

El Absolutismo frente a la Constitución Tradicional

Pablo Fernández Albaladejo

Universidad Autónoma de Madrid

En sus Cartas al Conde de Lerena, escritas entre 1787 y 1795, León de Arroyal presentaba un cuadro nada complaciente acerca de la situación de la monarquía. Para Arroyal, retomando una imagen característica de cierto *arbitrismo*, la monarquía padecía una «enfermedad política» de difícil remedio. Su «constitución» aparecía «viciada». Su paisaje interno recordaba el de «una casa vieja sostenida a fuerza de remiendos». La situación, creía Arroyal, no podía sostenerse por más tiempo. Agotado -sin resultados- todo el recetario reformista que se había venido aplicando, parecía llegado el momento de pasar a mayores. En este aspecto no cabían demasiadas sorpresas sobre el tratamiento a seguir. Sólo alguien dotado de un «poder omnímodo», capaz de adoptar medidas traumáticas, podría intentar la recuperación. Arroyal, según se ve, apuntaba -y apostaba- ya claramente por una terapia en términos de *despotismo constitucional*. De su concreta instrumentación no procede aquí ocuparnos¹. Pero sí interesa sin embargo llamar la atención sobre el diagnóstico emitido que, más adelante, volverá a formular Arroyal lapidariamente: «si

1 Lo hemos hecho recientemente en nuestro trabajo, "León de Arroyal: del sistema de rentas a la buena constitución", *Homenaje a los profesores M. Artola y F. Ruiz Martín*, de próxima publicación por la Universidad del País Vasco. La edición que manejamos de Arroyal es la de J. CASO GONZALEZ, con el título de *Cartas Económico-Políticas* (Universidad de Oviedo, 1971).

vale hablar verdad en el día no tenemos constitución»². Era la enfermedad de esta última la causa de los presentes males.

Tanto en su estricta literalidad como en aquellos supuestos de fondo que la informaban, la sentencia de Arroyal poco tenía de novedosa. Constituía un auténtico *topos* dentro de la cultura política de la Francia ilustrada, donde venía siendo utilizada como *cri de guerre* por parte de los sectores más combativos³. Al servicio de su diseño reformista, el propio Turgot había llegado a incluirla en la *Mémoire sur les municipalités* presentada al joven Luis XVI en 1775: «La cause du mal, Sire -informaba el ministro al monarca-, vient de ce que votre nation n'a point de constitution»⁴. Para suplir precisamente ese vacío, Turgot intentaba hacer ver al monarca la obligación que le incumbía para que, a través de «órdenes especiales», hiciese valer los supuestos del *intérêt público* dentro del entramado feudo corporativo que materialmente constituía a Francia⁵. Pero éste no era el único criterio. Había también quienes planteaban medidas de signo contrario. Antes que introducir cambios, el monarca debía restablecer aquella «constitution coutumière»⁶ sobre la que Francia había construido su propia identidad. La presencia y aun la intensidad misma con la que se vivió este debate no era en modo alguno algo artificial. Sus razones eran bien profundas: tenían que ver con la prolongada labor de erosión constitucional iniciada, y luego mantenida, por el absolutismo militante de Luis XIV. Una labor de *desconstitucionalización* frente a la cual, ya bajo Luis XV, alzaría su voz con éxito el parlamentarismo jansenista dispuesto a reivindicar, frente al *despotisme ministerielle*, el papel del parlamento como auténtico *dépôt de lois*⁷. La situación pudo ser así descrita en términos de «une guerre

2 Cartas, p. 56.

3 La expresión es de E. CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIIIème siècle* (Paris, PUF, 1927), p. 616, que debe consultarse a estos efectos. Ver también, J. J. RO-GISTER, "The Crisis of 1753-1754 and the Debate on the Nature of the Monarchy and of Fundamental Laws", en *Herrschaftsverträge, Whalkapitulationen, Fundamentalgesetze* (Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1977), pp. 105-120; asimismo las colaboraciones de M. VALENSISE ("La Constitution française") y D. VAN KLEY ("The Jansenist Constitutional Legacy in the French Revolution"), recogidas en *The Political Culture of the Old Regime* (New York, Pergamon Press, 1987), K. BAKER ed., pp. 441-467, y 169-201 respectivamente.

4 La frase la recoge CARCASSONNE, *Montesquieu*, pp. 529-531. Sobre su contexto, F. DIAZ, *Filosofía e política nel Settecento francese* (Turín, Einaudi, 1962), pp. 630-637; acerca de su alcance político-administrativo, dentro del plan de Turgot, E. GARCIA DE ENTERRIA, *Revolución francesa y administración contemporánea* (Madrid, Taurus, 1981, 2a. ed.), pp. 76-95.

5 La posición de Turgot en relación con ese supuesto de composición de «intereses», en L. ORNAGHI, *Il concetto di "interesse"* (Milán, Giuffrè, 1984), pp. 43-44.

6 J. M. CARBASSE, "La constitution coutumière: du modèle au contre-modèle", en *Modelli nella storia del pensiero politico* (Florencia, Olschki, 1989), S. MASTELLONE ed., pp. 163-179; también, VALENSISE, *Constitution*, pp. 448-454.

7 VAN KLEY, *Jansenist Constitutional...*, *passim*; CARCASSONNE, *Montesquieu...*, cap. VI.

assez continue et souvent trop vive entre les deux puissances jurisdictionelle et ministerielle»⁸. De este modo la crisis constitucional francesa podía formalmente presentarse -tal y como ha sugerido Ernst Hinrichs- como un antagonismo entre *justicia y administración*, poniendo claramente de manifiesto la profundidad del «conflicto político interno» que aquejaba al sistema del *ancien régime*⁹.

Es difícil dilucidar hasta qué punto Arroyal era consciente del envite analítico del que se hacía portador, pero ciertamente no tocaba de oídas. Como cumplidamente se deduce de sus *Cartas*, esa falta de «regla segura de gobierno» que tanto enfatizaba era consecuencia, remotamente, de un proceso que hundía sus raíces en la baja edad media y fue continuado luego por los Austrias; leyendo entre líneas, quedaba claro asimismo la responsabilidad que incumbía a la línea de reformas emprendida por los Borbones, que no había mejorado significativamente la situación. El resultado era un sistema autobloqueado que Arroyal proponía abandonar reconstruyendo, con sus propios elementos pero sobre otros principios, uno nuevo.

Bien sea por la tardanza con que se ha producido la edición completa de su obra, bien sea por la poca relevancia que ha venido concediéndose al análisis de la dinámica político-institucional en los procesos de cambio, es lo cierto que entre nosotros la hipótesis de Arroyal no ha tenido demasiada audiencia. En un coloquio que se propone abordar el proceso de *modernización* que supuestamente siguió a la liquidación del antiguo régimen, espero que no resulte inoportuno intentar una primera contrastación de esa propuesta. Después de todo, mal se comprenderá la vertiente política de esa modernización si previamente no establecemos con un mínimo de precisión las características de la crisis en la que se debatió el viejo sistema.

* * *

Si algún acontecimiento pudiese reivindicar en el antiguo régimen la condición de momento fundacional de la *modernización* política tal sería, indiscutiblemente, el establecimiento de la dinastía borbónica. Y más en concreto la serie de disposiciones que conocemos con el nombre de decretos de *Nueva Planta*. Dudas aquí no parece que se hayan planteado: términos (*absolutismo, estado*) cuya utilización en momentos anteriores -los Austrias- se habría considerado cuando menos problemática encuentran, desde esa fecha,

8 Cit. por K. MICHAEL BAKER, "Representation", en *Political Culture...*, p. 472.

9 E. HINRICHS, "'Giustizia' contro 'amministrazione'. Aspetti del conflitto politico interno al sistema nella crisi dell'ancien régime", en *La società francese dell'ancien régime alla rivoluzione* (Bologna, Il Mulino, 1982), pp. 199-227.

horizonte despejado y libertad de circulación. Tácitamente la presencia del primero de esos términos suele deducirse a partir de la invocación, en los decretos de *Nueva Planta*, de un *dominio absoluto* al que oportunamente viene a reforzar la apelación a una *soberanía* con su reconocida capacidad de «imposición i derogación de leyes». Sobre la presencia más que embrionaria de un proyecto estatal-centralista tampoco parece que quepa discutir: exhime de ello la proclamada voluntad del monarca de «reducir» todos *sus* «Reinos de España» a «la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres i Tribunales». El hecho de que sus medidas afectasen especialmente a los *miembros* que componían la Corona de Aragón ha facilitado especialmente -dada la presencia de una posterior historiografía nacionalista- esa interpretación.

Alguna contradicción planteaban aquellas disposiciones¹⁰ que, formando también parte de esas primeras medidas, suponían sin embargo una cierta rectificación en relación con el supuesto espíritu inicial. En este caso el problema ha venido solventándose sobre la base de minimizar su alcance político, invocando la condición *privada* de las mismas y enfatizando su escasa relevancia a efectos del más *público* orden político.

Hoy por hoy no parece que esta interpretación pueda continuar manteniéndose en todos sus extremos. Ya en su momento, y sobre la base de esas mismas rectificaciones, Bartolomé Clavero argumentó convincentemente sobre aquellos supuestos que sería necesario revisar¹¹. Presente y bien activa todavía la cultura jurídica del *ius commune*, y no operante en sus categorías un principio taxativo de distinción entre *público* y *privado*¹², no cabía minimizar -por su ubicación en ese último ámbito- los efectos de la aplicación de alguna de esas disposiciones. Así, por ejemplo, con la de 29 de julio de 1707, por la que se mantenían los *fueros* y *essenciones* a los *buenos vassallos* de Aragón y Valencia. El propio espíritu con el que tendían a aplicarse esas disposiciones ilustra cumplidamente, de otra parte, lo lejos que estaba la monarquía de pretender anular, políticamente, el entramado feudo-corporativo de los reinos rebeldes¹³.

En parte esta actitud podía obedecer a razones de estricto realismo político, pero cabe preguntarse asimismo por la presencia de criterios de fondo, de límites de orden ya no estrictamente *politico* que hubieran venido a imponer

10 Pueden seguirse en *Nueva Recopilación*, 3, 2, 4º, 6º, 8º, 10.

11 *Derecho de los Reinos* (Sevilla, Universidad, 1977), pp. 189-203; ha vuelto sobre ello en, "Cataluña en España. El derecho en la historia", *AHDE*, 1987, pp. 805-850.

12 CLAVERO, *Derecho común* (Sevilla, Universidad, 1979) pp. 142 y ss, 168-179.

13 Los resultados concretos de esas medidas en el caso de Aragón pueden seguirse ahora en el excelente trabajo de J. MORALES ARRIZABALAGA, *La derogación de los Fueros de Aragón 1707-1711* (Huesca, Diputación, 1986), esp. pp. 59-72.

esas rectificaciones. Así por ejemplo, el mantenimiento de la inmunidad eclesiástica en Valencia y Aragón (7 de septiembre de 1707) se establecía reconociendo una jurisdicción eclesiástica -y una fuente última de derecho- en la que el monarca, sólo concordadamente con el Pontífice, podía intervenir. Dentro de esa misma lógica, era el *derecho natural* quien a su vez hacía valer sus exigencias en el caso de la no derogación de las jurisdicciones *alfonsinas* (5 de noviembre de 1708)¹⁴. Cabe pensar incluso hasta qué punto la actitud de Felipe V a partir de 1711 no resultaba poco menos que obligada ante los principios que inspiraban el *derecho de gentes*¹⁵. El monarca podía aludir cuantas veces quisiera a su condición de *legibus solutus* pero ello no le colocaba, ni mucho menos, en una posición de *juribus solutus*¹⁶. No por casualidad eran esos ámbitos jurídicos indisponibles aún para el propio monarca los que, en una fecha aún tan cercana a los acontecimientos como 1719, se permitía recordar a Felipe V el jesuita Juan de Cabrera¹⁷.

Con la instauración del diseño administrativo castellano en los territorios de la antigua Corona de Aragón, el monarca, ciertamente, conseguía imponer un principio de relativa uniformidad¹⁸ en el conjunto de *sus* reinos, alcanzando asimismo una mayor operatividad sobre ellos. Pero tal modificación no debe llevarnos a la consideración de esos territorios en una posición constitutivamente inerte, atrapados dentro de un férreo orden *centralista*¹⁹. Desde el punto de vista de lo que podríamos considerar como garantías jurídicas, lo que allí acababa de establecerse no era ningún *despotismo asiático*. En el siglo

14 Subraya oportunamente estos aspectos CLAVERO, *Derecho Reinos...*, pp. 196-198.

15 Nos referimos a la reintegración de sus «leyes municipales» a Aragón (3 de abril de 1711), así como a la continuidad de esta orientación en Cataluña y Mallorca. Ya C. Schmitt había apuntado que en las guerras dinásticas del XVIII el ocupante, «en la mayoría de los casos, mantenía en vigencia el derecho existente, en especial el Derecho privado: la propiedad «sivada» y los derechos bien adquiridos, o sea la estructura social en sí, permanecían intactos en una medida muy amplia" (C. SCHMITT, *El nomos de la Tierra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 244-245). Y compárese con lo que ya en la primera mitad del XVIII había escrito Pedro de FONTECHA: «Los que adquirieron el Principado Iure-Belli, tienen absoluta potestad para disponer y mandar a su arbitrio, derogando unas Leyes, y ordenando otras, como sean sin repugnancia del Derecho Divino, Natural y de las Gentes» (*Escudo de la más constante Fee*, Ed. Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao, 1976, p. 20).

16 La comparación es de G. BARUDIO (*La época del absolutismo*, Madrid, Siglo XXI, 1983, p. 75), referida en concreto a Bodino.

17 Comentando la victoria de Felipe V, Cabrera no dejaba de hacer notar que a pesar de los méritos propios del monarca, fueron «Dios, la Naturaleza y el Reyno» quienes «pusieron el cetro en la mano del Rey nuestro Señor» (CABRERA, *Crisis Política determina el mas florido imperio*, Madrid, 1719, p. 2. La obra está dedicada al Príncipe de Asturias).

18 Hubo notables excepciones en el régimen señorial; J.M. TORRAS, *Els municipis catalans de l'antic Règim* (Barcelona, Curial, 1983), pp. 209-220; P. RUIZ TORRES, *Señores y propietarios* (Valencia, Institut Alfons el Magnànim, 1981), *passim*.

19 Tal calificación, vigente el orden feudo-corporativo y sus supuestos políticos, no resulta demasiado pertinente (ver en general, A. M. HESPANHA, *As vésperas do Leviathan*, Lisboa, 1986, I, pp. 17-46).

anterior ese diseño importado, su *constitución* si se quiere, había mostrado suficiente capacidad como para contener las actuaciones *decisionistas* que en más de una ocasión se llevaron a cabo por la monarquía. Incluso, por lo que empezamos a saber, corporaciones urbanas y entidades señoriales no habían salido malparadas del envite. En la Corona de Aragón las mayores posibilidades de control resultaban, como es sabido, del establecimiento de una sustancial cobertura militar a lo largo de esos territorios. Pero, junto a este dato, conviene hacer notar la oposición mantenida frente a esa administración militarizada por el *ministerio togado*, poco amigo de un estamento -el militar- cuya actuación no consideraban muy respetuosa para con las formalidades del derecho. A largo plazo no dejarían de hacer valer buena parte de sus criterios²⁰.

En todo caso, la voluntad de *centralización* que enfáticamente suele invocarse comentando la actuación mantenida para con los territorios rebeldes, debe contrastarse con la que se guardó para con aquellos otros casos (Reino de Navarra, Señorío de Vizcaya, Provincias de Alava y Guipúzcoa) que, si formalmente incorporados a la Corona de Castilla, no dejaban de representar dentro de ella situaciones diferenciadas, incluso sustancialmente diferenciadas. La instrucción remitida al Intendente de Navarra y Guipúzcoa en 1718 es bien ilustrativa a estos efectos²¹. No menos llamativas resultan la serie de *Convenciones* firmadas en 1727 entre la Corona y las Juntas de cada uno de esos territorios. Aquí tampoco fue un *centralismo* lo que precisamente acabó por asentarse. Esos acuerdos, incorporados al particular patrimonio constitucional de esos territorios, resultarán decisivos en el proceso de *corporización* provincial -con el tipo de dinámica política que ello implica- que llegará a madurar a lo largo del siglo XVIII²².

* * *

20 Algunos aspectos de lo que venimos refiriendo en E. GIMENEZ LOPEZ, "El establecimiento del poder territorial en Valencia tras la Nueva Planta Borbónica", *Estudis*, 13, 1988, pp. 201-239; del mismo, "La Nueva Planta de Aragón: Corregimientos y Corregidores en el reinado de Felipe V", *Argensola*, 101, (Huesca, 1988), pp. 10-49. E. ESCARTIN, "El desacord del Reial Acord (1716-1755)", *Pedralbes*, 4, 1984, pp. 113-146; J.M. GAY, "Corregiments militars catalans: El miratge de les reformes carolines", *Pedralbes*, 8, 1988, pp. 87-105.

21 En ella se le recordaba la necesidad de observar escrupulosamente su contenido, «excepto en lo que fuere contrario a la constitucion de los tribunales del referido reino de Navarra, porque es mi voluntad que en el exercicio de este empleo os arregleis exactamente a ella, y que lo referido en la citada instruccion se entienda y practique sin perjuicio de los privilegios en cuya posesion se hayan aquellos naturales" (H. KAMEN, "El establecimiento de los Intendentes en la administración española", *Hispania*, 24, 1966, p. 24).

22 Sobre ello, J.M. PORTILLO, "El marco institucional de las Provincias Exentas: elementos constitucionales", *Ekonoziaz*, 9-10, 1988, pp. 55-66; del mismo, "El País Vasco: el Antiguo Régimen y la revolución", en *España y la revolución francesa* (Barcelona, Crítica, 1989), pp. 239-282, J.R. AYMES ed. El término *Convención*, que es el que figura en los documentos originales -así, en el suplemento de la *Nueva Recopilación de los Fueros de Guipúzcoa* de 1758-, referido a esos acuerdos, lo utiliza FONTECHA, *Escudo...*, p. 209.

Así pues, aquellos patrones políticos que parecen inspirar la actuación de la monarquía no resultan demasiado consecuentes, según hemos podido ver, con la puesta en marcha de un supuesto proceso de *modernización* política. Y ello independientemente de que alguno de sus componentes pueda luego llegar a formar parte, mediando radicales cambios de paisaje político, de ese diseño. Ahora, en cualquier caso, su lógica es otra, y otro el proyecto del que forman parte. Fundamentalmente el de la propia *Casa* dinástica que ha resultado vencedora del conflicto sucesorio. La conexión, obvia como parece, no ha sido siempre así entendida. Pero es lo cierto que a partir de esta perspectiva la lógica aparentemente contradictoria de algunas decisiones se difumina.

La cuestión, referida a este concreto momento europeo, la ha planteado en sus justos términos Günter Barudio. La serie de cambios políticos internos que tuvieron lugar entre 1650 y 1750 no obedecía, estrictamente, a ningún proceso de *modernización* estatal. La carga de racionalización política que con unanimidad se les atribuye remite sustancialmente a aquellos intereses dinásticos directos impulsores de esas medidas. Es justamente el afianzamiento de esas dinastías, y no la fundación de ningún orden estatal, lo que se persigue. Consecuentemente, «las necesidades de una "Casa soberana"» no deben equipararse sin más con las del «moderno estado de poder». Durante los siglos XVII y XVIII los representantes de cada una de esas *Casas* mostraron inequívocamente cuál era el sentido de su *programa*: la conversión del reino en una propiedad dinástica patrimonial, en una especie de fideicomiso familiar. Allí donde los monarcas consiguieron «la disponibilidad del país y de su gente» fue donde, propiamente, el absolutismo alcanzó su plenitud²³.

Tal *absolutismo patrimonial* no había dejado de insinuarse ya en el propio texto de la *Nueva Planta*. No de otra forma puede interpretarse esa invocación a un *dominio absoluto* a la que antes nos hemos referido, y que los hechos vienen a demostrar. Lo que empezamos a conocer acerca de la actuación de Felipe V en relación con el Real Patrimonio de la Corona de Aragón revela claramente ese proceder en términos de completa disponibilidad, un proceder que la presencia del ordenamiento foral había venido impidiendo hasta la fecha²⁴. Con su victoria, el monarca pudo llevar a cabo una reorganización

23 BARUDIO, *Epoca absolutismo... passim* y en concreto pp. 192, 277, 284, para las citas que se aducen. Con anterioridad, Guido Astuti ya había sugerido esta misma vía, subrayando que esa *disponibilidad* debía entenderse tanto en términos internos como *internacionales* (G. ASTUTI, *La formazione dello Stato Moderno in Italia*, Milán, Giappichelli, 1967, esp. pp. 270-271 y 284-299).

24 Sobre la génesis de esos impedimentos, M.T. FERRER i MALLOL, "El Patrimoni Reial i la recuperació dels señoryus jurisdiccionals en ells estats catalano-aragonesos a la fi del segle XIV", *Anuario de Estudios Medievales*, 1970-1971, pp. 351-451. Sobre la situación y la política seguida en el XVIII, en el caso de Valencia, informa cumplidamente C. GARCIA MONERRIS, "Canga Argüelles y el Patrimonio Real de Valencia", *Estudis d'Història Contemporània del País Valencià*, 1, 1979, pp. 137-163; idem, "Monarquía absoluta y Haciendas forales. Desmembración y reorganización del Patrimonio Real valenciano en el siglo XVIII", en

administrativa libre de cualquier mediación u obligación en relación con el reino. Fue ello precisamente lo que le permitió, vía donaciones, utilizar ese patrimonio como fundamento material sobre el que levantar una política de compra de lealtades. Razones de estricto prestigio dinástico explican así un comportamiento habitualmente tenido por contradictorio²⁵.

Si el desmantelamiento del ordenamiento foral permitía ese proceder en los territorios de la antigua Corona de Aragón, en Castilla no era esa la situación. Lo que de hecho no impidió que el monarca, también aquí, llevase a cabo una actuación en parecidos términos, bien que con distinto resultado. Apremiado por las necesidades del conflicto sucesorio, el monarca decidió en 1706 la creación de una *Junta de Incorporación*, con el objetivo declarado de proceder a la revisión de aquellas rentas, derechos y oficios que se hubiesen enajenado de la Corona. Su erección se justificaba de acuerdo con criterios estrictamente constitucionales: dada la situación de *necesidad* creada por la guerra, «era de justicia y equidad usar lo propio antes que entrar a grabar lo ajeno»²⁶. Formalmente aquí se trataba de *usar*, no de *disponer* libremente. No obstante, su propia naturaleza -al margen de los tribunales ordinarios- así como la forma de proceder -*gubernativa*²⁷- que se le imponía, permitían teóricamente al monarca una rentable explotación de la *necesidad*, actuando de manera abiertamente *decisionista*. Después de todo, el cometido de la Junta no era otro que el de presentar al monarca un registro de su patrimonio. Que finalmente la operación acabase produciendo un resultado contrario al que se había previsto²⁸ importa menos a nuestros efectos que dejar constancia del criterio de fondo que había presidido su establecimiento.

En cualquier caso la nueva dinastía no estaba dispuesta a abandonar sus planteamientos. De hecho, en 1713, había pasado a aplicarlos en cuestiones tan cruciales como las que tocaban a la propia ley de sucesión de la Corona. Con la abdicación en enero de 1724 a favor de su hijo Luis, Felipe V reitera-

Estudios de Hacienda (Madrid, IEF, 1984), pp. 249-270, L. M. BILBAO y M. ARTOLA eds.; idem, "Fernando VII y el Real Patrimonio", *Estudis d'Historia*, 4, 1983, pp. 35-66.

25 Circunstancia ya señalada por ASTUTI, *Formazione...*, pp. 292-293.

26 Sobre la Junta, F. GIL AYUSO, *Junta de Incorporaciones*. Catálogo (Madrid, 1934), VII-XIII; sobre su actuación, P. SAINZ DE ANDINO, *Alegación por el derecho de la Real Hacienda... y el Excelentísimo Señor Duque del Infantado* (Madrid, 1833), pp. 121-128.

27 La Junta consultaba directamente con la Real Persona, de donde recaía resolución; formalmente el procedimiento *gubernativo* excluía los trámites judiciales, pero no implicaba necesariamente que no hubiese "audiencia de partes" (A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces*, Madrid, IEA, 1971), pp. 90-91; según refiere Saínz de Andino (p. 117), en estos casos no la hubo.

28 En el sentido de que una vez obtenida la oportuna *providencia gubernativa*, quienes la habían conseguido la intentaban hacer valer como si de títulos de adquisición se tratasen, «atribuyendo a una simple disposición gubernativa todo el valor y eficacia de una ejecutoria judicial» (Saínz de Andino, p. 121). El monarca en 1717 transfirió la continuidad de la operación al Consejo de Hacienda.

ría ese proceder²⁹. A la misma razón dinástica y patrimonial obedecían asimismo la ininterrumpida serie de guerras en las que se vio envuelta la monarquía después de Utrecht, demostrando hasta qué punto el pretendido *ius inter gentes* venía a convertirse, también, en un *ius inter reges*³⁰.

Esas mismas empresas bélicas, con su demanda de recursos, constituían un poderoso estímulo para implementar nuevas medidas de corte patrimonialista. En octubre de 1738, en los momentos inmediatamente anteriores a la crisis de 1739³¹, se había establecido una *Real Junta de valdíos y arbitrios* encargada de proceder a la recuperación de un tipo de tierras -los baldíos- que, supuestamente usurpadas por los concejos, se consideraban pertenecientes a la Corona. La recuperación era el primer paso para proceder, posteriormente, a la venta de los mismos. La inspiración francesa de esta medida parece clara: de hecho era lo mismo que Luis XIV había pretendido llevar a cabo en Francia, en 1692, con la teoría de la *directe royale universelle*³². En Castilla las ventas puntuales de baldíos no eran desconocidas, pero lo que ahora se planteaba era una operación de mayor alcance. La presunción de regalidad que Felipe V intentaba hacer valer sobre las tierras baldías del reino, que no dejaba de encontrar un cierto apoyo en un sector de la doctrina³³, le permitiría de inmediato actuar sobre las mismas en términos de completa disponibilidad.

En su condición de representante del Reino, la Diputación, un mes después de la creación de la Junta, elevó una *consulta* al monarca encaminada a demostrar que los baldíos siempre habían figurado «entre los bienes propios de las ciudades», rechazando frontalmente el supuesto de usurpación del que partía la Junta³⁴. Para los autores de la *consulta*, el derecho de los pueblos a los baldíos se fundamentaba no tanto en la doctrina cuanto en los contratos suscritos entre las ciudades y el monarca a raíz de los *servicios de millones*

29 Haciendo suyo lo que probablemente constituía un estado de opinión largamente madurado, Martínez Marina llegaría a escribir que, con esa actuación, Felipe V había dispuesto «de la corona y del reino así como de un patrimonio o heredad suya» (F. MARTINEZ MARINA, *Teoría de las Cortes*. Madrid. Ed. Nacional, 1979, pp. 608-625).

30 Como en su momento apuntara correctamente ASTUTI, *Formazione...*, pp. 270-271.

31 Sobre ella, P. FERNANDEZ ALBALADEJO, "El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones", *Moneda y Crédito*, 142, 1977, pp. 51-85.

32 Con ello Luis XIV, invocando su condición de *souverain fiefieux* y amparándose en el principio de «nulle terre sans Seigneur», trató sin conseguirlo de imponer el señorío directo del rey sobre las tierras *alodiales* del reino (ASTUTI, *Formazione...*, pp. 66-67; F. OLIVIER MARTIN, *Histoire du Droit Français*, París, Ed. CNRS 1984, p. 643).

33 Así por ejemplo, J. BOBADILLA (*Política para Corregidores*, Madrid, Reed. IEAL, 1978, I, pp. 457, 475), y también J.B. LARREA (*Allegationum Fiscalium*, ed. Lyon, 1732, p. 149, Alleg. CIX, 7; p. 154, Alleg. CX, 22).

34 La *Consulta* en B.N., Varios, 451/31, de donde procede asimismo el Dictamen del fiscal al que a continuación se alude.

que se venían negociando desde el siglo anterior. A las *escrituras* de esos *servicios*, todavía en vigor, debía atenerse el monarca³⁵. De otra parte, incluso admitiendo la posibilidad de que esas tierras hubiesen sido usurpadas, la Diputación, dispuesta a dejar constancia de su oposición a las pretensiones del monarca, señalaba que la usurpación lo habría sido en todo caso al patrimonio de la Corona, no al particular del monarca.

Dando réplica al escrito de la Diputación el fiscal Blas Jover, en su Dictamen, argumentaba en un primer momento desde razones estrictamente patrimoniales: como *dueño propietario* y en fuerza de su *dominio propietario* podía ya quedar justificada la decisión del monarca. Después, e instalado en un ámbito que quería ser *iuspublicista*, podía hacerse valer el *dominio mayor* del monarca sobre esas tierras; frente a esta potestad absoluta no cabía «pacto, ley ni promesa», mucho más desde el momento en que el propio *Reino* estaba lejos de haber observado con mediano rigor las obligaciones por él contraídas a raíz de los *servicios de millones*. La Junta hizo suyo el Dictamen del fiscal y las ventas se extendieron por el reino. Pero ello no sin resistencia, y no sin que los respectivos *jueces comisionados* hubiesen de reiterar en cada caso esos argumentos³⁶. Por su particular génesis y configuración, la operación encontró asimismo resistencia en los territorios de las Ordenes Militares, detectándose en este caso alguna presión por parte de los propios *infantes*³⁷. Consecuencia de esta resistencia, y acaso también por la propia muerte de Felipe V, su sucesor, nada más acceder al trono, decidía dar marcha atrás al proyecto³⁸.

* * *

Progresivamente el orden tradicional del reino, su constitución, empezaba a dejarse notar. En 1751 Pedro José Pérez Valiente llegaría a realizar una primera y completa formulación de la misma³⁹. Sus supuestos de fondo, amén de la escolástica castellana y otras autoridades obligadamente tradicionales, dejaban traslucir asimismo una fuerte presencia del más reciente *iusnaturalismo* político. Esto último resultaba fundamental a efectos de hacer valer, como

35 Algo de ello puede verse en nuestro trabajo publicado en *Revista de las Cortes*, 15, 1988, pp. 181-208.

36 Ver para Cuenca, J.M. MANGAS NAVAS, *El régimen comunal agrario de los concejos de Castilla* (Madrid, Serv. Publics. Agrarias, 1981), pp. 142-146.

37 El proceso puede seguirse en B. CHAVES, *Apuntamiento legal sobre el dominio solar que... pertenece a la Orden de Santiago en todos sus pueblos* (Madrid, hacia 1740, reed. El Albir, Barcelona, 1975); asimismo B.N., mss. 18733/1. Dada su condición de maestre, el monarca no podía en principio hacer valer aquí un dominio solar y uso propietario que correspondía a las Ordenes; su condición era de administrador.

38 *Nov. Rec.*, 7, 23, 3; 18 de septiembre de 1747, declarándose «nulas e insubsistentes» todas «las enagenaciones adjudicadas a mi Real Corona, o particulares, de cualquier condición que sean».

39 *Apparatus Iuris Publici Hispanici* (Madrid, 1751), 2 vols.

componente histórico de esa constitución, un concepto de *dominium eminens* de inspiración estrictamente *iuspublicista*, lejos de cualquier concesión a un entendimiento del mismo en términos de patrimonial derecho de propiedad⁴⁰. La misma historia de la monarquía no venía sino a avalar esta interpretación.

Ya desde el momento de Pelayo los *hispanos* instituyeron «Regem propter Regnum»; aquí la voz *dominus*, «qua imperans unitur, non apponitur ad significandum dominium aut proprietatem, sed ad indicandam dignitatem & praesinentiam». De ahí que todo lo que los monarcas incorporaron durante el proceso *reconquistador*, se entendiese que lo ganaron «non sibi, sed Regno aut Monarchiae», de modo que «Regnum sive Corona ipsa est, quae possidet Regni bona & jura». Más allá de estos *publica Regni jura* estaban aquellos bienes cuyo *dominium* y *propietas* tocaba al monarca pero, también en este caso, su posesión se entendía «Jure Sceptri & Imperii». Consecuentemente no menos indisponibles resultaban para el monarca tanto aquellos bienes (*publica, propria, communia*, incluyéndose entre éstos últimos los baldíos) sobre los que las ciudades ostentaban un *dominium comprehensionis*, como aquellos otros «quae privata dicuntur», y a cuyos titulares se les reconocía un *proprietatis dominium*⁴¹. Concluyendo su análisis sobre este punto, y opinando sobre el tipo de poder que al monarca le pudiera tocar, *salva subditorum proprietate*, Pérez Valiente sugería intencionadamente la sustitución del término *dominio eminente* por el más ranciamente publicístico de *imperium* o *suprema jurisdictio*.

Con su planteamiento Pérez Valiente no hacía otra cosa que reformular, con ciertos retoques, la tradicional concepción jurisdiccionalista del poder. Una concepción que, según ha podido verse, hacía del mantenimiento del derecho objetivo la principal obligación del monarca⁴². La lectura de la *Representación* elevada por Ensenada al monarca en ese mismo año de 1751, claramente pone de manifiesto hasta dónde llegaba la contraposición entre ese orden tradicional y los supuestos del absolutismo patrimonial⁴³. El halo re-

40 Tesis que había defendido J.F. HORN en 1699, argumentando que el *Príncipe*, como auténtico propietario, podía expropiar sin indemnización (sobre ello, y sobre la reacción que suscitó la tesis de Horn, U. NICOLINI, *La proprietà, il Principe e l'espropriazione per pubblica utilità*, Milán, Giuffrè, 1952, p. 107 y ss., esp. 111). Explícitamente se refiere a esta interpretación, para condenarla, Pérez Valiente: la tesis de Horn, al no reconocer para los súbditos otros derechos que los resultantes del *dominium utile*, venía a «confundere imperium civile cum patrimoniali» (I, p. 268).

41 Todas las referencias en vol. II, caps. 16 y 17.

42 Sobre ese concepto, A.M. HESPANHA, "Représentation dogmatique et projects de pouvoir", *Ius Commune*, 21, 1984, pp. 3-27; asimismo, L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi* (Milán, Giuffrè, 1987), II, pp. 39-71.

43 Algunos comentarios sobre el momento de esa *Representación* en mi trabajo, "Monarquía ilustrada y haciendas locales", *Estudios Hacienda*, pp. 157-174, participando de esa visión modernizadora a la que se critica.

formista y modernizador con el que habitualmente suele presentarse la gestión de este *ministro* debe encuadrarse en sus justos términos. Primero porque por mucho que fuera su énfasis en lo *gubernativo* y su interés por una monarquía más ejecutiva, no lo era hasta el extremo de postergar a los *togados* de esa actividad. Después porque su modelo por antonomasia era siempre «el gran Luis Catorce». Sus consideraciones sobre el interno gobierno de la monarquía no ocultaban el superior fin de *grandeur* dinástica que presidía y dominaba todo su proyecto. Como en su correspondencia particular llegaría a reconocer, su principal cuidado no era otro que el de «servir a los amos lo mejor que se y puedo»⁴⁴. Las sugerencias de Barudio, de nuevo, vienen al caso: las modificaciones introducidas por la *necesidad* dinástica no deben confundirse con un proceso de estatalización.

En líneas generales los primeros años del reinado de Carlos III continuaron desenvolviéndose dentro de esta dinámica. Esquilache representaba la continuidad de la línea de Ensenada en tanto que, progresivamente, Campomanes pasaba a hacerse cargo de la defensa de ese orden *jurisdiccionalista* al que anteriormente nos hemos referido⁴⁵. En buena medida el conflicto abierto que estalló en 1766 no dejaba de recoger ese antagonismo, bien que sobre ello no se halla reparado suficientemente. Prescindiendo de detalles que alargarían excesivamente esta comunicación, interesa sobre todo llamar la atención acerca del sentido de algunas de las decisiones políticas que se adoptaron inmediatamente después de 1766. Particularmente la que se recogía en el auto acordado de 13 de noviembre de 1766, por la que establecía la separación de intendencias y corregimientos y que, en conjunto, suponía un reconocimiento y reforzamiento de aquella magistratura -el Corregidor- que paradigmáticamente encarnaba los supuestos del orden tradicional. Se pretendía con ello, si no dar marcha atrás, sí cuando menos redefinir y contener, dentro de un ámbito competencial más limitado, el despliegue de autoridades comisariales -con su jurisdicción extraordinaria- que había venido potenciándose desde la época de Ensenada. Tal medida resultaba completamente inaplazable dada la responsabilidad que, con unanimidad, se hacía recaer sobre los Intendentes en relación con el estallido de los motines.

El *Informe* que sobre este extremo presentó el Consejo de Castilla al monarca⁴⁶ prueba inequívocamente la dimensión constitucional que quería darse al asunto. La unión de intendencias y corregimientos que se había llevado a cabo bajo Ensenada no había servido sino para introducir «la confusión

44 La referencia en F. ABAD LEÓN, *El marqués de La Ensenada* (Madrid, Ed. Naval, 1985), I, p. 136.

45 Ver mi trabajo de la nota (43).

46 Lo recoge, E. GARCIA MONERRIS, *Absolutismo y poder local*, tesis doctoral, Valencia, 1986, pp. 925-936, de donde proceden mis referencias.

de negocios». Por los mecanismos con que se les había permitido venir actuando, al margen de la jurisdicción ordinaria, los intendentes había llegado a introducir un cierto *despotismo* en el funcionamiento interno de la monarquía. Se hacía necesario que el monarca procediese a restablecer «los principios fundamentales de la Monarquía, que en tiempos anteriores fueron enerbados». Básicamente, el restablecimiento de «las cosas en su orden natural» implicaba, además de no confundir «negocios», no confundir tampoco «autoridades»: la justicia, en su plenitud -incluyendo la *Policía*-, debía volver a los jueces, libre de las interferencias de cualquier actuación comisarial; en sus *reglas* y en sus *conductos* «la Justicia debe de ser constante». Que a los intendentes se les hubiese reconocido capacidad para expedir «aprovaciones de providencias» sólo había servido para truncar «todo el Gobierno Político», e impedir «a las partes sus naturales recursos».

Restablecidos aquellos principios que componían el núcleo duro de la constitución tradicional, Campomanes podía entonces recordar el papel que tocaba jugar al Consejo como «tutor de todos», y cuyos fiscales venían a ser «voz del rey y de los Reynos para procurar la conservación del Erario, de los pueblos y del Estado». Con todo, la reafirmación del *ministerio togado* no constituía sino una primera medida dirigida a contener el *despotismo ministerial* tan hondamente introducido. Completando la operación era necesario, además, hacer valer esos mismos principios sobre quienes actuaban como agentes del Consejo en el territorio. De ahí la importancia -según se ha apuntado- que dentro de esta estrategia pasaba a adquirir el Corregidor letrado, cuya actuación se quería que estuviese presidida «por las Leyes del Reino y conocimiento fundamental de la Constitución del Estado, el cual es imposible a quien ignore el Derecho patrio»⁴⁷. Tales exigencias resultaban ineludibles para una magistratura de quien dependía «la felicidad de los pueblos». De esto último se ocuparía asimismo Campomanes, intentando -vía *diputados del común* y *síndico personero*- recomponer un tejido corporativo urbano que, de no actuarse rápidamente, podía volver a manifestarse en explosiones como la de 1766. A esta misma lógica de recomposición del orden corporativo responden sus planteamientos de reforma a propósito de la *industria popular* o del establecimiento de una *ley agraria*⁴⁸.

47 La expresión es de Campomanes, con motivo de una *Representación* elevada a la *Cámara* en 1768 sobre las líneas maestras que habían de presidir la reforma corregimental (mis referencias proceden de E. GIMENEZ LOPEZ, *Militares en Valencia*, inédito, p. 103).

48 Sobre ello V. LLOMBART, "Campomanes frente al proyecto de Unica Contribución", *Hacienda Pública*, 38, 1976, esp. p. 124; del mismo, "Comparación entre los Ilustrados de la Corona de Aragón y los de Castilla y León: Campomanes, Sisternes y Asso ante la Ley Agraria" *Estructuras Agrarias y Reformismo Ilustrado en la España del siglo XVIII* (Madrid, Ministerio de Agricultura, 1988).

Esa proclamada «vuelta de las cosas a su orden natural» no debe inducir a una interpretación de la postura de Campomanes en términos de un estricto y duro repliegue. Como su propia actividad prueba palmariamente, las reformas podían tener lugar, pero a condición de que no implicasen o planteasen conflictos en relación con esa matriz *jurisdiccionalista* del poder con la que él se identificaba plenamente. De ahí la relativa continuidad -que no identidad- con los planteamientos de Pérez Valiente: la monarquía española constituía un sistema de gobierno *monárquico paterno*, en el cual «los reyes dejan en cada uno el dominio y adelantamiento de sus bienes para sí y sus herederos libremente»⁴⁹. Como prueba su actuación en relación con la *Ley General de Incorporación*, un *test* bien indicativo sobre la forma en que se entendía el *dominio eminente* del monarca, los expedientes de *reversión* se verían caso por caso, sin perder su condición de *contradistorios*, no cabiendo por tanto otra solución que la estrictamente contenciosa⁵⁰. Al igual que sucedía en el restante ámbito europeo, aquí también la gestión del poder continuaba entendiéndose, sustancialmente, en términos jurisdiccionales⁵¹.

Tal fue el diseño que, decididamente, Campomanes trató de llevar a la práctica dentro de lo que constituye el momento político central del despotismo ilustrado. Su duración prácticamente coincide con el comienzo de la guerra contra Inglaterra en 1779. A partir de ese momento es otra la dinámica político-institucional que se pone en marcha, una dinámica de nuevo marcada por su énfasis en lo *gubernativo* y su preferencia por una organización de impronta más ejecutiva. La creación de la Junta de Estado en 1787 constituirá la culminación del proceso⁵².

Que la quiebra del diseño de Campomanes coincidiese con la guerra no significa que aquellos factores que la habían producido fuesen exclusivamente exógenos. Resultaban inmediatamente de las contradicciones implícitas en el propio modelo, agudizadas por una irrenunciable voluntad dinástica de mantener, a cualquier precio, la estructura imperial superviviente a Utrecht. Dominante este criterio *último*, mal podía llevarse adelante esa paternal *policía* recomponedora del orden tradicional según quería Campomanes. Menos aún cuando la posibilidad de conseguir mayores recursos fiscales se veía entorpecida por la relativa impenetrabilidad de un sistema *jurisdiccionalista* garanti-

49 El texto en L. RODRIGUEZ, *Reforma a Ilustración en la España del siglo XVIII* (Madrid, Fund. Univ., 1975), p. 92; ese mismo planteamiento del dominio eminente en el *Tratado de la Regalía de Amortización* (Madrid, Ed. Revista de Trabajo, 1975), p. 43.

50 Véase S. DE MOXO, "Un medievalista en el Consejo de Hacienda", A.H.D.E., 1959, pp. 610-668; del mismo, *La incorporación de los señoríos en la España del Antiguo Régimen* (Valladolid, Univ., 1959), pp. 67-68.

51 MANNORI, *Uno Stato...*, p. 56 y ss.

52 En el que aquí no entramos. Algunas indicaciones en mi, *Monarquía ilustrada...*, pp. 165-167.

zado por la propia monarquía, y cuyos *sujetos políticos*⁵³ podían realizar dentro de él una cumplida defensa de sus derechos.

En 1780, en su informe al canciller Kaunitz sobre «les causes principales» que determinaban «l'etat actuel de l'Espagne», Pietro Paolo Giusti, el representante imperial en la corte de Madrid, subrayaba que la primera de ellas era le «défaut de constitution»⁵⁴. El diagnóstico de Arroyal, insospechadamente, encontraba aquí un precedente que el autor de las *Cartas*, con toda probabilidad, no llegó a conocer. La corte madrileña, por lo demás, difícilmente hubiera podido hacerse cargo de esas recomendaciones aun en el caso de que las hubiera llegado a conocer. Entre medidas restauradoras y disposiciones de pretensión administravista, la madeja de la antigua constitución se había enredado ya demasiado. La invitación de Arroyal de fundar un edificio nuevo, de dotar a la monarquía de «una regla segura de gobierno», no resultaba después de todo tan disparatada. Sucedió sin embargo que, aun disponiendo de ese «poder omnímodo» que Arroyal reclamaba para realizar el cambio, tanto Carlos IV como Godoy prefirieron utilizarlo en otra dirección.

53 En el sentido en el que lo plantea B. CLAVERO, *Tantas personas como estados* (Madrid, Tecnos, 1986), *passim*.

54 *Despachos de los representantes diplomáticos de la Corte de Viena* (Madrid, Soc. Görres, 1987), H. Kleinmann ed., t. XIII, p. 109.