

De la Monarquía Hispánica al Estado Liberal

Miguel Artola Gallego

Universidad Autónoma de Madrid

He escuchado con mucha atención las exposiciones sobre el Estado y la Revolución de quienes me han precedido en el uso de la palabra. Ambas cuestiones constituyen el centro de un debate historiográfico tan intenso como interesante, y que está de plena actualidad. En todo caso, el contraste de ideas y opiniones les proporcionará a ustedes una visión mucho más amplia y compleja sobre la actuación del poder y el significado de la revolución.

Deliberadamente he utilizado en el título de esta conferencia el término de Monarquía hispánica, más amplio que el de Monarquía española, porque permite englobar una serie de territorios tan diversos desde el punto de vista social e institucional como los Países Bajos, el Franco-Condado, Nápoles, Milán, etc... Con el término monarquía tampoco pretendo eludir, y quiero dejarlo bien claro desde el principio, el debate sobre el origen del Estado: para mí, la Monarquía hispánica constituye un Estado. El problema del Estado comienza, claro está, en sus definiciones. Si seguimos la que propone Pérez Royo entonces resulta que tan sólo es lícito calificar de estatal a una organización política en la cual están sometidos a un poder supremo todos sus miembros, que además deben de ser iguales entre sí, y entre éstos y aquel no existen otros poderes intermedios que puedan mediatizar sus relaciones. Desde el punto de vista formal me parece una definición correcta, aunque poco operativa, pues de aceptarla la aparición del Estado se retrasaría hasta el triunfo del liberalismo. Y todavía sería discutible la existencia del Estado en el siglo XIX porque ni siquiera entonces todos los ciudadanos estaban sometidos a una misma ley.

Personalmente prefiero utilizar el término Estado tal como aparece ya en Maquiavelo y que alude, según los casos, a dos cosas distintas y tiene, por tanto, dos significados. El primero se refiere al ejercicio del poder, y a la institución que tiene la capacidad de tomar e imponer las decisiones. Quien tiene esta facultad es reconocido desde dentro por los que se someten a ella, y desde fuera por los que tienen un poder semejante, como soberano. El *soberano* es reconocido por sus súbditos, y el *Estado soberano* por sus iguales. El otro significado hace referencia tanto al ámbito territorial sobre el que se ejerce el poder -y se dice *Estado español* o *francés*- como a la organización que utiliza el poder para imponer sus decisiones. Entonces nos estamos refiriendo a la administración del Estado que se nos presenta como la red que forman los diferentes agentes del poder que actúan sobre un mismo territorio. En relación con la anterior, esta definición que les propongo no tiene tanto en cuenta la condición de quienes están sometidos al poder cuanto a la institución que lo representa. Por eso, en este preciso contexto Estado, Reino, Corona o Monarquía se pueden utilizar indistintamente.

Por otro lado, quiero hacer una breve reflexión metodológica sobre el Estado y la política, o más exactamente sobre la actuación del poder y la concepción que de esa actuación nos han legado los juristas del pasado, que casi siempre es muy subjetiva. Existe la realidad de la misma forma que existen los tratados de los juristas, pero no se pueden confundir, porque no son intercambiables. La mayoría de las veces los textos de abogados y juristas se redactan a *instancia de parte*, y generalmente se retribuyen, de manera que no hay que tomarlos como descripciones de la realidad, sino como alegaciones interesadas, que es lo que son. Por tanto, soy más partidario de analizar la realidad que de considerar lo que dicen las gentes de esa realidad.

En segundo lugar, creo que debemos abordar el objeto de nuestra investigación desde un planteamiento general, con definiciones precisas que permitan acotar las cuestiones capitales de esa realidad. No se puede operar con ejemplos que, tomados de aquí y de allá de forma no sistemática, sólo ilustran, como en el teatro, un determinado aspecto de la realidad. En el teatro la historia que se nos cuenta queda limitada y determinada por las cuatro paredes del escenario, que es lo único que se nos permite ver de la realidad. Pero nadie confunde lo que está pasando en el escenario, que puede tener una intención crítica o sublimadora, con la realidad misma, infinitamente más compleja. Por eso es necesario acotar con precisión las cuestiones centrales, no anecdóticas ni marginales, del poder en relación con la sociedad y, a partir de ahí, analizar las transformaciones que se produjeron en el tránsito de una forma estatal a otra.

También me parece muy aventurado reducir la revolución a un simple cambio en la percepción del poder, al terreno de las creencias. Quienes hicie-

ron la revolución querían transformar la realidad porque la que ellos conocían no les gustaba. Su convicción era lo suficientemente fuerte como para estar dispuestos a jugarse la vida en el envite. Quienes formularon la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* sabían que estaban levantando el acta de defunción de un orden social caduco, del "Ancien Régime" según expresión acuñada por la Asamblea Nacional. Y nunca se arrepintieron, ni siquiera los regicidas que condenaron a Luis XVI.

Desde estos supuestos teóricos, verdadera toma de postura que ustedes pueden aceptar o rechazar libremente, comenzaré definiendo a la Monarquía hispánica que, como todas las monarquías absolutas -y empleo conscientemente el término- se caracterizaba por la unidad del poder encarnado en la persona de un monarca absoluto. Quizá esta afirmación nos pueda parecer exagerada, pues la división de poderes es algo tan consustancial con nuestro actual sistema jurídico que hemos perdido la noción de unidad de poder. Y, sin embargo, la concepción del poder como un todo compacto, sin fisuras, no es ajena a la condición humana y, desde luego, no puede decirse que se haya deserrado del todo. Lo ilustraré con un ejemplo sacado de mi propia experiencia personal, dramática en este punto, que a buen seguro ustedes también habrán vivido. Me refiero a la "banda", a la "pandilla", a cualquiera de esos colectivos de los que todos hemos formado parte en nuestra primera adolescencia. Tan pronto como uno es admitido en el grupo, percibe con toda intensidad qué es el poder, y quién lo detenta, pues quien manda lo decide todo, absolutamente todo. Traigo a colación este ejemplo porque la sociología ha analizado hasta la saciedad los mecanismos de funcionamiento de esos pequeños colectivos donde el liderazgo y el poder se desarrollan con la máxima crudeza.

Por eso los revolucionarios quisieron acabar con esa misma sensación de indefensión desagregando ese poder absoluto y dividiéndolo entre diversas instituciones sometidas al imperio de la ley, que no es sino la expresión de la voluntad general. Pero es que, además, al igual que ocurre en las bandas, el poder residía en una sola persona y no lo compartía con nadie. Aunque por limitaciones evidentes el rey no podía ejercer todos los actos de poder personalmente, actuaba por delegación e intervenía en todos los ámbitos que hoy hemos dividido: hacía la ley, gobernaba y, por supuesto, administraba justicia.

Tocqueville dice que de los tres poderes el legislativo es el más importante. Pues bien, para contrastar con mayor precisión las diferencias entre una época y otra veamos cómo se manifestaba en el Antiguo Régimen la acción del monarca, con independencia de las descripciones e interpretaciones de los contemporáneos. Decía que el rey hace justicia. Pero el hecho de hacer justicia es algo mucho más amplio que su simple administración; significa, antes que cualquier otra cosa, elaborar las leyes. Reconstruyamos el proceso desde el

principio y permítanme, en aras de la claridad, emplear la terminología constitucional contemporánea. Como ustedes no desconocen, la producción de leyes se divide en dos tiempos claramente diferenciados: la elaboración de un proyecto -iniciativa- y la introducción de las modificaciones -enmiendas- que parezcan oportunas antes de su definitiva promulgación.

A partir de aquí se pueden observar diferencias notables. Hasta la aparición del Estado liberal la iniciativa legal estaba enormemente difundida. El gobierno tenía capacidad para proponer leyes pero había multitud de instituciones que también podían asumir esa función, porque la iniciativa legal estaba en la sociedad, en todas y en cada una de las instituciones. Y expresaban su deseo de manera puntual y concreta, literal, sin preocuparse mucho de ajustar su petición al, por otra parte farragoso y con frecuencia contradictorio, *corpus* legal de la Monarquía. De esa inconveniencia nacerá la preocupación de los liberales por reducir, una vez fijados los derechos individuales y los límites del poder político, el corpus legal a un código racional, breve y sistemático. En cambio, la segunda fase del proceso legislativo -la enmienda- no residía en las bases sino en la Corona, o en la institución personal o colegiada en la que el soberano delegara. Una vez enmendado el texto, se remitía a los interesados y entraba en vigor de forma inmediata, sin que existiera la menor posibilidad de diálogo, de debate entre los peticionarios y el soberano.

Pensemos, por ejemplo, en el siglo XV, cuando gran número de pueblos y villas solicitaron la reforma del gobierno local y, más concretamente, la sustitución del concejo abierto por un órgano más restringido: el ayuntamiento, que representaba a la «mejor y más sana parte» de la población. Sin que sepamos cómo ni por qué (ese es otro problema en el que no vamos a entrar ahora), se elevaron multitud de peticiones al Consejo de Castilla solicitando nuevas ordenanzas municipales en lugar de las viejas cartas-puebla. Así, en un breve lapso de tiempo, se modificó radicalmente todo el sistema político local, desde Andalucía hasta Guipúzcoa. Desde abajo se remitían para su aprobación unos textos muy concretos, adaptados a las prácticas y tradiciones del lugar y, desde luego, a los intereses de las oligarquías locales, verdaderas impulsoras de la reforma. A partir de ahí el proceso quedaba en manos del Consejo de Castilla que podía modificar aquellos aspectos que pudieran amenazar la tranquilidad y la paz del vecindario. La confluencia de ambos procesos -la iniciativa concejil y la intervención del Consejo- daba como resultado la ley. Y lo mismo ocurría con la legislación gremial y comercial.

Ahora bien, ese no era el único procedimiento legal. Junto a esa legislación a petición de parte, la más frecuente, la Corona o sus agentes intervenían directamente en la producción legal como lo acreditan las pragmáticas, los ordenamientos y otras disposiciones reales. Hay innumerables testimonios que confirman que en toda una serie de actividades, desde la política exterior al

valor de la moneda, la corona ejercía, en virtud de su autoridad la potestad legislativa sin compartirla con otras instancias.

Ciertamente, a veces se tiene una visión distorsionada de la capacidad legislativa del monarca. Con frecuencia se piensa que el monarca intervenía personalmente en la redacción de todo tipo de disposiciones legales. Y en parte es verdad, pero sólo en parte porque la Corona era la instancia legislativa única y suprema. No es que todo lo hiciera el rey sino que nada podía hacerse sin su consentimiento, no se podía legislar sin la aprobación del monarca. Y de esa forma el rey ejercía el poder legislativo, tanto por acción como por omisión. Ahora bien, si en lugar de referirnos a los poderes concretos de la Corona hablamos de soberanía, concepto difuso durante el Antiguo Régimen, les propondría una definición muy del gusto de los juristas o de los sociólogos. Les diría que los atributos fundamentales de la soberanía se concretan en la facultad de decidir la guerra y de sancionar la ley, atribuciones que siempre estuvieron en manos de la Corona, que nunca se avino a compartirlas con ninguna de las múltiples corporaciones del reino. Y eso que la guerra implicaba a todos los súbditos sin excepción alguna. Si eso es así, si el poder de la Corona era capaz de organizar políticamente a la sociedad estamos ante una realidad estatal, aunque ese modelo sea distinto del que surgirá en el siglo XIX.

Aunque absoluto en teoría, el poder del rey no era arbitrario pues debía respetar la propia constitución interna de la Monarquía. Además, con frecuencia, se veía limitado también por otras instituciones que, como la de la Iglesia, tenían una intervención muy activa en la vida pública. Con un estatuto privilegiado y con un aparato fiscal propio e independiente, la Iglesia también asumía funciones de gobierno en detrimento del poder civil, desde el derecho de asilo frente a la jurisdicción ordinaria hasta la dirección y supervisión de las labores de la Inquisición. Tampoco conviene olvidar que con frecuencia, la Iglesia extendió su jurisdicción sobre los laicos tanto por razón de la persona -cuando en un pleito civil una de las partes era un clérigo-, como por razón de la materia -cuando estaba regulada exclusivamente por el derecho canónico como en el caso concreto del matrimonio-. En ambos supuestos era preciso recurrir a los tribunales eclesiásticos. Otro tanto ocurría con los tratos y contratos mercantiles. La usura o más exactamente su condena, no fue un problema menor a la vista de los argumentos jurídicos que tanto los hombres de las leyes como los teólogos tuvieron que inventar para esclarecer cuándo y bajo qué condiciones se podía cobrar intereses por los préstamos. El abrazo de la Iglesia a la Corona resultaba asfixiante para la población civil: de ahí la insistencia de los revolucionarios para deslindar las relaciones entre el Estado y la Iglesia.

Por supuesto, durante el Antiguo Régimen la eficacia del aparato estatal, venía determinada por una radical falta de medios derivada de un sistema fiscal

arcaico y privilegiado. Como los más ricos estaban exentos, o cuando menos no tributaban en proporción a sus rentas, la Real Hacienda a duras penas podía sostener un muy rudimentario entramado burocrático que, a su vez, condicionaba la propia actuación estatal. Resulta innegable, asimismo, que las instituciones de los reinos, de las provincias, de las corporaciones, o de los ayuntamientos se alzaban frente al poder del Estado. Pero no eran barreras infranqueables, como lo demostró Carlos IV al nacionalizar todos los bienes de Obras Pías para, a continuación, proceder a su venta.

Pues bien, la monarquía absoluta, el Estado del Antiguo Régimen, entró en crisis cuando se mostró incapaz de satisfacer una serie de demandas sociales. Ese y no otro es el significado último de la enorme producción legislativa registrada en el siglo XVIII: el cuerpo social estaba deseoso de normalizar, es decir, de someter a normas, una porción creciente de sus actividades. Pero también se observa una demanda creciente de servicios. Los caminos, sin ir más lejos, constituían un problema angustioso que no sólo afectaba a los comerciantes sino a la comunidad en su conjunto. Tanto la seguridad de los viajeros como la necesidad de facilitar el tráfico de personas y mercancías constituyeron una preocupación central de los gobiernos ilustrados. Pero la construcción de un plan de carreteras como el diseñado por Floridablanca exigía una fuerte inversión de capitales que el Tesoro no podía facilitar. Por otro lado, los enormes gastos ocasionados por la belicosa política exterior de las últimas décadas del siglo XVIII contribuyeron a agudizar la situación financiera.

A fines del siglo XVIII se hizo inevitable una reforma fiscal en profundidad para evitar la quiebra de la Monarquía. Pero, ante la decidida oposición de los estamentos privilegiados, los ministros de Carlos IV pusieron en marcha soluciones menos radicales que, a la postre, se revelaron insuficientes. Los liberales abordaron la realización de esa reforma fiscal aplazada de acuerdo con dos puntos: proclamaron la universalidad de las contribuciones y su proporcionalidad a la riqueza de los contribuyentes, tal como queda reflejado en la Constitución de Cádiz. Para imponer este cambio fue preciso hacer la revolución que trajo consigo una nueva legitimación derivada del respeto a los derechos del hombre, y recogida en la trilogía: libertad, igualdad y propiedad. Sobre los derechos del hombre se asienta, por tanto, el nuevo principio de legitimación del poder. El poder político será legítimo en la medida en que reconozca y respete los derechos del individuo que es al mismo tiempo el único juez capacitado para decidir si se respetan o no sus derechos.

Frente a la soberanía real los revolucionarios acuñarán el concepto de soberanía nacional, y frente a la monarquía absoluta propondrán la monarquía parlamentaria. Ya he dicho antes que la facultad de sancionar la ley pasa por ser uno de los atributos fundamentales de la soberanía junto con la declaración

de la guerra. Pues bien, aunque los textos constitucionales confieren formalmente ambas atribuciones a la Corona la realidad es muy distinta. Tanto la Constitución francesa de 1791 como la española de 1812 conceden al Parlamento los resortes necesarios para imponer su voluntad al rey al limitar el derecho de veto y al hacer intervenir al Parlamento. Al despojar al monarca del veto absoluto, las Cortes asumen plenamente la soberanía.

Sin embargo, las modificaciones introducidas por la revolución no terminan aquí. El Estado liberal reducirá la influencia de la Iglesia en la vida pública al proclamar el Estado no confesional. El poder político reconoce la existencia de la religión. Es más, está dispuesto a sostener los gastos de culto y clero con cargo al presupuesto a cambio de convertir en funcionarios a los eclesiásticos, de someterlos a las directrices del poder público, tal como se desprende de la Constitución civil del clero. La batalla para desasirse será larga, muy larga, particularmente en España. El otro gran conflicto del Estado liberal es el que le enfrenta con las instituciones forales: un conflicto bien conocido en esta aula.

Sí que quiero llamar su atención sobre algo que me parece importante. Ambos conflictos, el eclesiástico y el foral, se producen entre instituciones y no entre individuos. ¿Por qué estalla un conflicto con la Iglesia y no con la nobleza? Porque como colectivo la nobleza carecía de organización y estaba, por consiguiente, totalmente incapacitada para pasar a la acción. Reducida a la inactividad, la nobleza como cuerpo jugó un papel totalmente pasivo y espectador: cuando, como sucedió en Francia, se vio amenazada en su integridad física emigró, pero cuando las cosas no fueron tan lejos, como ocurrió en España, se quedó y se sumó a una revolución que no podía contener. El comportamiento de la Iglesia fue muy distinto. La Iglesia era un poder, una institución compacta, jerarquizada y tenía además mucho más que perder que la nobleza. Por consiguiente, la Iglesia militó; hizo cuanto estuvo en su mano para impedir el triunfo de la revolución. También el conflicto foral se libró con instituciones aunque, paradójicamente, al término de la primera guerra carlista no había Diputaciones forales ni en el bando carlista ni en el liberal. Por eso, cuando tras la firma del convenio de Vergara se iba a decidir el futuro del País, y el País no tenía quien le representara, un ministro provisional proclamó el último día de su mandato la ley que restableció las antiguas Diputaciones. De ese modo el Estado liberal creaba un interlocutor que no le iba a resultar precisamente fácil.

Después de todo lo expuesto hasta aquí creo que, en las cuestiones centrales, existe una clara diferencia entre el antes y el después de la revolución. Me parece arriesgado sostener que el centralismo fuera obra de Luis XVI. Reducir la centralización administrativa a la creación de los intendentes sin tener en cuenta otros aspectos como la tantas veces citada reforma fiscal,

me parece extremadamente limitado. Jamás ningún monarca absoluto, ni siquiera Luis XVI, pensó acabar con los privilegios fiscales de nobles y eclesiásticos, sino aplicar un sistema fiscal progresivo, capaz a un tiempo de incrementar los recursos del Tesoro y de distribuir la carga tributaria de forma más equitativa.