más alta magistratura y le asisten en sus funciones un número variable de *alcaldes*.

La monarquía hispana

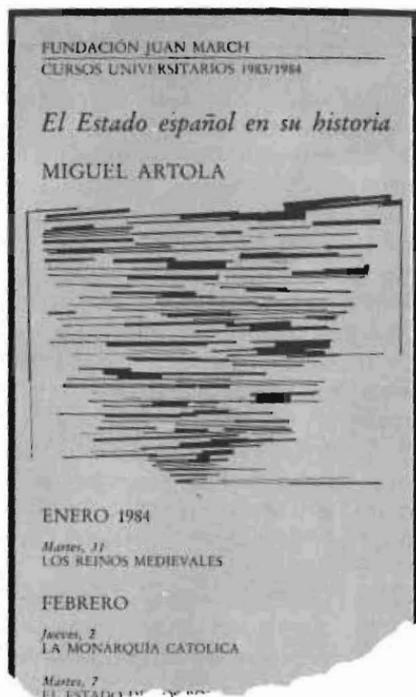
El matrimonio de los Reyes Católicos produjo el objetivo buscado de la unión de las coronas de Castilla y Aragón, en tanto la política de integración peninsular que persiguieron con las bodas de sus hijas Isabel y María con los reyes de Portugal, y con las ofertas de casar a Juana y Juan con los reyes navarros Francisco y Catalina, no tuvieron resultados positivos. El matrimonio de Juana con Felipe de Habsburgo y la decisión de Carlos V de atribuir el gobierno y la sucesión de las tierras patrimoniales de los Habsburgo a su hermano Fernando en Worms (1521), y Bruselas (1522), determinaron en

cambio la incorporación del Franco Condado y los Países Bajos borgoñones a la monarquía hispana.

La acumulación de reinos y otros estados en una misma monarquía planteó un problema de toma de conciencia de las nuevas dimensiones del Estado. El matrimonio de los Reyes Católicos obligó a delimitar las competencias respectivas de cada cónyuge en la corona del otro (Concordia de Segovia de 1475), y la decisión de oponerse a la presencia francesa en Italia, obligaron a combinar los recursos humanos y económicos de la monarquía para conseguir la victoria.

En tanto el Consejo Real de la corona de Castilla se convierte, sin que conozcamos ninguna decisión formal, en un órgano territorial. Los de los otros reinos desaparecieron para dejar paso a los que, si bien tenían competencias sobre el mismo territorio, no conservaron ni su residencia, ni su composición, ni sus funciones. A través de unas ordenanzas e instrucciones todos los Consejos pierden lo que en ellos quedaba de participación, para convertirse en instancias profesionalizadas en las que unas veces los empleos se reservan a los naturales de los reinos y en otros no se aplica tal condición.

Además de los Consejos territoriales hay que señalar la existencia de otros que tienen competencias sobre la totalidad de la monarquía, bien que limitada a terrenos específicos. En primer término aparece el Consejo de Estado en la década de los veinte cuya creación y dirección estuvo en manos de Gattinare hasta su muerte en 1530. El *Consejo de Estado* fue siem-



pre un organismo distinto de los demás. Es el centro de decisiones más elevado dentro de la monarquía y sus miembros conservaban, hasta el final del Antiguo Régimen, la máxima preeminencia, concediéndose con carácter protocolario «los honores del Consejo de Estado». Formalmente no pasaba de ser un órgano consultivo aunque en su seno se tomaban las más importantes decisiones: guerra, paz, expulsión de moriscos, etc. Estas decisiones no son por su naturaleza objeto de trámite administrativo y por lo mismo sólo requieren que la corona las asuma.

El *Consejo de Hacienda* (1525) asumía la gestión de las rentas reales, recibía las cuentas de los diferentes oficiales y negociaba los acudamientos de rentas. Al no tener la corona la capacidad de crear impuestos, y de administrar las diputaciones y

los servicios, la presencia del Consejo de Hacienda era poco perceptible en especial en la corona de Aragón y aún menos en los territorios más distantes.

El *Consejo de la Cruzada* se constituyó en 1509 para gestionar las rentas cedidas por la Iglesia a la corona. Para completar la relación no queda sino mencionar el más influyente de todos, el *Consejo Supremo de la Inquisición*, creado por los Reyes Católicos en 1480 como una jurisdicción especial, ante la que cedían todas las demás en los delitos de su competencia.

El empleo de virrey estuvo siempre reservado a individuos de la nobleza, titulado y con carácter excepcional a la jerarquía eclesiástica. El designado para el cargo recibe instrucciones escritas de las que una tenía el carácter de reservada. En ellas se le proporcionaba una breve noticia de los oficiales reales existentes en el territorio que iban a gobernar, llegándose incluso al extremo de darle noticias y consejos sobre las circunstancias personales y la forma de tratarlos.

Entre las funciones políticas del virrey tenía especial relieve la convocatoria y presidencia de las Cortes y, en los Países Bajos, los Estados generales.

En el seno de la monarquía hispana cada corona o reino conservó su representación medieval en forma de Cortes, *stamenti*, *senato*, estados provinciales y generales, etc. Todos ellos responden al modelo común de estas instituciones que conservan su perfil institucional —división en brazos— y sus competencias —votar servicios y formular peticiones a la corona—. Los cambios acaecidos en la entidad territorial del

Estado, la ampliación de la monarquía en la casi totalidad de los conflictos continentales y marítimos, tuvieron su reflejo en un notable incremento de los gastos militares.

Sólo entre 1787 y 1790 puede reconocerse la existencia de un consejo de ministros bajo la forma de una llamada *Junta Suprema de Estado*.

La aparición de los nuevos secretarios representa un decisivo cambio en el modo de gobernar. En lugar de una práctica legislativa determinada en su mayor parte por la iniciativa particular, personal o institucional, los secretarios borbónicos fueron desde el primer momento llamados al poder para la realización de un programa político. La obra legislativa, sin llegar a lo que sucedería en el siglo XIX, procede de nuevos supuestos, inspirados en la conveniencia de organizar las relaciones sociales a través de la legislación, imaginando y resolviendo los inevitables conflictos que acompañan a aquellas y, en último término, desarrollando un proyecto de sociedad que no había de coincidir necesariamente con la realidad encontrada al llegar al poder.

La mayor innovación administrativa está representada por la aparición de los intendentes, y con ella la reaparición del programa de gobernar a través de un número limitado, en comparación con los *corregimientos, veguerías*, etc., aunque no tanto como lo eran los reinos. El intendente, aunque surge por primera vez en el reinado de Carlos II, no se consolidará hasta el de Felipe V, y toma un indudable origen francés.

El Estado constitucional

El Estado español del siglo XVIII sufría, como todos los del continente, de la inadaptación de sus medios financieros a sus necesidades, acrecentadas por el encarecimiento de la guerra y por la decisión de promover el desarrollo asumiendo gastos industriales y educativos. Aún era más profundo el conflicto entre el pensamiento ilustrado y liberal y un régimen absolutista que para colmo había desembocado en el gobierno de un valido cuya promoción resultaba injustificable.

Desde 1808, año en que se constituyó el primer poder revolucionario con las Juntas Supremas provinciales, en 1840 en que Cabrera fue obligado a refugiarse en Francia, se extiende la lucha que condujo a la victoria del liberalismo. En estos años, al menos en su mayor parte, la Constitución de Cádiz (1812) fue sucesivamente el modelo del Estado y la bandera de la revolución. El tiempo en que estuvo en vigor no llegó a los seis años repartidos en tres etapas a lo largo de veinticinco.

La Constitución de 1812 define un sistema político cuyas líneas fundamentales reproducirán todos los textos posteriores.

La Constitución de 1837, aparentemente retocada en el 45, 69 y 76, es la fórmula transaccional en que ambas partes convienen. Estableció un sistema y dio a la corona un derecho de veto sin condiciones, que ésta se libró de utilizar por el tremendo coste de imagen que supone, y la capacidad que usó con criterios personales de convocar, suspender y disolver las Cortes.