

ETAPAS DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL

The stages in the formation of the Spanish State

ANTONIO DOMÍNGUEZ ORTIZ *

Aceptado: 10-6-99.

BIBLID [0210-9611(1999); 26; 111-127]

RESUMEN

Este trabajo supone una reflexión sobre el proceso de formación del Estado español durante los siglos modernos, en concreto hasta la promulgación de la Constitución de 1812. En la misma se resalta el papel esencial desempeñado por los avances decisivos de los Reyes Católicos, en respuesta, no hay que olvidarlo, a las demandas de una sociedad en cambio; también se destaca la inmensa labor realizada al respecto por Felipe II, particularmente en Castilla, lo que originó un evidente progreso en la construcción de la arquitectura estatal, a pesar de lo cual era aun mucha la tarea pendiente en 1598. Tras el deterioro sufrido a lo largo del siglo XVII, sería la centuria dieciochesca la que viera afianzarse la maquinaria estatal española.

Se recorre, pues, un camino largo y azaroso, que huye tanto de posturas neogoticistas como de aquellas otras que cuestionan la existencia de un Estado hasta la llegada del siglo XIX.

Palabras clave: Estado. España. Monarquía. Felipe II.

ABSTRACT

This article is a reflection on the process of formation of the Spanish State in Early Modern times, precisely until the promulgation of the Constitution on 1812. The essential role played by the decisive advances of the Catholic monarchs, as an answer—we should not forget it—to a society that was asking for changes. The important work done by Philip II in that sense, specially in Castile, which originated an evident progress in the construction of the State architecture, even though the work left was still relevant in 1598. After the deterioration suffered during the XVIIth century, the next century would see the Spanish State machinery to become established.

A long and hazardous path is gone over, escaping from neogotical positions as well as from others that question the existence of the State till the arrival of the XIXth century.

Key words: State. Spain. Monarchy. Philip II.

Pocos conceptos, pocas instituciones han dado lugar a tantas definiciones como la del Estado; y los resultados no son satisfactorios: lo que parecía sencillo, al mirarlo de cerca, se torna complicado, confuso; surgen las disputas, las escuelas y corrientes de opinión; aparecen las excepciones, los peros y los distingos, y al final de la discusión se sabe menos que al principio. Veamos, por ejemplo, una de las definiciones clásicas, clara y sencilla en apariencia: “El Estado es la organización política de la Sociedad”. Pero todo grupo humano tiene, aunque sea de forma rudimentaria, algún grado de organización, de autoridad, de poder, de reglas de conducta, porque el individualismo llevado al límite no existe, el anarquismo produce un instintivo rechazo, y quien quiere practicarlo en su forma más extrema ha de ser un solitario, un errante o un anacoreta.

Dejémonos, pues, de discusiones teóricas y reservemos el concepto de Estado no para una categoría especial de organización, sino para aquellas que proporcionan estabilidad, jerarquía de funciones y un sentido, aunque sea incipiente, de servicio a la totalidad. En este sentido podemos postular tres condiciones mínimas para que a una organización se le reconozca la calidad de estatal:

1ª. La soberanía (*mayestas, auctoritas*), el poder supremo, “no reconociente superior en lo temporal”, según la fórmula medieval. Ese poder supremo, que comporta lo que suele llamarse “monopolio de la violencia”, es normalmente ejercido por uno, pero también puede ser compartido con arreglo a fórmulas muy diversas, experimentadas a través de la historia.

2ª. Una formación socioeconómica con predominio urbano y consiguiente presencia de una burguesía como poder reconocido y estable dentro de su ámbito propio.

3ª. Una apoyatura ideológica que, según los casos, impulsa el desarrollo del Estado por medio de ideas-fuerza, o bien racionaliza y justifica *a posteriori* los resultados conseguidos, funciones ambas que no son incompatibles.

Querría añadir dos postulados que deduzco del desarrollo normal de toda sociedad humana tal como nos lo muestra el devenir histórico. Uno: el Poder supremo, la Soberanía, como la energía, ni se crea ni se destruye, sólo se transforma; de donde resulta que la parte que corresponde a un individuo, a un grupo, sólo puede aumentarla a expensas de los demás. Dos: la soberanía puede atravesar periodos de eclipse, de latencia sin perder su autoridad ni su eficacia, incluso aumentándola.

Pretendo que estas notas introductorias no sean producto de meras especulaciones, sino constataciones sacadas de los hechos observados,

al menos en el caso español. Roma realizó una gran concentración de poder, absorbiendo el de las formaciones anteriores; al llegar su declive, como el vacío de poder no puede existir, fue colmatado en unos casos por los restos de las formaciones primitivas, que recobraron algo de su vigor; en otros, por la aristocracia terrateniente y la Iglesia, que asumieron funciones propias del Príncipe; finalmente, y de modo decisivo, por los pueblos que desde el exterior invadieron el Imperio y trataron de restablecer en su beneficio el Estado romano, sin lograrlo más que en pequeña medida por no estar en condiciones de cumplir los requisitos antes señalados. Desapareció la unidad de mando, disminuyó hasta casi extinguirse la economía urbana, y, ante el predominio de las relaciones de hombre a hombre (encomendaciones, vasallaje), el concepto impersonal y abstracto del Estado tal como hoy lo concebimos, tal como brilló esporádicamente en algunas culturas antiguas, estaba virtualmente muerto.

El camino de la recuperación fue largo y azaroso. No hay que prestar excesiva importancia al *neogoticismo*, caro a don Ramón y a don Claudio; era una prueba de que la idea de Hispania, asociada a la idea imperial romana, seguía viva en la mente de algunos eruditos, casi todos eclesiásticos. Sobre este punto disertó con su facundia y penetración habitual don José Antonio Maravall. Pero no hay que confundir la idea de España con el Estado español. Para la pervivencia de la primera bastaba que unos monjes conservaran unos manuscritos; para que el segundo se realizara se requerían siglos de progreso material y construcción institucional. La Edad Media, en conjunto, puede considerarse como una marcha lenta y zigzagueante hacia la construcción del Estado; ciertamente, no hay que subvalorar los progresos ideológicos hacia la concreción de la figura del *Princeps*, unos partiendo de citas bíblicas, otros, de las definiciones extraídas del Derecho Romano, mucho más precisas. Pero todo ello quedaba diluido en una atmósfera de utopía; la realidad discurría por otros caminos, como lo muestra, entre otros muchos indicios, que un soberano de ideología tan avanzada como Alfonso X no se hubiera desligado del concepto patrimonial del Estado, y cediera el Algarbe a su nieto, y tratara de las cuestiones de sucesión al trono con criterios próximos a las de una herencia familiar, posición que no sólo tuvo precedentes, sino muy dilatados epílogos. La identificación Rey-Reino, el paso del personalismo al concepto abstracto e impersonal del Estado fue un proceso extremadamente lento.

No obstante, conforme avanzaban los tiempos medios hacia su confluencia con la aurora renacentista, el movimiento se aceleraba, y, entre las convulsiones de unos reinados muy agitados, se iban plantando

jalones. Dos de ellos corresponden al enérgico reinado de Alfonso XI: el control de los municipios por medio de los corregidores y la creación de la alcabala, que sería pieza fundamental de la Real Hacienda. Cuan lejos se estaba todavía de un verdadero Estado lo demuestra la rapidez con que, en los revueltos reinados posteriores, la nobleza neutralizaría la autoridad de los corregidores y se apoderaría de gran parte del producto de las alcabalas, que era muy cuantioso, pues teóricamente equivalía al 10 por 100 del producto de todas las transacciones comerciales, aunque en la práctica se limitase a la mitad.

En el caótico reinado de Enrique IV (1454-1474) parecía posible la desmembración de Castilla en señoríos feudales y repúblicas urbanas según el modelo italiano. La construcción de un Estado parecía más lejano que nunca; sin embargo, caminaba por vías subterráneas, siguiendo la lógica de la historia; los espíritus más selectos mantenían el ideal de paz y justicia que algún día, en tiempos mejores, habría de realizar un príncipe, encarnación humana del Estado; Diego Valera, Gómez Manrique y fray Íñigo de Mendoza escribieron obras de títulos coincidentes: *Doctrinal de Príncipes*, *Regimiento de Príncipes*, *Dechado de Príncipes*. Como en Maquiavelo, el concepto de *Príncipe* era inseparable del de Estado. En las masas populares, duramente castigadas por la anarquía, la inflación y la falta de justicia, se llegaba por otros caminos a la misma conclusión que los escritores, a las mismas demandas que formuló la asamblea de nobles y prelados que se reunió en Burgos: orden, paz, justicia, moralidad pública y privada, reanudación de la guerra contra los moros y saneamiento de la Corte, cuyos escándalos e inmoralidades eran la comidilla de todos, como lo atestigua la difusión de las *Coplas del Provincial*, de una procacidad que incluso en nuestros tiempos, que no se asustan de nada, resulta insoportable. Por contraste, crecía la esperanza en la llegada de un Rey Justo, análogo al Mesías que por aquellas fechas también esperaban los judíos, con ciertos caracteres del *Cirujano de Hierro* preconizado en tiempos más recientes en una sociedad secularizada.

Tras esos anhelos por una Personalidad salvadora se hallaba la esperanza de un nuevo *Orden de Cosas* institucional, de un Estado de Derecho, todavía difícil de imaginar en su asepsia teórica, en su imagen abstracta.

Isabel y Fernando eran las personas más indicadas para responder a estos deseos, porque a un conocimiento exacto de las circunstancias políticas y sociales del mundo en que vivían, una convicción de la autoridad casi divina de que estaban investidos y un fuerte sentido del deber, unían *Mñ* mezcla, siempre muy rara de obtener, de rigor en los

principios y flexibilidad en la aplicación, con la apreciación exacta de lo que era justo y de lo que era posible. Sabían que el reforzamiento de la autoridad real ni caía del cielo ni era algo sobreañadido: habría que incrementarla a expensas de los otros poderes fácticos: de la Nobleza, de los municipios, de la Iglesia. La sumisión y colaboración de estos dos últimos estamentos no les planteó especiales dificultades; era el poder nobiliario, acrecentado en los últimos reinados, lo que podía ser un obstáculo insalvable; no los hidalgos y caballeros, sino las veintitantas familias a las que, años después, Carlos V, en un contexto ya apaciguado, reconoció la categoría de *Grandes*: los Enriquez, Velasco, Mendoza, Pacheco, Guzmanes, Pimentel, Alvarez de Toledo..., con sus inmensos estados, sus huestes privadas, sus fieles clientelas, sus castillos, renombre, riquezas. Si los Reyes Católicos no hubieran reunido en torno suyo a la mayoría de esta clase, el apoyo de las clases medias y populares hubiera sido insuficiente.

¿Qué fue lo que determinó a los Grandes a sostener a unos reyes autoritarios en vez de sostener la situación de anarquía nobiliaria que tan fructuosa había resultado a muchas Casas? Intervinieron varios factores: relaciones y fidelidades antiguas, como las que unían a los Mendoza con los nuevos reyes; esperanzas de premios; deseo de estabilizar las situaciones conseguidas. Y, sin duda también, sentimientos más nobles, más elevados de los que no hay que pensar que los nobles, por el hecho de serlo, estaban desprovistos.

La comparación entre los inciertos comienzos y la plenitud de poder que los Reyes legaron a su nieto da la medida del gigantesco avance realizado hacia la consecución de un Estado monárquico absoluto; en el exterior, un enorme prestigio; en el interior, subsistían descontentos, tensiones que se manifestarían de forma esporádica, pero no constituían una amenaza seria a la soberanía, a la *mayestas* del Príncipe. El aumento de poder se hizo a expensas de los otros estamentos e instituciones: de la nobleza, que perdió su poder político, licenció sus huestes privadas y dejó de construir castillos con fines bélicos. A cambio, eso sí, de conservar una situación preeminente en el ámbito económico y social. Las ciudades, cuya autonomía se hallaba muy disminuida, siguieron conservando múltiples atribuciones, pero cada vez más supeditadas a la Corona. La Iglesia podía haber sido un contrincante serio por su profundo arraigo, enorme prestigio e inmensas riquezas. Hay que distinguir, sin embargo, entre una religiosidad que impregnaba toda la vida y una jerarquía eclesiástica muy pendiente de los reyes, que en adelante tenían en sus manos dos triunfos decisivos: el Patronato Regio y el control sobre la Inquisición. Los continuos choques jurisdiccionales, que los

reyes dirimían como árbitros, indican que si en el aspecto social los límites entre lo sagrado y lo profano eran borrosos, en el institucional se pretendía una delimitación de los campos, y las continuas querellas demuestran que aquel Estado tenía un fondo secularista que alejaba cualquier peligro de convertirse en una teocracia.

En resumen, el reinado de Isabel y Fernando no puede decirse que inaugurase el Estado español; se apoyaron en muchos precedentes y dejaron mucha tarea a sus sucesores; pero, si no remataron el edificio, sí realizaron avances decisivos hacia su conclusión. En cambio, la época de Carlos V, a pesar de su brillantez, en algunos aspectos marcó un retroceso, o, por lo menos, una desviación. Las Comunidades, con su abrupto desenlace, seguido de represión y desencanto, y las Cortes de Toledo (1538), que mutilaron aquella institución eliminando la participación de nobles y eclesiásticos, reforzaron el absolutismo regio, pero en el plano peninsular ahondaron el foso entre una Castilla sometida y los países forales que conservaban sus instituciones tradicionales. Esto, en cuanto a la política interior. En el campo internacional el concepto de España tendía a diluirse en el vasto conjunto de una Monarquía que se pretendía paneuropea y casi universal. Al Imperio proyectado por los Reyes Católicos, planeado en el sentido de los paralelos, desde Sicilia hasta Méjico, se superponía otro de dirección Norte-Sur, desde Inglaterra, donde llegó a reinar una pareja de origen español, hasta el Norte de África.

Es indudable que con Carlos V se reforzó el carácter personalista de la Monarquía; leyendo sus *Memorias* se aprecia que la suerte de su dinastía, de su familia, ocupaba el lugar preferente en sus opciones políticas. El régimen interior de sus reinos, la organización administrativa que está en la base de la construcción del Estado moderno era una tarea para la que carecía de interés y de competencia; entre la labor legislativa y recopiladora de los Reyes Católicos, sintetizada en el *Ordenamiento de Montalvo*, y la *Nueva Recopilación* ordenada por Felipe II hay un hueco de más de medio siglo. La Real Hacienda, saneada a costa de grandes esfuerzos, se despeñó en simas cuya profundidad ha medido Carande en una obra clásica; las cifras, los datos económicos más elementales eran ajenos al pensamiento del César. También resulta llamativo que un gobernante volcado hacia la política internacional, que requería el uso de la fuerza, no se preocupara por crear un ejército nacional. La Santa Hermandad, que en el pensamiento de los Reyes Católicos debía constituir una de las bases más firmes de la construcción estatal, quedó reducida a una caricatura, a una arcaica policía rural.

Con esto no quiero decir que la tarea de reorganización administrativa fuera totalmente nula; el mecanismo estaba en marcha y funcionaba por sí solo; al desinterés de don Carlos por estos prosaicos menesteres hay que contraponer la eficiencia de don Francisco de los Cobos, uno de los secretarios reales más laboriosos que ha tenido la Monarquía; bien se le puede perdonar su insaciable codicia teniendo en cuenta su aptitud para suplir las carencias de su amo y los tesoros artísticos de que dotó a su Úbeda natal. Hubo, pues, progresos organizativos, entre los cuales no fue el menor la consolidación del sistema polisidónico mediante la creación de nuevos Consejos (de Hacienda, de Indias, de Italia), piezas esenciales en el funcionamiento de aquella complicada maquinaria. Pero en conjunto aquel reinado significó, si no un retroceso, al menos una pérdida de la velocidad adquirida en cuanto a la definición del Estado.

Totalmente opuesto es el juicio que merece Felipe II, cuya portentosa laboriosidad le permitió aunar las características de rey *papelista* y burocrático a las de protagonista de la más ambiciosa política internacional. La relación entre ambos aspectos es evidente: una costosa política internacional exigía una labor de reorganización interna para movilizar todas las energías disponibles de sus vastísimos dominios, en especial de la sufrida Castilla; no dominó los mecanismos financieros; en una ocasión confesó que aquella especializada red que había ido tejiendo el capitalismo internacional rebasaba su comprensión; pero sí comprendió que sin una base hacendística sólida no habría medios militares ni alta política eficiente. Y además, don Felipe tenía el gusto (incluso la pasión) por el pequeño detalle, y a la vez que daba instrucciones a sus embajadores en París y Roma se interesaba por la conducta de tal corregidor, o de un obispo que, por ser poco limosnero, debía ser reprendido.

Muy interesado por la documentación, las pruebas escritas, los antecedentes, es lógico que atendiera a la mejor conservación y utilización de la enorme masa de documentos que producía la burocracia española y que ordenara su centralización en Simancas. Esa impresionante riqueza documental, sin paralelo con la de otros países europeos, que maravilla hoy a los investigadores, es uno de los indicadores del adelanto que obtuvo la burocracia estatal española. Otro, muy conectado con el anterior, es la riqueza de información: el Solitario del Escorial, sin apenas contactos humanos, quería estar informado al detalle de lo que había y ocurría en sus reinos, por deber de gobernante y por una curiosidad intelectual propia de un espíritu muy cultivado; porque no parece que ordenara hacer con fines prácticos las famosas *Relaciones Topográficas*, redactadas sobre un cuestionario que abarcaba todo lo

referente a cada pueblo: origen, historia, restos arqueológicos y artísticos, personajes ilustres, producciones, reliquias,... Sí eran eminentemente prácticas, y asimismo fuentes hoy riquísimas para los investigadores, las averiguaciones para el cobro de las alcabalas, y el famoso censo de 1591, que, junto con el censo eclesiástico de 1587, señalaron una cota no superada hasta mediados del siglo XVIII en los trabajos estadísticos. Significativa también la intensa labor legislativa, culminada con la redacción de la *Nueva Recopilación*, que estuvo en vigor hasta la aparición de la *Novísima*, en 1806.

Oteando el panorama político a fines del XVI con el existente un siglo antes, se aprecia el enorme progreso realizado, tanto en las bases materiales como en la mentalización de la arquitectura estatal; de la castellana, quiero decir, porque en los demás reinos los cambios fueron mucho menos evidentes; incluso en Aragón, a pesar de la ocasión que le ofrecía la descabellada resistencia militar que acaudilló el Justicia Mayor Lanuza, el monarca sólo quiso hacer leves retoques en el sistema forai. La maquinaria administrativa combinaba, como el artificio de Juanelo, la sencillez del principio con la complicación de los detalles; la información de base subía desde las autoridades municipales a los corregimientos, gobernadores, audiencias, consejos y, finalmente, al rey, que, asistido por sus secretarios, respondía a las consultas, cartas, memoriales, como el doble sistema arterial y venoso del cuerpo humano. Este sistema exigía en la cúspide un gobernante muy trabajador. Felipe II lo fue hasta la extenuación; hasta los últimos años, clavado en un sillón, atormentado por la gota, leía, escuchaba, respondía, decretaba, muchas veces con enorme retraso. ¿Qué ocurriría cuando le sucediera un rey menos laborioso, menos atado a una tarea que le resultaba a la vez esclavizadora y gratificante?

Por grandes que fueran los progresos hacia una administración centralizada, es evidente que en 1598 aun quedaba mucha tarea pendiente. El problema de la creación de un ejército nacional fue abordado mediante la creación de una milicias provinciales que nunca cuajaron del todo. La Real Hacienda, que era la piedra angular, fue reforzada mediante la creación de nuevos impuestos, pero nunca llegó a rendir lo que exigía una política internacional de tan altos vuelos, por lo que se mantuvo y amplió el sistema de *arbitrios*, casi todos muy nocivos (venta de oficios municipales, de hidalguías, de señoríos) para reforzar los ingresos corrientes. Por otra parte, la escasez de personal especializado obligó a confiar a un varipinto personal de arrendadores y banqueros la recaudación de las rentas y el complicado mecanismo de los pagos exteriores.

La Justicia era considerada como el máximo símbolo del Poder real; la jurisdicción nobiliaria quedó sometida hasta un grado que asombró a los que habían conocido otros tiempos; que un oidor o un alcalde de Casa y Corte prendiera, encausara y fulminara duras sentencias contra encumbrados aristócratas era para el vulgo la mejor prueba de que el rey no era el *primus inter pares* medieval, sino el señor absoluto de vidas y haciendas. Con la Iglesia, mejor organizada, los conflictos de jurisdicción eran frecuentes, pero sin gravedad, porque eran conflictos menores en los que el rey tenía la última palabra. La jerarquía contaba mucho; más de una vez se dio el caso vergonzoso de que un alcalde o un corregidor tuviera que comparecer en la iglesia para ser simbólicamente (¡más cuán grande era el valor de los símbolos!) azotado con una varilla antes de ser absuelto de la excomunión. Esto no podía hacerse con el presidente de una audiencia; mucho menos con un miembro del Consejo de Castilla, supremo organismo civil al que los monarcas siempre apoyaron.

Ni siquiera en un reinado tan absoluto y personal como el del Rey Prudente hay que olvidar que el supremo rector del Estado en parte dirigía, pero en parte también era arrastrado por fuerzas profundas, anónimas, más poderosas que él mismo. Felipe II, como sus predecesores y sucesores, sacaba los miembros de la alta administración de las universidades, y dentro del ámbito universitario, de los colegios mayores. Se dio cuenta algo tarde de que los colegiales mayores estaban constituyendo una cerrada oligarquía de una fuerza tremenda; gran parte de su prestigio se derivaba de una aplicación rigurosa y, podríamos decir, demagógica, de los estatutos de limpieza de sangre. Intentó reaccionar, procurando que no hubiera en los consejos mayoría de colegiales, pero en esto le sucedió como con la Inquisición: después de haber puesto en marcha la máquina resultaba difícil frenarla; el predominio de los colegiales en importantes sectores de la vida pública siguió aumentando hasta que, con el advenimiento de los Borbones, se inició un estancamiento, seguido de un lento retroceso culminado en abrupto final. Tampoco tuvo siempre el mejor olfato para elegir los colaboradores adecuados: ni el gran duque de Alba era la persona indicada para pacificar Flandes, ni el corrupto Antonio Pérez se ajustaba al ideal de secretario regio. Los desafueros del arzobispo Valdés al frente de la Inquisición también son imputables al soberano que lo nombró y lo sostuvo.

No es fácil adivinar lo que hubiera sucedido si Felipe II hubiera querido convertir aquel poder absoluto en despótico; dependía de los lugares, como al Conde Duque enseñó la experiencia; lo que Castilla

podía tolerar, era intolerable en Cataluña o Portugal, y, de hecho, el respeto de don Felipe a los fueros catalanes y a la personalidad del reino lusitano fue absoluta; incluso en Castilla siguió manteniendo la ficción de que las Cortes desempeñaban un papel esencial, aunque sus peticiones sólo se convertían en leyes cuando coincidían con sus propios intereses y convicciones; en los demás casos, o bien respondía con un condescendiente “iremos mirando” o con un seco “no ha lugar”.

El carácter semisagrado de los reyes influía sin duda en este universal acatamiento; no necesitaba ser ungido, como lo fueron los reyes visigodos, como lo eran los reyes de Francia. También había caído en desuso las ceremonias de la coronación. El juramento de fidelidad de las Cortes era un acto meramente simbólico; cuando Felipe II decidió que su hijo Carlos estaba incapacitado para reinar, no pidió consentimiento al Reino; se limitó a dar cuenta a las ciudades de su decisión. Festejos públicos con fuerte participación popular celebraban las proclamaciones y casamientos reales, y lutos también públicos y universales acompañaban sus exequias; el luto era obligatorio para todos; incluso, el más humilde menestral, si no podía costearse un traje de paño negro, debía llevar algún signo externo de luto.

Es difícil decir hasta que punto este progreso imparable de la autoridad del Estado y de su máximo representante fue debido al respaldo teórico que le proporcionaban teólogos y juristas; no faltan razones para creer que, más que motores del proceso fueron dirigidos y vehiculados por él mismo. La cosa es clara en cuanto a los juristas; ellos se encontraban ante dos direcciones, ante dos tradiciones, una que podríamos llamar, con todas las reservas, democrática, con numerosos precedentes clásicos, y otra, increíblemente absurda, basada en una supuesta *Lex Regia* en virtud de la cual el pueblo romano habría transferido su soberanía primitiva al César de forma irrevocable. Los legistas y funcionarios que salían de universidades y colegios, formados en el Código de Justiniano y los comentaristas, se adscribían a esta teoría elemental del absolutismo. La enseñanza de los teólogos era más matizada, y dejaba más ámbito al pensamiento individual; también aquí había dos opciones: el poder absoluto de los reyes dimanado directamente de la divinidad y apoyado en abundantes citas bíblicas; o el jusnaturalismo de raíces medievales que propugnaba un dualismo, un coloquio entre el Rey y el Reino, o sea, la Sociedad organizada, que tenía derecho a opinar en las cuestiones que le atañían directamente, según el viejo adagio: “Quod omnes tangit ab omnibus approbetur”. Esta era la base de la teoría de las Cortes, de la participación popular, de la necesidad de su concurso para la tarea legislativas, en especial para la recaudación de

impuestos. Los avances que en esta materia consiguieron los filósofos y teólogos de la Escuela de Salamanca son notorios, y no seré yo quien discuta sus méritos; pero sí he de manifestar mi escepticismo en cuanto a su eficacia práctica. Las teorías *pactistas*, limitadoras del Poder real, tuvieron defensores eficaces en los países forales; a Castilla nada le aprovecharon las conclusiones académicas y los eruditos tratados. Cuando el P. Mariana fue procesado por haber censurado a los gobernantes que imponían tributos sin consentimiento de los pueblos y cometían otros atropellos, de nada le sirvió alegar que eran principios enseñados en las Escuelas; fue censurado y reprendido tanto por las autoridades civiles como por las eclesiásticas, y si no sufrió una condena más dura fue porque el hábito jesuítico era una coraza eficaz.

Es corriente afirmar que en el siglo XVII la construcción del Estado sufrió un proceso involutivo. Incluso se ha llegado a hablar de *refeudalización*, término bárbaro si los hay. Bien. Materia tan compleja no puede solventarse en pocas líneas, por lo que me limitaré a plantar algunos jalones. Apenas inauguró su reinado Felipe III (1598) aparecieron dos síntomas degenerativos: la corrupción y la cesión de poderes a un favorito, a un *valido*. Dos síntomas estrechamente relacionados, porque el favorito, don Francisco Gómez de Sandoval, marqués de Denia, pronto elevado a la Grandeza como duque de Lerma, era el jefe de la facción corrupta. No era inusual, sino más bien la regla, que los que desempeñaban funciones de gobierno en el entorno inmediato del monarca se enriquecieran; Hernando de Zafra, secretario de los Reyes Católicos, amasó una discreta fortuna; su protegido don Francisco de los Cobos llegó a ser un hombre riquísimo, pero no por senderos tortuosos sino importunando al Emperador. El caso de Antonio Pérez fue distinto; el no solicitó mercedes excesivas, quizás porque sabía que Felipe II no se las iba a conceder; reunió grandes riquezas a espaldas de su señor traficando con los múltiples resortes que dominaba. El duque de Lerma y algunas personas relacionadas con él, como don Rodrigo Calderón, combinaron ambos sistemas: explotar la prodigalidad del soberano y recibir interesadas dádivas de particulares.

Esta corrupción generada en lo más alto fue ganando los estratos inferiores; apenas inaugurada la privanza de Lerma, advertía el agente que el ayuntamiento de Sevilla mantenía en la Corte: “Ahora los negocios se tramitan por otras vías que yo no voy a detallar”. La corrupción estaba bien implantada a nivel local hacía mucho tiempo sin que las *residencias* ordinarias ni las *visitas* o inspecciones extraordinarias pudieran desarraigarlas; pero, cuando se adueñó de la cumbre y se aflojó el temor a la mirada universal e inquisitiva de Felipe II, las lacras se

hicieron más patentes. El sistema de los favoritos era otra carcoma en cuanto alteraba la racionalidad del sistema. Los pueblos creían en la inculpabilidad de los reyes, no, como en los regímenes constitucionales modernos, porque descargan su responsabilidad en los ministros, sino justamente por lo contrario, porque, representantes de la divinidad e inspirados por ella, no podían errar si gobernaban personalmente, de donde procedía la desconfianza a la delegación de poderes y el grito de los descontentos: “Viva el rey y mueran los malos ministros”.

Sin embargo, la delegación de poderes era una necesidad; lo que no era admisible era la forma en que la hizo Felipe III, reservándola a una persona de escasa moralidad, y de forma tan completa que no sólo servía de intermediario entre el rey y los Consejos, sino que en ciertas épocas su firma sustituyó la del monarca en documentos de trascendencia. No podía darse abdicación más vergonzosa de la suprema autoridad. La privanza del Conde Duque de Olivares (denominación usual pero inexacta de don Gaspar de Guzmán, que era conde de Olivares y duque de Sanlúcar la Mayor) ni fue tan absoluta, porque Felipe IV no fue, como su padre, un rey mostrenco, ni transigió con la corrupción. No se enriqueció más de lo que entonces se consideraba lícito, que no era poco; después de todo, si los papas enriquecían a sus nepotes, ¿por qué no podría un primer ministro del mayor imperio del Orbe engrandecer a su familia? Pero hay maneras y maneras; Olivares recibió del rey, nunca de particulares; los comienzos del reinado de Felipe IV (1621-1665) fueron marcados por leyes contra la corrupción y castigos a los gobernantes anteriores (Lerma, don Rodrigo Calderón, el duque de Osuna), que hubieran sido más ejemplares si no hubieran tenido también aire de venganza.

Olivares fue un servidor del Estado; y tanta dureza puso en su cometido que desacreditó el concepto de *valido*, y sus sucesores (don Luis de Haro, los primeros ministros de Carlos II) fueron mucho más comedidos y aparecen como figuras borrosas. Olivares, repito, fue, o se consideró, un servidor del Estado, pero se valió de medios que parecen contrarios a la esencia de ese mismo Estado, porque las enajenaciones de rentas y las ventas de tierras, pueblos y cargos públicos lo debilitaban, y significaban un alto grado de privatización. Las necesidades bélicas, que habían conducido a un reforzamiento del aparato estatal, al traspasar los límites de lo tolerable, lo enflaquecían. No robustecían la Real Hacienda los nuevos impuestos, porque eran inmediatamente enajenados para percibir de golpe los rendimientos que, por su propia naturaleza, se recaudaban por periodos. Los más graves, desde el punto de vista del Derecho Público, fue la venta de señoríos; incrementando

las concesiones de Cortes con algunas donaciones hechas directamente por la Corona, casi trescientos pueblos se sustrajeron al realengo en aquella centuria, la mayoría entre 1626 y 1656, casi todos en la Meseta y Andalucía. Después de 24 años de reinado Felipe IV dejó una Monarquía disminuida, una realeza desprestigiada, un Tesoro público en ruinas y un ejército deshecho.

Carlos II no era el hombre apto para remediar tanto desastre; pero, al menos, dejó dormir los sueños imperiales, y ello bastó para que sus vasallos experimentaran un alivio y los indicadores vitales demográficos y económicos iniciaron una recuperación. La administración interna no progresó nada; dejaron de hacerse ventas de vasallos y jurisdicciones; en cambio, las ventas de títulos de Castilla se incrementaron hasta un punto increíble; centenares de nuevos ricos procedentes del gran comercio, la alta burocracia y la burguesía rural, se vieron convertidos en condes y marqueses mediante la entrega de treinta mil ducados, un poco más de cien millones de pesetas actuales (1995).

A la vista de estos hechos hay que reconocer el deterioro sufrido por la maquinaria estatal española en aquel siglo, en notorio contraste con la de Francia, que recuperó con muchas creces el retraso que llevaba respecto a España. Pero, ¿justifican estos hechos que se hable de una *refeudalización*? Yo no veo nada feudal en la venta de unos señoríos que, legalmente, en nada cambiaban el status jurídico de sus habitantes, incluso si el nuevo señor compraba la *tolerancia*, que era el derecho a nombrar o confirmar los cargos municipales. En las principales villas y ciudades de realengo esos cargos habían dejado de ser electivos, por venta de la Corona o por costumbre inmemorial; y en ningún caso la Corona vendía las tierras, que seguían siendo de dominio privado; si el nuevo señor quería convertirse en terrateniente debía adquirirlas a precios de mercado. Abusos, sin duda, los hubo, pero no a expensas de la autoridad del Estado, que seguía conservando las mismas atribuciones, sino de los particulares.

En cuanto a la multiplicación de los títulos nobiliarios, ello lejos de reforzar la aristocracia desprestigió al estamento; por eso los que aspiraban a destacarse se esforzaban por conseguir la Grandeza. Y tanto unos como otros, nobles de nuevo cuño y señores de vasallos, mostraban hacia la realeza una actitud de acatamiento y sumisión que confinaba con el servilismo. Eran envidiados los Grandes porque tenían el privilegio de acompañar a la regia Majestad, servirle a la mesa, distraer sus ocios. Es verdad que llegaron a tener una autoridad omnimoda, pero era reflejada de la del rey. Los validos y camarillas procuraban ventajas para sí y los suyos, no para el estamento en general. Ni la menor

semejanza con la situación existente en el reinado de Enrique IV; en ambos la *mayestas* regia estaba eclipsada, pero el contenido de soberanía latente en la época de Carlos II era mucho mayor, pues conservaba todo lo acumulado por los reyes anteriores: el monopolio de la fuerza, el inmenso patrimonio de las Órdenes Militares, las pesadas contribuciones con que Felipe II había gravado a la Iglesia... Eran otros tantos cheques en blanco que un rey enérgico podía hacer efectivos.

Y eso fue lo que hizo el primer Borbón, Felipe V (1700-1746); obligar a la nación a realizar un esfuerzo extraordinario que le permitió asentarse en el trono español. Las diferencias con la otra Guerra de Sucesión, la que sostuvieron dos siglos y medio antes los Reyes Católicos son contundentes; Isabel y Fernando tuvieron que ganarse la voluntad de sus pueblos, sobre todo la de los grandes señores, mediante negociaciones y concesiones; Felipe V no pidió, exigió, y su conducta con dos grandes *feudales* indican como habían cambiado los tiempos: el Almirante de Castilla, de sangre real por los Enríquez, dueño de un patrimonio inmenso, tomó el camino del destierro; con él acabó su Casa y su cargo; peor fue la suerte del duque de Medinaceli, que acumulaba más títulos y señoríos que ningún otro magnate; por leves sospechas fue encarcelado en la fortaleza de Pamplona, y allí murió, sin que nadie moviera un dedo en su favor.

Este restablecimiento de la autoridad regia en toda su plenitud permitió a la nueva dinastía, a pesar de la mediocridad de los hombres que la encarnaban, avanzar pasos decisivos hacia la definición y reorganización del Estado español. Mediante una doble operación de segregación e integración, España dejó de ser un concepto un tanto vago y nebuloso, más históricocultural que político; la amputación de los territorios europeos fue dolorosa desde el punto de vista imperial, pero beneficiosa atendiendo al interés nacional español; la supresión de los fueros catalanoaragoneses y las aduanas interiores acabó con una situación arcaica, aunque se cometieran torpezas e injusticias en la ejecución. Por razones de prestigio se mantuvo la profusa titulación en los documentos solemnes, pero el monarca que reinaba en Madrid ya era simplemente, como rezan las monedas de aquel siglo, *Hispaniarum et Indiarum Rex*. El escudo, bandera e himno que simbolizan la idea de la Patria también proceden de aquella centuria.

La segunda mitad de aquel siglo, que coincide con la época de la Ilustración, fue mucho más rica, lo mismo en la ideología que en las realizaciones; las enunciaremos brevemente: en el terreno hacendístico, la gestión directa de los tributos, eliminando intermediarios, una vieja aspiración de los pueblos. No se pudo llegar, sin embargo, al ideal de la

Única Contribución, y la Real Hacienda siguió siendo una maraña de tributos diversos, muchos arcaicos e injustos, no pocos enajenados a particulares en forma de *juros*. No había verdaderos presupuestos sino previsiones de ingresos y gastos, y la gran mayoría del gasto seguía absorbida por los ministerios de Guerra y Marina. Otro pilar del edificio estatal, la creación de un ejército nacional, marcó algunos avances sin alcanzar las metas fijadas. El funcionariado arrastraba el pie forzado de los oficios vendidos; hubo algunos progresos hacia la profesionalidad, pero la novedad revolucionaria fue la supresión de los Colegios Mayores, punto de origen de una cerrada oligarquía, de un poderoso grupo de presión.

Totalmente sometidos los municipios y la nobleza, sólo la Iglesia se permitía ciertos aires de independencia, y por eso la acción de los reyes y sus ministros hacia ella fue especialmente agresiva; el punto culminante fue el concordato de 1753, conseguido por Fernando VI; pero fue Carlos III, a pesar de su religiosidad personal, quien asestó golpes más duros a la independencia del estamento. De este modo, la Ilustración realizaba el ideal ya expresado atrás por la Monarquía Absoluta: la nivelación de todos los vasallos en una obediencia pasiva. Sin embargo, había novedades importantes, saludables; quizás la mayor, el tímido nacimiento de un Estado del Bienestar, la reserva en los Presupuestos Generales de algunas partidas destinadas a Obras Públicas, el interés por la reforma de los sistemas educativos y la mejora de las capas más deprimidas de la población.

Otro síntoma positivo fue el interés por tener una exacta información (tras un paréntesis de siglo y medio) acerca de las realidades nacionales; el Catastro ordenado por Ensenada, aunque no alcanzara la finalidad tributaria con que se concebió, fue la mayor encuesta realizada nunca en España acerca de la población y recursos del país; sus innumerables volúmenes, sus millones de folios repletos de datos y cifras son una completa radiografía de los pueblos de la Corona de Castilla, base en la actualidad de infinidad de monografías históricas. Su complemento son los trabajos cartográficos; el más completo, el realizado por don Tomás López, geógrafo real; sus mapas, precedidos de una encuesta hecha mediante interrogatorio dirigido a los párrocos, no están a la altura de lo que en las mismas fechas se hacía en Francia y otros países, pero representaban un progreso evidente sobre la situación anterior, y fueron de uso corriente hasta que, a mediados del XIX, los reemplazó el Atlas de Coello.

Las estadísticas demográficas comenzaron con el referido Catastro y continuaron con los censos generales, extendidos ya a todo el territo-

rio español, de Aranda (1768), Floridablanca (1787) y Godoy (1797), los dos últimos no por vecinos, sino expresados en habitantes y con una clasificación que permite construir rudimentarias pero útiles pirámides de edades. Si añadimos los múltiples informes emitidos por las diversas autoridades, incluyendo los que reglamentariamente debían dirigir los corregidores al Consejo acerca del estado de sus demarcaciones, hay que concluir que aquellos gobernantes estuvieron mucho mejor informados que los anteriores acerca del país cuyos destinos regían.

No se trata aquí de saber si lo hicieron bien o mal, sino del grado de autoridad que esos gobernantes poseían y de los instrumentos de que podían hacer uso; en ambos aspectos alcanzaron un nivel superior al de cualquier etapa anterior. Tenemos la prueba en lo ocurrido durante el año 1759; fue un verdadero interregno; Fernando VI, cuya razón nunca fue muy sólida, acabó de perderla y murió totalmente privado de ella. Durante la mayor parte de aquel año (Carlos III desembarcó en Barcelona en octubre) no hubo en España y sus Indias rey hábil ni regente con poderes legales. No hay que ponderar lo que habría ocurrido siglos antes en tales circunstancias; pero en esta ocasión no ocurrió absolutamente nada; los ministros aplazaron las decisiones más importantes; para otras tomaron parecer de la reina madre y los asuntos corrientes marcharon sin tropiezo, prueba de que la maquinaria estatal podía funcionar por sí sola; prueba también de que nadie se atrevería a sacar partido de tal situación en provecho propio.

Sin embargo, algunos distinguidos historiadores cuestionan que en España existiera un verdadero Estado antes de la Constitución de 1812. Se basan en varios argumentos, que pueden reducirse a dos principales: la persistencia de la dualidad Rey-Reino, atentatoria a la impersonalidad del Estado, y la persistencia de poderes feudales, singularmente de señoríos, un poder paralelo que abarcaba más de la mitad del territorio nacional. Pero son más los historiadores que piensan que, si cabría la discusión respecto al señorío medieval, muy otro es el caso en los tiempos modernos; el señor tenía múltiples privilegios, pero ni un átomo de soberanía, que correspondía exclusivamente al Estado.

En cuanto a la dualidad Rey-Reino, nunca fue ni una oposición ni una separación total; eran como la cara y cruz de una moneda. Con el tiempo el diálogo se convirtió en monólogo; se avanzó hacia la identificación total de ambos miembros de la ecuación, lo que, en el fondo, representaba un peligro para la institución monárquica, porque el Estado, en su crecimiento, podía llegar a suplantar al rey, dejándolo reducido a mero símbolo. ¿Que siempre hubo personalismos? ¿Y cuándo no? Quienes hacen el inventario de las carencias del Estado del Antiguo

Régimen parecen olvidar que en el monstruoso y absorbente Estado de nuestros días hay también personalismos, clientelas, grupos de presión, poderes intermedios. El Estado ideal es un modelo abstracto que, sin duda, nunca tendrá existencia real. El Estado omnipotente, monolítico y deshumanizado es un ideal inalcanzable y, seguramente, indeseable.

