

BENJAMIN GONZALEZ ALONSO

Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España

Tienen por objeto estas Jornadas el estudio de «Las Autonomías». No hubiera resultado sencillo hallar otro tema de actualidad e importancia comparable; tan colmado de carga polémica y necesitado de serena reflexión. Las autonomías despiertan sentimientos airados y frustraciones seculares, y por eso urge enderezar el debate y hacerlo discurrir por cauces racionales.

La clarificación del tema demanda la aportación de especialistas que lo aborden desde diferentes ángulos. Pero eso no quiere decir que debamos renunciar a su consideración global, y mucho menos que cualquier enfoque sea igualmente susceptible de deparar una visión neta del trasfondo de las autonomías. Por el contrario, la multitud de planos que convergen en esta materia no puede llevarnos a ignorar su dimensión fundamental: la autonomía se materializa en autogobierno. De ahí que nos encontremos ante un problema de naturaleza primordialmente política y jurídica.

Así, pues, al reconducir las autonomías al Estado y acometer su examen desde la perspectiva estatal no se establece un vínculo caprichoso o artificial, sino que se apunta hacia el núcleo de la cuestión. El análisis de las autonomías conduce necesariamente a encararse con el Estado, cuya existencia determina y delimita la problematicidad de aquéllas. Olvidar tal hecho equivale a alejarse de la comprensión profunda del fenómeno autonómico.

Mas las autonomías no son cosa de hoy, ni de un ayer inmediato mensurable en décadas. Tienen raíces muy hondas. Sus manifestaciones actuales son la envoltura reciente de una herencia gravosa a la que ahora se nos llama sin permitir, además, que nos acojamos al *beneficium inventarii*. Ahí está todavía la estela de los litigios que ha provocado, repletos de trámites e incidentes a los que es necesario atender. Conviene, en suma, apelar a la historia. Y puesto que el tema remite a cuestiones de índole jurídico-política, asentar la indagación en el

terreno de la Historia política y jurídica. Doy por supuesto que no nos dictará soluciones. No es esa su finalidad, ni consiste la tarea del historiador en emitir fallos. Que a pesar de ello sea menester recabar su colaboración, se debe a que la Historia nos permite adueñarnos de un caudal de experiencias significativas; interpretar en términos racionales determinados procesos que, incoados tiempo atrás, nos preocupan hoy porque aún no están cerrados. La Historia carece de medios para clausurarlos, pero ilumina sus contornos y contribuye poderosamente al descubrimiento de sus claves. En resumen, los torna inteligibles.

No es fácil, sin embargo, alcanzar esa meta, pues varios obstáculos dificultan la consideración de las autonomías por el historiador. Su presencia no sorprende, pero no está de más dejar constancia del grado en que el tema es permeable a interferencias sumamente perturbadoras, a causa del ambiente que rodea lo relacionado con las autonomías y de la carencia de rigor con que con harta frecuencia se expone la progresión de sus manifestaciones históricas. El avance de las mitologías regionales no permite albergar muchas esperanzas de que los españoles lleguen a adquirir un conocimiento cabal de su pasado. ¿Es acaso hacedero mantener un ápice de razonable objetividad en tales circunstancias? Lo es el intentarlo, recordando que, como se ha escrito recientemente, la objetividad comienza cuando el historiador percibe como problema sus límites internos (1).

Al margen de lo anterior, es aconsejable tomar precauciones semánticas e interponer barreras cronológicas. El léxico es aquí más equivoco y resbaladizo que de costumbre, así como mayor el peligro de extrapolar conceptos y de aplicar a periodos pretéritos categorías inadecuadas. De otro lado ¿dónde situar el arranque de la exposición? Si nuestro tema deviene en problema histórico en la medida que determinadas entidades infra o preestatales inician su *tour de force* con el Estado para arrebatarse porciones de autogobierno, o bien para preservar de la acción del Estado las que ya disfrutaban, el prerequisite por excelencia es que haya Estado. Luego habrá que elucidar la situación inmediatamente previa al nacimiento del Estado, registrar las consecuencias de su aparición y las transformaciones que conllevó su desarrollo.

Pese a su acotación temática y cronológica, la materia desborda con mucho los límites de espacio impuestos a estas páginas. Por eso he optado por reducir a lo indispensable el análisis de la etapa tardomedieval, y por centrarme en el estudio del despliegue del Estado en la Modernidad y de los trastornos que acarreo su presencia. Como la consideración del desenvolvimiento del regiona-

(1) Son palabras de P. VILLAR, en su Prólogo a J. J. CASTILLO, *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino en España (La Confederación Nacional Católico-Agraria, 1917-1942)*, Madrid, 1979, p. X.

lismo y del nacionalismo en el siglo XIX y primer tercio del XX requeriría otra ponencia, y doy por seguro que será objeto de otras colaboraciones, me he limitado a bosquejar mi posición sobre ambos fenómenos, y a sugerir la última *ratio* de la continuidad en la España contemporánea del problema que encierran.

* * *

El Estado, debe quedar claro desde el principio, no ha existido siempre. No es, por tanto, una institución «natural» inseparable de la vida en sociedad. Tampoco el corolario inevitable de la división en clases. Allá donde el historiador detiene su mirada encuentra comunidades políticamente organizadas, pero en muy contadas ocasiones tropieza con Estados. Es decir, no cabe identificar sin más al Estado con la organización política en general. El Estado es una forma específica de organización política. Surge en lugares y momentos determinados, y cuando lo hace aparece revestido de rasgos propios que lo diferencian cualitativamente de los restantes tipos de organización política que la historia ha generado. Por eso la expresión «Estado moderno» peca de inapropiada o de redundante, según se la mire. Es inapropiada por cuanto sugiere que en contraposición al Estado moderno ha habido otros Estados establecidos en periodos «no modernos», con lo cual se recae en la usual y falsa asociación «Estado = organización política» a que he aludido. Y redundante porque de hecho el Estado no precedió a la Modernidad. Así pues, Estado moderno equivale a Estado, sencillamente y sin adjetivos. Seré aun más concreto: el Estado nace en el Occidente europeo en las décadas postreras del siglo XV. Su entrada en escena merece ser registrada como un fenómeno de trascendental importancia, y desde luego, como el acontecimiento capital para la convivencia política de los cinco últimos siglos.

La Edad Media había sido una época de disgregación en todos los órdenes. El particularismo se tradujo en el terreno político en la asunción y reparto del poder por múltiples instancias articuladas de modo muy complejo, de acuerdo con los rasgos característicos de las poliarquias. Lentamente, en virtud de una evolución que no hace al caso detallar, comenzó a manifestarse la tendencia a una cierta reunión de las fuerzas políticas dispersas; tendencia que se consolida hacia el siglo XIII y conduce al equilibrio provisional que sirvió de base a la organización política estamental o dualista: es el modelo clásico del medievo tardío.

El dualismo fue por consiguiente una forma preestatal de organización política. Consiste en la coexistencia de dos esferas —Rey y Reino—, cada una de las cuales ejerce su correspondiente cuota de poder. El Reino gozaba de personalidad definida ante el Rey (y frente a él, si se terciaba), pero se incurriría en una ficción si se sostuviese que constituía, contemplado desde dentro, un todo unitario y homogéneo, pues estaba compuesto por estamentos y corporaciones cuyos respectivos intereses distaban de coincidir.

El sistema exhala fuerte olor contractual. Como ni el rey ni el reino ostentan por separado la totalidad del poder se impone la transacción. El correcto funcionamiento del modelo descrito requiere tanto la interposición de límites que eviten la invasión de la esfera ajena, cuanto la participación concordante de rey y reino en las decisiones de mayor importancia. Es lo que los historiadores llaman pactismo medieval, que nada tiene que ver —dicho sea para prevenir groseras asimilaciones— con la concepción de Rousseau acerca del contrato social, o con los principios del parlamentarismo contemporáneo.

Si el equilibrio político es siempre inestable, aquél en que descansaba la organización dualista se mostró particularmente precario, a causa de la propensión de los elementos que la integraban a desbordar su ámbito de actuación. Con frecuencia intentó el rey ampliar el suyo, pero tampoco el reino se conformó en todo caso con permanecer a la expectativa, ya que las desavenencias internas y la pugna por alzarse con la primacía estamental, además de debilitarlo, supusieron a menudo una amenaza objetiva contra la realeza. No resultó ni mucho menos insólito que las acciones del reino impregnadas de mayor coloración defensiva, encaminadas en apariencia a contener la expansión del poder real e impedir sus extralimitaciones, encubrieran los esfuerzos de un estamento por implantar su hegemonía en detrimento de los restantes e incluso del mismo rey.

El dualismo alojaba en su seno el germen de un doble conflicto que en el curso de la baja Edad Media no hizo sino desarrollarse. De una parte, la lucha que opone al rey y al reino. De otra, la constante hostilidad que enemista al estado llano con la nobleza. A veces ambos planos discurren en paralelo a lo largo de estos siglos, pero en ocasiones el rey toma partido por algún estamento, o un estamento se alía con el rey contra otro (el estado llano contra la nobleza, por ejemplo). En este supuesto los dos conflictos a que me refiero se interfieren, originándose la mezcla que ha desorientado a más de un historiador (2).

El proceso que se ha delineado —diáfano en sus claves últimas, complejo en su cotidiano desenvolvimiento— fue común a todos los países acogidos al dualismo, si bien adoptó manifestaciones diversas y condujo a resultados también diferentes en cada uno de ellos. La organización estamental cuajó (no sin graves tensiones) cuando encontró una sociedad compuesta por grupos de potencia efectiva equivalente, dotados de posibilidades y conciencia suficientes para mantener al rey dentro de los márgenes pactados. En otros lugares, en cambio, se produjeron crisis en cadena que impidieron la consolidación del dualismo. Las circunstancias económicas y el tamaño del espacio político deben

(2) He desarrollado estas ideas en *Las Comunidades de Castilla y la formación del Estado absoluto*, en «Revista de Historia del Derecho», II-1, 1978, págs. 265 y ss.

ser tenidos en cuenta a la hora de entender el desenlace, junto al factor de la estructura social a que ya he aludido. Así, mientras el arcaísmo o la decadencia de la economía, la pequeñez del territorio o su marginalidad dentro de un espacio superior, alimentan un talante proclive a la inmovilidad de las fórmulas políticas en uso, que cristalizarán definitivamente en caso de amenaza exterior, la vitalidad de las fuerzas económicas y la expansión territorial impulsan la evolución política hacia formas nuevas. Son varios, en suma, los elementos a considerar. Me libraré muy mucho de adjudicar a alguno de ellos en particular un papel determinante exclusivo, de atribuirles carácter irreversible o de sostener que actuaron siempre mecánicamente en idéntico sentido.

Aunque ni por un instante han dejado de inspirarse las reflexiones que anteceden en la posición de los reinos hispánicos, hora es ya de atender de manera expresa a la situación de la Península.

El mapa político a mediados del siglo XV es conocido de todos. Por un lado la Corona de Castilla, con gran diferencia la más rica, extensa y poblada; consecuencia de la unión de los antiguos reinos de León y de Castilla, con sus viejas pertenencias y con los territorios resultantes del esfuerzo reconquistador desplegado en centurias anteriores, que llevó a la incorporación de los reinos moros de Córdoba, Sevilla, Jaén, Murcia. Por otro el reducido Reino de Navarra, de dimensiones estabilizadas largo tiempo atrás. En tercer lugar la Corona de Aragón, formada a su vez por la unión de los reinos de Aragón, Valencia y Mallorca y el Principado de Cataluña.

Varios reinos con sus respectivas monedas, fronteras y aduanas, ordenamientos jurídicos, instituciones políticas, regímenes administrativos, pobladores «naturales». Y a más de esa pluralidad, diversos grados de particularismo interno e integración con sus vecinos según los reinos. Los territorios castellanos, no obstante su heterogeneidad, estaban unidos y fundidos. Quiérese decir que el mismo régimen de gobierno e instituciones imperaba en ellos, y que pareja a la unificación política se había consumado la unidad jurídica, pese a la subsistencia de numerosísimos privilegios locales de importancia decreciente que no empañaban las grandes líneas del panorama conjunto. Solo una excepción que confirma la regla: los territorios vascongados. A comienzos de la Edad Media se les encuentra vinculados ora a Castilla, ora a Navarra, jamás gozando de independencia respecto de los reinos citados. Prevalció la subordinación a Castilla, indiscutible, indiscutida, varias veces secular en las postrimerías del periodo.

La historia de las Vascongadas, que es parte de la historia primero del Condado, luego del Reino y, por fin, de la Corona de Castilla, ha sido adulterada hasta límites insospechados. Antes de nada es preciso matizar el significado de la expresión «historia de las Vascongadas», porque las Vascongadas carecieron en la Edad Media de entidad política e incluso meramente administrativa; ni la

tuvieron entonces, ni la poseerán en los siglo modernos. Ciertas locuciones de cuño reciente que dan a entender lo contrario —«País Vasco», «Euskadi», etc.— pertenecen al lenguaje de nuestros días y son inaplicables a la realidad histórica del pasado. Existía el Señorío de Vizcaya, la Provincia de Alava, la Provincia de Guipúzcoa... y punto final. ¿Afán de purismo? En absoluto: autenticidad histórica, porque Alava, Guipúzcoa y Vizcaya tenían regímenes administrativos y ordenamientos jurídicos —más tarde se les llamará, genéricamente, «fueros»— distintos entre sí. Por lo demás, la historia vascongada no es tan obstinadamente peculiar como se nos quiere hacer creer. Si se la analiza desde horizontes que rebasen el aldeanismo o la vulgar propaganda se observa en ella la manifestación de fenómenos muy similares a los que simultáneamente afectaban a otras zonas, teñidos acaso de superior arcaísmo y tamizados, quizá, por el hecho de su menor incidencia en la Corona de Castilla, cuyo centro de gravedad estaba situado al Sur de Vascongadas. Alava, Guipúzcoa y Vizcaya tenían sus respectivos fueros y privilegios heredados de siglos anteriores, reelaborados y repetidamente confirmados. Entiéndase, no fueros «vascos» comunes a las tres demarcaciones, sino fueros vizcaínos, alaveses, guipuzcoanos. Esto es, disfrutaban de singularidades administrativas y jurídicas —la singularidad es la esencia del privilegio—, como tantos otros lugares; singularidades que emanaban del generalizado particularismo medieval y respondían a las necesidades típicas de comunidades predominantemente agrarias. Lo peculiar de Vascongadas no reside en poseer fueros; lo anormal hubiera sido no tenerlos. Radica en la supervivencia de los mismos —compatible con la vigencia del Derecho castellano *stricto sensu*— cuando en otras zonas, por el contrario, palidecieron y perdieron virtualidad.

La Corona de Aragón presentaba por su parte una estructura diferente a la de la Corona de Castilla. Aquí prevaleció el modelo uniformador; allí prosperó una organización próxima a la de las modernas confederaciones. El rey de Aragón lo era al tiempo de Valencia y Mallorca, y príncipe de Cataluña, pero cada reino conservaba su entidad propia, su ordenamiento, su plenitud institucional. El aparato administrativo era privativo de cada reino y funcionaba con autonomía en todos ellos. Se trataba, es obvio, de una mera unión personal.

Ese era, en síntesis, el panorama. Una vez precisado el grado de articulación de los reinos y territorios de la baja Edad Media —tarea previa e ineludible—, interesa enlazar con las cuestiones que arriba se perfilaron, y preguntarse qué formas de organización política se hallaban establecidas en tales reinos.

El punto de partida fue análogo. Los reinos de las Coronas de Castilla y de Aragón ingresan en la Edad Media tardía pertrechados con los principios insipradores del dualismo pactista. Sin embargo, a medida que el tiempo avanza se asiste al desarrollo de un proceso divergente. La Corona de Aragón corrige las desviaciones susceptibles de desvirtuar el pactismo. En la Corona de Castilla, entre tanto, se registra el paulatino reforzamiento del poder a costa del poder del

reino. No es que Castilla renuncie de manera expresa al dualismo, del que también encontramos numerosas manifestaciones, pero aunque formalmente el gobierno de la cosa pública gire en torno a la dicotomía tradicional, el poder de la realeza gana terreno.

Las crisis sociales y las tensiones estamentales se agravaron en el siglo XV y provocaron el estallido de varias guerras civiles (no sólo en Castilla). En todas partes se recordó a los reyes la necesidad de que respetaran el «contrato» que les ligaba a sus reinos, e intentaron éstos hacer valer sus derechos. Mas la pugna no se resolvió con arreglo a una solución uniforme. En este momento decisivo, que marca el rumbo del futuro, el camino se bifurca. Los reinos de la Corona de Aragón sacaron el máximo partido de los mecanismos limitadores del poder real conformados por el pactismo. La organización dualista o estamental cristaliza. Mientras, la Corona de Castilla remonta la crisis mediante el fortalecimiento de las atribuciones regias, y penetra en la Edad Moderna desprovista de instrumentos jurídicos eficaces que salvaguarden el poder del reino.

Los Reyes Católicos marcan la línea divisoria. Isabel no aportó en rigor nuevas doctrinas; su concepción se inscribe en el ideario trastamarista, muy claro en los objetivos de sus antecesores pero pendiente de realización. Lo que se innova profundamente es el conjunto de medios empleados para alcanzar aquellos fines. En otras palabras: el modo de gobernar. Los Reyes Católicos ejecutan en Castilla con constancia, capacidad de organización e implacable energía el proyecto político de los trastámaras. El reinado, incluyendo su epílogo hasta 1516, presenta varias facetas dignas de mención. De una parte, Castilla redondea en su transcurso el marco territorial de la Corona con la conquista de Granada y Canarias y la anexión del Reino de Navarra. A diferencia de Granada y Canarias, que se funden en el entramado institucional castellano, la incorporación de Navarra se ajusta a la fórmula de la unión personal, que permite la conservación del régimen navarro anterior en su integridad (el mantenimiento de la frontera con Castilla, del Derecho y de los organismos políticos y administrativos de Navarra) (3).

Por otra parte, el matrimonio de los Reyes había originado la unión personal de las Coronas. El hecho es importante, sin duda, pero no se deben desquiciar sus consecuencias, porque por debajo de dicha unión personal —unión a fin de cuentas— subsisten los regímenes de los reinos que comparten al mismo rey. A partir de ahora —más bien al ocupar el trono Carlos I, que consolida los efectos de aquel matrimonio— el rey será uno, pero no puede decirse otro tanto de los

(3) Entre otros, estudia la incorporación a la Corona de Castilla de nuevos territorios. J. MANZANO, *La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a los Reinos castellanos*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», XXI-XXII, 1951-52, págs. 45 y ss. de la separata.

poderes que le corresponden en cada reino, que se adaptan a cánones diversos y a la persistente pluralidad institucional. El alcance de la unión permite hablar de España sin impropiedad, pero el vínculo del rey con sus súbditos tiene a través de la concreta «naturaleza» de éstos, en tanto que castellanos, aragoneses, navarros, catalanes, etc. Observadores de la categoría de Maquiavelo o Guicciardini, al relacionar la situación española con la de otros países y en particular con la de Francia, captaron con exactitud las diferencias: comparados con el «royaume» francés —que exhibe un alto grado de integración interna— los reinos hispánicos estaban ligados por lazos de deficiente consistencia (4).

La incorporación a Castilla de nuevos territorios y la unión personal de las coronas no agotan el quehacer de los Reyes Católicos. Resta por comentar un tercer aspecto que ya se insinuó al aludir al expediente empleado en Castilla para clausurar la crisis del siglo XV y al talante con que Fernando e Isabel afrontaron las tareas de gobierno. Su reinado en Castilla representa de facto el abandono del modelo dualista, y precipita la transición hacia el Estado que la derrota de las Comunidades sellaría con irreversible contundencia. La evolución doctrinal de la baja Edad Media, preparada y alimentada por el desenvolvimiento del Derecho romano, deviene en transformación política efectiva.

Nunca a lo largo de la historia se ha construido nada con materiales enteramente nuevos. Ni las revoluciones más espectaculares han renunciado a la utilización de piezas procedentes del derribo, ni han podido impedir la inscrustación en el nuevo orden político de abundantes supervivencias del pasado. El Estado conservó también muchas cosas, la sociedad estamental entre otras: la envolvió y se colocó encima. Las referencias tradicionales no se abolen: rey, reino... El gobernante de estos siglos rara vez deroga lo que le disgusta, no entra en sus cálculos hacerlo: practica la técnica de declararlo incólume, de confirmarlo incluso, mientras lo transmuta o vacía de contenido. En lugar de abolir, superpone y acumula. No obstante, hasta las palabras más usuales del léxico político adquieren connotaciones y cobran un alcance antes insospechados. La organización estatal retoma los elementos tradicionales y los dispone de tal suerte que altera la sustancia del producto.

¿Qué es aquello que, pese al mantenimiento de sectores enteros del edificio político estamental, confiere personalidad al Estado frente a las restantes formas de organización política? Una nota esencial: la unificación y concentración del poder político en una sola instancia que, por consiguiente, exclusiviza su ejercicio. Esto es, la existencia de un poder que, en tanto que soberano, es único y supremo, y no tolera a su lado otro poder comparable porque consentirlo

(4) Cf. L. DIEZ DEL CORRAL, *La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo*, Madrid, 1976, págs. 76 y ss.

supondría negarse a sí mismo. El concepto de soberanía, que no por casualidad se elabora en el siglo XVI, es inseparable de la realidad del Estado.

Es fácil comprender que la aparición del Estado representó una novedad de enorme trascendencia. Disolvió las bases del tinglado político dualista y eliminó sus secuelas pactistas. El Estado se sitúa en una posición de supremacía inconciliable con la participación en pie de igualdad de los estamentos del reino en el disfrute de las prerrogativas inherentes a la soberanía. El Estado aglutina las dos esferas que en la Baja Edad Media habían compartido el poder político, las atrae hacia sí y las funde en su propio crisol.

Estos son los rasgos fundamentales del Estado, resultado de una compleja evolución histórica que quedaría velada si hubiésemos incurrido en el error de atribuir indiscriminadamente el carácter de Estado a cualquier forma de organización política. Los hombres de la época, con lucidez renacentista, se dieron cuenta de que estaban asitiendo a la construcción de un marco político nuevo que nada tenía de intemporal, sino que era resultado de proyectos y operaciones conscientes susceptibles de manipulación (5). A partir de ahí, tras el establecimiento del Estado, la soberanía de la que emanan sus atribuciones puede residir en uno u otro titular. El desplazamiento de la soberanía afecta al funcionamiento y a los fines del Estado, pero no a su esencia íntima. Que el titular de la soberanía, con independencia de quien sea, ejerza además o no tales atribuciones con arreglo a un orden jurídico que delimite el campo de actuación de los órganos del Estado me parece, asimismo, secundario; por mucho interés que tenga fijar ese extremo a otros efectos su precisión no constituye el criterio determinante de la naturaleza del Estado.

Desde otro punto de vista, que el Estado, en lugar de ser algo que nos viene dado fuera de tiempo, haya sido generado en la historia por sociedades individualizadas y en momentos concretos significa que no es una realidad inmóvil, perfecta y acabada, inmune a la evolución y ajena al riesgo de desaparecer. De hecho, el Estado ha experimentado mutaciones muy importantes y ha atravesado distintas etapas, la primera de las cuales coincidió con los siglos de la Edad Moderna y terminó al implantarse el liberalismo y el régimen constitucional. Puesto que en el periodo preestatal el rey había compartido el poder con los estamentos, y el nacimiento del Estado exteriorizó el triunfo político de aquél sobre éstos, nada tiene de extraño que durante el Antiguo Régimen fuese el monarca la encarnación del Estado y el titular de la soberanía. Dado que el Estado acumula la totalidad del poder, y que su emergencia se produce como reacción contra las barreras contractuales interpuestas por los

(5) Sobre la aparición del Estado, sus rasgos característicos y su introducción en España, es fundamental el libro de J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, 1972.

estamentos, se explica que el monarca tienda a actuar en lo posible desligado —*solutus*— de la observancia de las leyes —*a legibus*— que él mismo tiene la facultad de establecer y abrogar; o sea, como monarca absoluto. Por ambas razones los Estados nacientes prosperan al calor de las monarquías de propensión absolutista. La historia certifica dos cosas: que la monarquía y las prácticas de corte absolutista no son indispensables al Estado; que, si embargo, Estado, soberanía monárquica y absolutismo mantuvieron durante varios siglos una estrecha asociación.

Pues bien, la absorción por los monarcas castellanos del poder político de los estamentos llevó consigo la silenciosa y precoz inserción de Castilla en el foro de las organizaciones estatales. El cambio puede fecharse entre 1480 y 1521, es decir, entre dos guerras civiles saldadas a favor de la realeza, lo que indica que provocó fuerte resistencia. Pero al extinguirse las Comunidades los contemporáneos se encontraron ante el continente americano y la herencia extrapeninsular de la nueva dinastía; con un agregado inmenso de territorios regidos por una sola persona —y en aumento hasta la incorporación de Portugal—. Se bautizó a ese conglomerado con el nombre de Monarquía española o Monarquía universal española. Prescindamos de las Indias y de las posesiones ultrapirenaicas (imperiales, borgoñonas o aragoneses) de los Austrias. Aún restringiéndonos a las dos coronas de la Península con sus aditamentos insulares seguimos percibiendo notable diversidad. No es sólo que los reinos particulares conserven sus regímenes privativos (y sus peculiaridades administrativas las Provincias Vascongadas dentro de Castilla); es que se hallan en etapas diferentes de evolución política interna, y sus respectivas instituciones responden a principios heterogéneos progresivamente alejados entre sí, lo que es más grave. La incontestable superioridad económica y demográfica de Castilla; su mayor identificación con la monarquía —forzosa a causa de la extremada maleabilidad de sus órganos de gobierno a la voluntad del soberano—; lo oneroso de los compromisos dinásticos de los Austrias, suscitó el recelo de Navarra y de los reinos de la Corona de Aragón, que de esta suerte sublimaron las tradiciones pactistas, las potenciaron donde eran embrionarias, adoptaron una actitud defensiva y se amurallaron tras el dualismo medieval. La diferencia entre el soberano de Castilla y el príncipe de Cataluña, por ejemplo, no es de simple cantidad: es cualitativa, aunque la persona que ostenta ambos títulos sea la misma.

No voy a emplear el cómodo recurso de establecer valoraciones. Ya los liberales del siglo pasado abominaron del «despotismo» con que los Austrias gobernaron Castilla y anularon su «libertad». Lo que no oculto es el convencimiento de que el disfrute de las libertades medievales de Navarra y de la Corona de Aragón, y de las ocasionales especialidades vascongadas, no conllevó la anticipación de la democracia contemporánea ni engendró comunidades iguali-

tarias. La sociedad estamental (medieval o moderna) era radicalmente antiigualitaria, y las libertades y privilegios estamentales patrimonio de grupos oligárquicos reconocibles a primera vista.

Por otra parte, con un giro de ciento ochenta grados respecto de otra vertiente de la estimativa liberal, se exaltan ahora las excelencias de la configuración de la monarquía austríaca, y se lamenta que en su momento no derivara hacia una estructura federal. De nuevo se cae en el anacronismo y se olvida que la historia no se abre paso entre opciones intercambiables o indiferentes; si elige unas y descarta otras no es por casualidad. El Estado (lo sabemos desde Maquiavelo), tiene sus leyes autónomas, su lógica interna; determinados mecanismos de acción y reacción acompañan su funcionamiento. Ni su nacimiento ni su desarrollo obedecieron a factores fortuitos. Meditemos sobre el hecho de que ninguno de los grandes Estados del Occidente europeo se resignó a aceptar y eternizar la frágil relación que deparaban las uniones personales (6). Causas internas —la tendencia a la expansividad que manifiesta todo poder— y externas —la dimensión internacional del problema no se puede subestimar: las luchas económicas y las guerras interestatales exigen arbitrar medios y superar el grado de eficacia del adversario— respaldaron la evolución hacia tipos unitarios, suscrita por gobernantes de temperamento tan opuesto que no cabe reconducir sus decisiones a móviles psicológicos caprichosos. El carácter rectilíneo y generalizado del proceso debiera hacernos más prudentes.

Ya hemos visto que el Estado se alza entre los escombros de la organización dualista y recibe su impulso de la soberanía. Una vez que el monarca prevalece sobre los estamentos y se adueña de la totalidad del poder político, aspira a ejercerlo de forma incondicionada —absoluta—, y a proyectarlo de manera uniforme —centralizada— sobre sus territorios. Ni el absolutismo ni la centralización son consustanciales al Estado, pero lo acompañaron durante los primeros siglos de su existencia, seguramente porque eran los instrumentos más idóneos para garantizar la unidad de acción, consolidar el Estado, ampliar su ámbito de actuación e impedir el retorno a los moldes preestatales que la pugnacidad de algunos estamentos revelaba posible.

Desde supuestos propiamente estatales Castilla se aprestó a sostener el complejo edificio de la monarquía española, viciado por su heterogeneidad y por las diferencias cualitativas —después el abismo— que separaban a los regímenes políticos de los reinos particulares. Mientras éstos conservan incólumes las instituciones políticas y jurídicas de fundamento pactista, y aún refuerzan las que dificultaban la entrada del absolutismo y de la centralización, Castilla enfila la

(6) Como muy bien vio O. HINTZE, *La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional*, en «Historia de las formas políticas», Madrid, 1968, págs. 15 y ss. (y especialmente a partir de la pág. 29).

Edad Moderna desprotegida ante los embates del «poderio real absoluto» y provista de órganos administrativos paulatinamente centralizados.

No resulta superfluo señalar que el absolutismo y la centralización son fenómenos graduales y mensurables. No basta con detectar a secas su presencia. Se aplican en mayores o menores dosis, y un análisis más circunstanciado del que en estas páginas se ofrece tendría que desgranar con morosidad sus oscilaciones y progresos, dilucidar sus etapas, precisar sus límites y contradicciones. Introducir aquí dicho análisis nos apartaría en exceso de la línea argumental impuesta por el tema de las Jornadas, pero tampoco procede ocultar la conveniencia de realizarlo en otra sede y la dificultad que entraña.

Hay que conformarse, pues, con mostrar la dicotomía en que, sin salir de los reinos hispánicos, se asentaba la monarquía y el sentido genérico de la misma. Al subrayarla no se está ejercitando artificialmente la imaginación. Los hombres del XVI y del XVII la conocían muy bien y la expresaban en términos inequívocos; los supremos protagonistas de la trama la presuponían y tomaban precauciones. En 1545 el Príncipe Felipe (futuro Felipe II) escribe a su padre, ausente de la Península. Carlos I, con las arcas exhaustas, había apremiado a su hijo para que allegara recursos con los que financiar sus empresas, poniendo como ejemplo la prodigalidad con que los franceses socorrían la penuria de su rey. En su respuesta de 25 de marzo Felipe inserta un párrafo que merece ser reproducido:

«Y porque viene a propósito no quiero dexar de decir a V.M. que la comparación que hace del servicio quel reino de Francia ha hecho agora a su Rey, estando consumido de amigos y enemigos, no es igual para en todos los Reinos, porque demás que la fertilidad de aquel Reino (*de Francia*) es tan grande que lo puede sufrir y llevar, la esterilidad destos Reinos es la que V.M. sabe, y de un año contrario queda la gente pobre de manera que no pueden alzar la cabeza en otros muchos. Cada Reino tiene su uso, y en aquél es la costumbre servir de aquella manera, y en éstos no se sufriria usar de la misma, porque también se ha de tener respecto a las naciones, y según la cualidad de la gente, así ha de haber diferencia en el tractamiento» (7).

Obsérvese, a propósito de la comparación entre Francia y España a que ya se ha aludido, que Felipe utiliza invariablemente el singular al mencionar a Francia, y emplea en cambio el plural, con idéntica reiteración, al referirse a los reinos hispánicos. La intitulación habitual de los monarcas españoles, al

(7) Publica la carta M. FERNANDEZ ALVAREZ, *Corpus documental de Carlos V*, II, Salamanca, 1975, pág. 357.

pormenorizar cuidadosamente los reinos, ratifica afirmaciones precedentes en este sentido. Que «cada reino tiene su uso» lo sabía el Emperador a ciencia cierta. Dos años antes, en las Instrucciones que había dejado a su hijo para que le sustituyera en el despacho de los asuntos, fechadas en Palamós el 4 de mayo de 1523, se lee:

«He ordenado aquí el Consejo de Aragón, y también se os harán instruxiones sobre la governación de los reynos desa Corona (*de Aragón*) y sobre la manera de firmar, a lo qual me remyto, y usareys conforme a lo contenydo en ellas y a lo susodicho. Salvo os avyso ques necesaryo que en ellos seays muy sobre avyso, porque más presto podryades herrar en esta governación que en la de Castilla, asy por ser los fueros y constituciones tales, como porque sus pasiones no son menores que las de otros, y ósanlas más mostrar y tienen más desculpas, y hay menos manera de poderlas averygua y castigar» (8).

La peculiar configuración del cuerpo de la monarquía, la labilidad de sus articulaciones, no constituía secreto para nadie, y menos para los gobernantes, a quienes produjo creciente incomodidad la resistencia de la Corona de Aragón a aceptar el *modus operandi* usual en Castilla.

Los efectos de la situación descrita, múltiples en todos los órdenes, se reflejaron con intensidad en el sistema institucional castellano, tanto si se le contempla aisladamente como en su relación con el conjunto de la monarquía. Por lo que concierne al primer plano, recordemos a modo de ejemplo las consecuencias de la implantación del Estado para el régimen municipal. El «problema municipal» que luego preocuparía a los hombres de fines del XIX y comienzos del XX está enraizado en el estrato de los Austrias. A mi juicio sucede lo mismo con el tema que estudian estas Jornadas, con el problema que en la actualidad se denomina «cuestión regional», o «cuestión de las autonomías». A fin de cuentas el Estado no se instaló en terreno yermo, sino laborado de antemano por el Municipio y el Reino, realidades preexistentes al Estado con las que de alguna manera era preciso entroncar. El problema municipal y el regional demuestran, cada uno en su nivel, lo precario del engarce, y son, entre otros varios, manifestación neta de las dificultades que creó la implantación de una instancia única de poder político.

El siglo XVI transcurrió durante décadas sin sobresaltos internos, pero enmarcado en sus inicios por el malestar castellano —que culminó en las Comunidades, si bien había rebrotado al poco de morir Isabel—, y por los desórdenes aragoneses en los años finales de la centuria. Las «alteraciones» del

(8) *Ibid.*, pág. 97.

Reino de Aragón no han alcanzado resonancia pareja a las que en el XVII protagonizaría Cataluña, que fueron sin duda más graves, pero encierran lecciones profundas y presentan aspectos de sumo interés. Antes de que se produjeran, y sin relación causal inmediata, se había desarrollado en Aragón un fenómeno de corte ideológico que permite comprobar la desconfianza con que se seguían los movimientos de los monarcas. Cronistas e historiadores vuelven sobre los orígenes del Reino, desempolvan los discutibles y vetustos Fueros de Sobrarbe, los adaptan a la situación y concluyen con la mitificación del pactismo, que obtiene su máxima expresión en la fórmula del juramento que precede a la ocupación del trono por el rey. El tema, explotado por plumas hábiles, desemboca en la creencia de que los aragoneses aceptan a sus reyes bajo la condición de que se comprometan a preservar y respetar las leyes del reino, «y si no, no». Así planteada, la construcción no resiste, por supuesto, la crítica histórica, pero constituye un síntoma del sentimiento que anidaba en los aragoneses, y nos enseña que la manipulación de la historia no es un procedimiento original de nuestros días. La segunda dimensión de los episodios aragoneses digna de comentario nos devuelve también al mundo medieval del dualismo político. Los sucesos de Ribagorza y la intervención del Concejo de Zaragoza en 1589 ilustran ejemplarmente la reiteración en el seno de una organización preestatal del doble conflicto que señalé en páginas anteriores. El «si no, no» presenta a un reino vigoroso y unido frente al rey, pero los hechos desmienten esa presunción y muestran la descomposición y lucha de y entre los estamentos. Que la Inquisición, en fin, no fuera ajena a la anécdota del caso de Antonio Pérez y consiguientes conmociones de 1591 es revelador, por cuanto, al margen de consideraciones de otro tipo, era el Santo Oficio la única institución —prescindiendo de la persona del rey— común a todos los reinos hispánicos. Su extensión a los territorios de la Corona natal ya había ocasionado a Fernando el Católico numerosos quebrantos (9).

La decadencia de Castilla y la crítica situación de la monarquía indujeron a los gobernantes a replantear las relaciones entre los reinos. El aparato estatal es caro, y la política europea de los Austrias incrementaba los costes. Los gastos ocasionados por el mantenimiento del armazón administrativo, y, sobre todo, por las guerras, eran cuantiosos. Por ello, algo tan prosaico como la fiscalidad, que no acostumbra regirse por ideales elevados, adquiere un papel de primerísima importancia. El Estado reclama —se ha repetido hasta la saciedad— burócratas, soldados y dinero. Ahora bien, como los burócratas y soldados se reclutan con dinero, la Hacienda se convierte en el instrumento decisivo. Parafraseando al clásico podría decirse que la fiscalidad es compañera del Estado, y lo es en mayor grado que de cualquier otro tipo de organización política anterior. Me atrevo a

(9) Sigo el impecable resumen de J. LALINDE en *Los Fueros de Aragón*, Zaragoza, 1976, páginas 110 y ss., con amplia bibliografía al final del libro.

sostener que los desajustes que acarreo la presencia y desarrollo del Estado en el Antiguo Régimen, y muy en especial aquellos que conectan con el ulterior regionalismo, fueron de índole preferentemente fiscal. «En última instancia —se ha escrito en fecha reciente— por fueros hay que entender privilegios fiscales» (10).

Difícil era la solución, dada la estructura de la monarquía y la coexistencia de visiones políticas antagónicas. Sendos textos, escritos con un intervalo de tres años, nos permitirán comprobar la magnitud de las discrepancias:

«Las cosas del Principado de Cataluña no se han de medir ni juzgar con el mismo criterio que las de otros Reinos y provincias, en las cuales sus Reyes y señores son señores soberanos, con tanta plenitud que hacen y deshacen leyes ad libitum, y gobiernan como quieren a sus vasallos, y tras haber hecho las leyes no están sujetos a ellas ... Realmente en Cataluña el supremo poder y jurisdicción de la provincia no pertenece a S.M. a solas, sino a S.M. y a los tres brazos y estamentos de la provincia, que tienen poder absoluto y supremo de hacer y deshacer leyes y cambiar la máquina y gobiernos de la Provincia ... Estas leyes que tenemos en Cataluña son leyes pactadas entre el Rey y la tierra ..., por lo que dichas leyes comprenden de tal manera al Príncipe que no puede eximirse de ellas, así como no puede eximirse de los contratos» (11).

El texto, de 1622, procede de Cataluña. Es insuperable; debiera figurar en las antologías. En 1625, en carta dirigida al virrey de Aragón, Olivares pone el contrapunto. Sintetiza sus sentimientos en un par de líneas:

«Confieso a V.S. que cuanto ha que sirvo al Rey (...) estoy deseando acertar algún camino por donde se pudiese conseguir que los reinos de S.M. fuesen entre sí cada uno para todos y todos para cada uno» (12).

Fue inevitable que el «camino» de Olivares entrara en colisión con los ordenamientos jurídicos de los territorios que se regían por instituciones distintas de las castellanas en sentido estricto. Es irrefutable que en Cataluña —y no sólo allí— permanecían vivas las nociones pactistas, expresadas en 1622 con

(10) E. FERNÁNDEZ DE PINEDO, *Crecimiento económico y transformaciones sociales en el País vasco, 1100-1850*, Madrid, 1974, pág. 62.

(11) El documento, en lengua catalana, en J. H. ELLIOT, *La rebelión de los catalanes (1598-1640)*, Madrid, 1977, pág. 45. La traducción al castellano es mía.

(12) Recoge la carta de Olivares J. H. ELLIOT, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, I, Madrid, 1978, pág. 173.

incomparable precisión. Pero también en la Corte se tenían ideas claras al respecto. Dos consultas del Consejo de Castilla algo más tardías (son de 1639) nos las transmiten. Se dice en una de ellas que

«Todos los fueros y privilegios se han de entender según el estado que tenían las cosas quando se formaron los mismos privilegios, y en sucediendo variación en ellas, como se varia la razón se varia también el privilegio.»

Se asegura en la otra que

«no hay embaraço ni privilegio que limite la soberanía de V.M.» (13).

Comprenderemos mejor esas afirmaciones si las traducimos al lenguaje fiscal y militar, traducción nada forzada porque precisamente los fragmentos que he recogido pertenecen a documentos en los que se sopesan los deberes de los vizcaínos en materia militar. En medio de una tensión creciente se pretendió equiparar en lo posible las obligaciones tributarias y militares de los súbditos no castellanos a las de éstos. Con nulo éxito, como demuestra el fracaso de la Unión de Armas proyectada por Olivares. La resistencia contra determinadas decisiones de la Corte en tal sentido alcanzó a veces caracteres violentos: pensemos en los prolongados alborotos que estallan en Vizcaya a partir de 1613, a raíz del establecimiento del estanco de la sal, y en la significación de los sucesos que prepararon la rebelión catalana de 1640.

Enjuiciar a posteriori la política de Olivares resulta fácil, y más si la operación se aborda con los criterios de nuestro tiempo. Hay que reconocer, sin embargo, que las circunstancias del momento, valoradas con la óptica de entonces, no concedían al Conde-Duque grandes posibilidades de elegir otra opción. La alternativa consistía en actuar, y en ese caso la única política concebible en aquellas décadas era la de Olivares, o en permanecer inactivo, prolongando una consunción suicida. La experiencia de 1640 inclinó hacia la segunda vía. Durante la última mitad del XVII se practicó la máxima que aconsejara Palafox y Mendoza: «gobernar a los castellanos en castellano, en aragonés a los aragoneses, en catalán a los catalanes», y así sucesivamente (14). Parece incluso que se puso especial empeño en respetar con escrupulosidad los regímenes no castellanos, lo que ha llevado a algunos historiadores a hablar de «neoforalismo». La oscuridad en que el reinado de Carlos II sigue sumido impide

(13) Fragmentos de las consultas citadas en A. DOMINGUEZ ORTIZ, *La sociedad española del siglo XVII*, I, Madrid, 1963, págs. 373-374.

(14) El «Juicio interior y secreto de la Monarquía para mí solo» de Juan de Palafox y Mendoza lo ha editado J. M. JOVER, *Sobre los conceptos de Monarquía y Nación en el pensamiento político español del XVII*, en «Cuadernos de Historia de España», XIII, 1950. La cita de Palafox, en pag. 146.

concretar su alcance, pero ello no obsta para advertir que, como quiera que fuese, neoforalismo no equivalió a neoforalidad, pues si bien los reinos no castellanos y aquellos territorios pertenecientes a la Corona de Castilla que conservaban dentro de ella instituciones diferenciadas las mantuvieron en su integridad, tales instituciones no se desarrollaron ni actualizaron.

La monarquía que hereda Felipe V en 1700 no había experimentado, en cuanto al modo de articulación interna de las partes que la componían, modificaciones sustantivas en el curso de los siglos XVI y XVII. Las diferencias cualitativas que separaban a la organización rigurosamente estatal de Castilla de las restantes formas políticas hispánicas no habían desaparecido. Desde hacía largo tiempo el sistema político de los reinos de la Corona de Aragón, más preocupado por sobrevivir que por remozarse, estaba detenido en su evolución, pero tampoco el agotamiento de Castilla y su parálisis política anunciaban transformaciones importantes. Sin embargo, no tardarían en producirse ciertos hechos que alteraron decisivamente la estructura de la monarquía.

La Guerra de Sucesión, provocada por el levantamiento de los reinos de la Corona de Aragón, deparó a Felipe V la oportunidad de enlazar con la orientación política predominante en el período de los Austrias y personificada en el siglo XVII, sobre todo, por Olivares. La victoria del monarca se materializó en cuatro reales decretos que se conocen con el nombre de «Decretos de Nueva Planta», expedidos entre junio de 1707 y enero de 1716. La nueva planta establecida en Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña, supuso la abolición del régimen político y administrativo de los tres reinos y del principado, y su sustitución, en líneas generales, por las instituciones castellanas, así como la conservación, en cambio, de los ordenamientos jurídico-privados de Aragón, Mallorca y Cataluña.

Los efectos de la aplicación de las disposiciones mencionadas fueron fulminantes y trascendentales: desaparece el dualismo preestatal, característico de aquellos territorios desde la Edad Media, y correlativamente se implanta en ellos la organización estatal hasta entonces exclusiva de Castilla. El preámbulo del Real Decreto de 29 de junio de 1707 expresa con claridad la significación del cambio (15). Al haber quebrantado los reinos de la Corona de Aragón el juramento de fidelidad al rey, los principios pactistas han perdido su virtualidad y razón de ser. Consecuentemente, la soberanía del rey desplaza a la dicotomía rey-reyno; la asunción por el monarca de la totalidad del poder político resuelve el secular enfrentamiento de las dos instancias, sobre la base de la eliminación del poder políticos del reino. La mera unión personal derivada del matrimonio y común descendencia de los Reyes Católicos desemboca ahora, al cabo de más de dos siglos, en la fusión de sendas Coronas en un único Estado.

(15) El R. Decreto de 29 de junio de 1707 puede leerse en NOVISIMA RECOPIACIÓN, III, 3,1.

La valoración actual de los Decretos de Nueva Planta es por lo regular decididamente negativa. Cuestión discutible, a nada conducen los pronunciamientos sobre su oportunidad y procedencia. Lo que está para mí fuera de duda es que no resulta concluyente la interpretación que los presenta como paradigma de la influencia francesa en la España borbónica. Creo, por el contrario, que los Decretos de Nueva Planta zanjaron un proceso a cuyo desenvolvimiento en modo alguno habían sido ajenos los Austrias. Los fundamentos jurídicos, políticos y doctrinales de los Decretos de Felipe V no sólo no se importaron de Francia, sino que eran moneda corriente en la España del siglo XVII: en el preámbulo del texto de 1707 se esgrimen argumentos que eran familiares a los redactores de las consultas del Consejo de Castilla de 1639 antes citadas.

Como en el resto del continente, el Estado español del siglo XVIII sublimó el poder monárquico y acentuó el absolutismo y la centralización. Por ese camino consumó la indefensión de los súbditos y redobló la eficacia del gobierno. Insensible a los aires de igualdad y de representación, luchó contra los intereses oligárquicos y perfeccionó el funcionamiento de la administración.

Al extinguirse la organización política tradicional de los reinos de la Corona de Aragón, el ámbito del dualismo pactista quedó reducido a Navarra, único territorio que conservó su entidad política de reino hasta la definitiva implantación del constitucionalismo. En otro plano, el de las peculiaridades administrativas, se mantuvieron también en vigor las diferentes especialidades de cada una de las provincias vascongadas. Eran inevitables las repercusiones de la acción del Estado —impulsada por su irrenunciable vocación unificadora— en ambas zonas, sobre todo cuando en el último tercio del siglo alcanzó la Ilustración su madurez. Investigaciones recientes han demostrado, por otro lado, que la apariencia de solidez de las instituciones navarras y vascongadas era engañosa, y que el «problema foral» del siglo XIX se incubó en realidad en las décadas finales del XVIII, esto es, en el seno del Antiguo Régimen y con anterioridad a la contienda carlista.

La historia del setecientos registra escarceos e incidencias contradictorias a este respecto, originadas casi siempre, como es de rigor, por asuntos de índole económica y fiscal. Así, el intento de trasladar las aduanas interiores a la costa originó la «machinada» de 1718. Pero la situación se hizo más grave a partir del momento en que la monarquía suscribió una política económica de signo marcadamente preliberal, pues entonces las instituciones forales, esclerotizadas por el paso del tiempo, mostraron sus verdaderas dimensiones, su incapacidad para ofrecer respuestas válidas, su debilidad, en suma. Surgieron síntomas de división interna que dificultaban la defensa de los fueros y se multiplicaron los problemas. Coincidiendo con la abolición de la tasa de los cereales estalla en Vascongadas la machinada de 1766, mientras el año 1804 presencia los alborotos de la «zamacolada» vizcaína. La inestabilidad, el arcaísmo de los

tueros, la dificultad de coherencia la observancia estricta de un régimen medieval con la solución de cuestiones insospechadas siglos atrás eran palpables. En esas circunstancias, los principales organismos provinciales se replegaron hacia posturas conservadoras, coherentes por lo demás con su composición. Simultáneamente, Larramendi y sus continuadores (Egaña, Lazcano, Aguirre) reúnen elementos historiográficos acumulados desde el siglo XVI, y aplicando las categorías del pactismo elaboran la mitificación del pasado de las Vascongadas (16).

También Navarra se vio encuelta en dificultades, derivadas en buena medida (una vez más) de la política económica de la monarquía, de la existencia dentro del reino de intereses contrapuestos y de la crisis fiscal. Bastará con aludir a las discusiones que suscitó la liberación del comercio con América y al consiguiente reajuste arancelario para darse cuenta de la naturaleza del problema, que se complicó con temas militares al obligar la guerra con Francia al reclutamiento de tropas. La política de Godoy agravó las discrepancias de las Vascongadas y Navarra con el poder central, y dejó sentadas las bases del conflicto que se desarrollaría entrado el siglo XIX (17).

Los libros de historia y de ciencia política suelen contraponer el Estado liberal al Estado del Antiguo Régimen. Sitúan la aparición del primero en los años de las Cortes de Cádiz, y su afianzamiento, tras las convulsiones del reinado de Fernando VII, hacia 1836, cuando el fracaso del Estatuto Real abrió definitivamente la vía constitucional. No voy a negar la trascendencia de las mutaciones políticas que se produjeron en aquellos años; ha sido reiteradamente señalada y es innegable. Pero no debemos conformarnos con proclamarla de nuevo, sino que es menester ponderar el alcance del cambio y observar con atención la línea de continuidad que subyace a la revolución liberal. El Estado liberal es, sin duda, muy distinto del Estado del Antiguo Régimen, mas no siempre y en todo su antítesis; en algunos aspectos, muy importantes por cierto, el Estado liberal, lejos de contradecir las pautas trazadas por el Antiguo Régimen, las ratificó y llevó a sus últimas consecuencias. Frente a la soberanía del rey, el liberalismo defiende la soberanía de la nación. Frente al régimen absoluto, el liberalismo somete al Estado a límites jurídicos. Frente a la acumulación por los mismos órganos de funciones heterogéneas, se propugna la separación de poderes. Frente a los

(16) Estudia los conflictos de las Vascongadas con el poder central en el siglo XVIII FERNÁNDEZ DE PINEDO, *op. cit.*, págs. 391 y ss. Excelente análisis del tema en su vertiente guipuzcoana es el de P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833: cambio económico e historia*, Madrid, 1975. La formación de los mitos sobre la historia vasca se examinan en las págs. 156 y ss. y 342 y ss. de este último libro.

(17) Un panorama de los roces de Navarra con el gobierno central se ofrece, desde óptica navarra, en R. RODRÍGUEZ GARRAZA, *Tensiones de Navarra con la Administración Central (1778-1808)*, Pamplona, 1974.

privilegios estamentales, la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Hasta ahí las divergencias fundamentales, que no son pequeñas. Sin embargo, se olvidan a menudo dos cosas: tanto el Antiguo Régimen como el liberalismo erigieron un Estado; ese Estado, antes, durante y después del advenimiento del liberalismo pretendió ser y fue al fin un Estado centralizado.

Respecto al primer punto, la organización política de los siglos XIX y XX sigue girando en torno a una instancia de poder político única y suprema, soberana: por eso dicha organización es precisamente estatal. En cuanto al segundo extremo, la simple mención de Tocqueville nos exime de la carga de la prueba. El Estado del Antiguo Régimen fue, en efecto, un Estado centralista; apuró la dosis de centralismo compatible con las diferencias estamentales y los privilegios de todo orden que componían el tejido social y político de la época. En la medida que el liberalismo destruyó tales privilegios, consagró el individualismo, sustituyó a las corporaciones por la nación, consagró la existencia de derechos innatos y preconizó la igualdad de los ciudadanos, se desasíó de las trabas opuestas a la centralización y despejó el camino para implantarla sin ambages. El centralismo no fue invención jacobina. Hace poco se ha escrito con acierto que en este sentido el Antiguo Régimen no se conformó con sobrevivir, sino que triunfó plenamente, y que la centralización fue la gran victoria póstuma del Antiguo Régimen (18).

Aquí está el hilo conductor que, trascendiendo el convencionalismo de la periodificación histórica habitual, permite comprender la magnitud del problema regional. La continuidad del Estado impide la disolución de la soberanía; la paralela acomodación a los principios liberales posibilita y aun exige la concentración del poder político en una sola esfera, la estatal. De la unidad de la Nación se sigue el carácter unitario del Estado, y de la igualdad de los ciudadanos el tratamiento uniformador de su estatuto jurídico, cuya ejecución facilitan las técnicas centralizadoras.

Ya se ha visto que el ejercicio de las atribuciones estatales y el progreso de la centralización generó graves tensiones en el Antiguo Régimen. En la época liberal concurrieron condiciones suficientes para la reproducción del conflicto. No se olvide que las transformaciones políticas liberales se implantaron por vía revolucionaria en medio de fuerte resistencia. Para consolidarlas se requiere la adaptación y perfeccionamiento del aparato estatal, que redundará en la mayor eficacia de la administración y aumentará por ende su capacidad centralizadora. Pero es que además el Estado encontró nuevos argumentos para adoptar una actitud uniformadora. En el Antiguo Régimen las especialidades se combaten en

(18) P. GOUBERT, *L'Ancien Regime. 2. Les pouvoirs*, París, 1973, pág. 247.

tanto que lesionan las regalías del rey; ahora se impugna su justificación porque las singularidades provinciales y regionales contradicen la igualdad entre los ciudadanos que componen la nación y la inexcusable generalidad de la ley.

Los efectos de la centralización son perfectamente reversibles. El arraigo del Estado puede hacerla innecesaria, y el recargo de las competencias estatales convertirla en carga superflua por mor de la eficacia administrativa que antes contribuyera a implantarla. Nada se opone entonces a que el Estado ensaye fórmulas descentralizadoras. La descentralización administrativa, por importantes que resulten sus conexiones políticas, es en tal caso un problema preferentemente técnico.

Por el contrario, la aspiración de determinadas regiones a la autonomía política planteaba una cuestión esencialmente distinta, y afectaba a los cimientos del Estado en cuanto depositario de un poder supremo, único en su género y canalizado por la Constitución. Sobre la conveniencia de haber atendido la reivindicación de autogobierno cabe opinar indefinidamente. Lo que interesa es centrar la significación del fenómeno y delimitar sus proporciones. La historia del regionalismo y del ulterior nacionalismo en la España de los siglos XIX y XX la tenemos todos *in mente*, y no voy a recorrer sus etapas ni a recordar sus sucesivas manifestaciones. Se sabe que se desarrolló en aquellas zonas que durante el Antiguo Régimen habían conservado personalidad más definida, y que en su transcurso se operó una compleja amalgama de factores económicos y fiscales con otros de índole cultural que con frecuencia enmascararon el influjo decisivo de los primeros. Lo que ahora importa, dando por conocidas las incidencias principales del desenvolvimiento del regionalismo, es subrayar que nos remiten a la tesis central de estas páginas. Hasta tal punto es así que las opciones defendidas por el regionalismo y por el nacionalismo suponían la modificación cualitativa de la organización estatal clásica. Más claro todavía: implicaban la sustitución de la realidad política que compendiamos en el concepto histórico «Estado» por otra sustancialmente diversa.

Entre esas opciones fueron dos las que obtuvieron mayor predicamento: la carlista y la federal. La propuesta carlista y su prolongación en el tradicionalismo no nos retrotrae simplemente al Estado del Antiguo Régimen, sino a los principios de la organización política preestatal que a lo largo de la Edad Moderna pervivieron en el seno de la Monarquía española y frenaron su tendencia a la generalización del modelo estatal. El fuerismo es una emanación tardía del cosmos ideológico de la Edad Media, que se fundaba, según expliqué al comienzo de esta ponencia, en el reparto del poder entre varias esferas. No por otra razón persisten en las zonas de mayor implantación del Carlismo las nociones pactistas, que pugnan por enquistarse en el ordenamiento estatal y por desvirtuar el ejercicio de los atributos de la soberanía. El ejemplo más significativo del intento a que aludo lo constituye la aberrante conceptualización de

la Ley de 16 de agosto de 1841 como ley «paccionada», que acredita un desconocimiento absoluto de la naturaleza del Estado y de los instrumentos de actuación de un ente soberano (19). De modo similar, al predicar el carácter de «amejoramiento» del fuero de una ley estatal se está impugnando tácitamente un acto de estricta soberanía.

Si el carlismo, mediante el retorno a pautas medievales de comportamiento político, nos coloca a años luz no ya del Estado liberal, sino del Estado a secas, los postulados doctrinales del federalismo nos alejan también del Estado clásico, sólo que a través de un camino que presupone la extremada radicalización del individualismo liberal. Mientras el movimiento carlista se mueve en el territorio del historicismo, los fundamentos del federalismo son hiperracionalistas. Las discusiones a propósito del federalismo han sido abundantísimas y no están cerradas. No es éste el momento de comentarlas. La confusión que reina en torno a este tema proviene, de una parte, del error de asimilar realidades políticas heterogéneas y de cobijarlas bajo un mismo concepto, que queda así privado de concreción histórica y se convierte en concepto formal; de otra, de la propensión a pasar sin solución de continuidad del plano de la teoría al de la práctica política (20). La clasificación de los Estados en unitarios y federales es causa permanente de malentendidos, porque la unicidad es consustancial a la soberanía y, por tanto, al Estado, de suerte que la plasmación pura y neta del ideario federalista en la realidad política, al suponer la confluencia y superposición de comunidades soberanas, daría origen a un tipo de organización política no estatal, aunque esa organización se diese a sí misma el nombre de Estado. De ahí la resistencia de los Estados propiamente dichos a ceder a la fragmentación —y consiguiente disolución— de la soberanía. De hecho, sin embargo, la encarnación de las ideas federalistas en las organizaciones políticas históricamente existentes ha alcanzado grados muy diversos, tanto como los factores de todo género que la han mediatizado.

(19) No obstante, los juristas navarros siguen reiterando el carácter paccionado de la Ley de 1841. Cf., entre otros, R. AIZPUN, *Naturaleza jurídica de las leyes forales de Navarra*, en «Revista Príncipe de Viana», 13, 1952, y J. I. del BURGO, *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1968. Lo niegan, acertadamente, E. GARCIA DE ENTERRIA entre los administrativistas (*Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1974, págs. 102 y ss.); J. LALINDE, (*Iniciación histórica al Derecho español*, 2.ª ed., Barcelona, 1978, pág. 255) y F. TOMAS VALIENTE, (*Los "derechos históricos" de Euskadi*, en «Sistema», 31, 1979, pág. 15) entre los historiadores.

(20) La bibliografía sobre el Federalismo es muy abundante. El lector puede encontrar una buena síntesis de las posiciones de la doctrina europea hasta la década de los treinta del presente siglo en N. PEREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, págs. 235 y ss. Más reciente, pese a su anterior publicación, G. TRUJILLO, *Introducción al Federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, 1967. Sobre los movimientos y partidos políticos federalistas en España, además de los estudios de Hennessy, Jutglar, etc., proporciona útiles indicaciones M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, I, Madrid, 1974, págs. 288 y ss., 375 y 394 y ss.

La simultaneidad en la segunda mitad del siglo XIX del fuerismo inspirado en el carlismo, de la expansión de diferentes modos de entender el federalismo, y de la recepción de las corrientes nacionalistas, confiere al panorama español extraordinaria complejidad, acentuada por los efectos de la industrialización de las regiones periféricas y por la aparición del proletariado. A consecuencia de todo ello el Estado entra en España en un período de crisis que todavía no ha remontado. El Estado «integral» de la república democrática no cuajó. Tampoco el régimen posterior creó fórmulas políticas susceptibles de perdurar. Se advierten síntomas —no sólo en España— de la conversión de grupos sociales o regionales en instancias políticas al margen del Estado. La historia no es lineal, ni el Estado eterno. Si se vivió durante siglos sin Estado, no hay razón para considerarlo indispensable e inscrito en un orden natural de convivencia política. Haciendo abstracción de preferencias personales, es perfectamente concebible una forma de organización política en la que el poder vuelva a hallarse disgregado y compartido por esferas distintas, más o menos interdependientes. Deseable o no, la generalización y radicalización de los movimientos autonomistas no es en la actualidad un factor entre varios; es el agente primordial de las transformaciones políticas en ese sentido.

