

EL ESTADO EN ESPAÑA

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Dalmacio Negro Pavón *

1. En 1921 escribió Ortega: «hablar de la historia de España es hablar de lo desconocido»¹. Desde entonces ha progresado mucho la historiografía y a gran altura. Basta mencionar entre los españoles a Menéndez Pidal, Sánchez Albornoz, Maravall, Díez del Corral, Jover, Palacio Atard, Luis Suárez, Comellas... Sin embargo, la frase aún puede aplicarse a la historia del Estado en España, que sigue siendo otro enigma histórico.

El problema nace de la ambigüedad en el uso de la palabra Estado, como puso de relieve Carl Schmitt al afirmar que «el concepto del Estado presupone el concepto de lo político» (*«der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus»*). El término Estado corresponde a una realidad de una época concreta y de una constelación política concreta: la época y la Europa moderna-contemporánea. El concepto Estado se suele emplear, sin embargo, y no sólo ni mucho menos en la historiografía española, para designar cualquier forma histórica política de lo Político. Esto condiciona metodológicamente la investigación histórica y política. Pues el Estado es sólo uno de los tipos a los que cabe reducir las formas históricas de lo político, siendo los otros tres la Ciudad, el Reino y el Imperio, como ha señalado Pierre Manent.

* Sesión del día 20 de enero de 2004.

¹ Lo recuerda J. MARÍAS al comienzo de *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Madrid, Alianza, 1985. Marías dice con toda razón, que, al enfrentarse a la historia de España, los españoles tienden a hacerlo desde puntos de vista no españoles a los que falta naturalmente la intuición de la realidad hispana y, por ende, con tipologías y categorías elaboradas sin tener en cuenta aquella.

España empezó a ser una nación en sentido moderno —no por cierto en el sentido contemporáneo— hacia 1474, cuando, al morir Enrique IV de Castilla, quedó el campo libre para el reinado de Isabel y Fernando, casados en 1469. La nación en ese sentido, sin pretensiones de ser el sujeto político, acompañó a la afirmación del Estado. Y España fue la primera nación moderna. Pues los Reyes Católicos construyeron un Estado, concebido empero según un modelo aragonés, no castellano, y conforme a un *étbos* —dato fundamental— continuación del medieval —la Reconquista terminó en 1492—; distinto, pues, al que conllevó su consolidación en otros países europeos. Cabe decir, que al menos en este punto no fue España la que siguió un rumbo diferente, sino que fue Europa en su conjunto la que se apartó de la trayectoria natural. Pero eso condicionó, comparativamente, en España su naturaleza y su evolución, tanto más que se convirtió en seguida en un Imperio según la concepción expresada en el famoso discurso de Carlos V frente a la opinión del canciller Gattinara. La Monarquía Hispánica, Católica o Monarquía de España devino en seguida, mucho más una realidad imperial que estatal, universalista no particularista, descentralizada no centralizada, personalista no neutral u objetivada. Esto ha determinado tanto la debilidad congénita de la conciencia de lo público y lo estatal como la del sentimiento *político* de Nación. Las consecuencias llegan hasta nuestros días, especialmente el problema, por otra parte bastante artificioso en cuanto a su fundamentación histórica y su racionalidad, de los separatismos.

Con la dinastía borbónica, concentrada la atención en España, tuvo lugar una creciente nacionalización; la misma palabra España fue dejando de ser un término principalmente geográfico; por ejemplo, en 1785 ya sólo había una bandera española, ha recordado J. Marías. Se esbozó tímidamente la reorganización del gobierno según el modelo francés, el prototipo de la estatalidad. La expresión más característica fue el regalismo, un intento de monopolizar lo público, que, desde la Edad Media estaba vinculado a la religión y, por tanto, a la Iglesia. Pero siempre pesó la tendencia tradicional o se chocó con ella: se consiguió unificar pero no centralizar y la guerra de la Independencia probó que no existía el Estado. Todos los esfuerzos del siglo XIX, una vez perdida la parte sustancial del Imperio y liquidada formalmente la Monarquía de España por el Estatuto Real de 1834 que sin aludir al hecho lo reconoce implícitamente, se encaminaron a instituir la estatalidad de manera acorde con los tiempos. De ahí las acusaciones contra la política liberal de «centralizadora», pues, la centralización es inherente a la estatalidad.

Apagados los ímpetus revolucionarios en toda Europa en la bonancible y pacífica época entre 1871 y 1914 —*la belle époque*—, también la época del sistema de «las grandes potencias», lo logró Cánovas del Castillo en la Restauración, si bien

la estatalidad canovista empezó a resquebrajarse moralmente con la semana trágica de 1907. Antes, pudo soportar el inane pronunciamiento del general Villacampa en 1887 y el desastre exterior del 98, como ha observado J. L. Comellas². No obstante, aunque el balance administrativo es bueno, el Estado de Cánovas no fue capaz de remover y superar los obstáculos «estructurales» y menos aún de enraizarse en la Nación, por lo que acabó fracasando.

La Dictadura de Primo de Rivera, concebida con carácter provisional *sine die* para apuntalar la Restauración, no percibió en toda su radicalidad el trasfondo del problema: la necesidad de adecuar el Estado a la Sociedad y conectarlo con la Nación, como empezaron a advertir los intelectuales y regeneracionistas tras el «desastre» del 98 que consumó la disolución del Imperio. El problema se trasladó a la II República. Pero esta última fue incapaz de abordarlo y por una acumulación de circunstancias sobrevino la guerra civil, una prueba fehaciente del déficit de Estado, forma de lo Político instituida precisamente para impedir la guerra civil.

De la guerra civil surgió un nuevo Estado prácticamente *ex novo*, expresamente como Estado Nacional. De este último procede el actual Estado de las Autonomías, que habiendo constitucionalizado los problemas regionales, en buena parte más imaginarios que reales, heredados de la vieja forma política imperial, singulariza o particulariza nuevamente a España en el contexto europeo de manera parecida, si vale la comparación, salvando en todo caso las distancias, a como fuera la Monarquía de España una forma política muy peculiar, entre las formas políticas europeas³.

2. El Estado, decía Jesús Fueyo, es «el fenómeno más importante de la civilización moderna». En realidad, no sólo el más importante sino el decisivo: supone el triunfo del particularismo propio del Estado sobre el universalismo eclesiástico paralelo al triunfo del individualismo sobre la *communitas cristiana*. En torno a él se agruparon las fuerzas y tendencias características de la modernidad. Sin embargo, en general, todavía no ha penetrado o no se ha aceptado suficientemente con todas sus consecuencias que el Estado es una forma exclusivamente moderna de lo Político; es decir, vinculada a una época histórica. Aún no se ha tomado

² *El último cambio de siglo*, Barcelona, Ariel, 2000, 4, pág. 124.

³ L. DIEZ DEL CORRAL ha estudiado la extrañeza de diversos pensadores europeos, principalmente Montesquieu, ante la forma política hispana, cuyas pautas eran tan distintas de las europeas. Vid. *El pensamiento político europeo y la monarquía de España. De Maquiavelo a Humboldt*. Madrid, Alianza, 1983. La primera edición de la obra se titulaba *La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo. De Maquiavelo a Humboldt*, Madrid, Rev. de Occidente, 1976.

plena conciencia en la historiografía y el derecho público de que el Estado es una forma histórica política relativamente reciente, la forma histórica de la modernidad y, por ende, no se sacan de ese hecho las conclusiones metodológicas explicativas y comprensivas correspondientes: la palabra y con ella el concepto Estado se emplean equívocamente, con la salvedad de que para distinguir el Estado de las demás formas políticas, consideradas como estatales, se le añade acaso el calificativo Moderno⁴. Es decir, se habla del Estado como la forma universal de Lo Político, lo que da lugar a muchas imprecisiones y equívocos en cuanto el Estado es también un concepto y un término. Este es el caso particular de España, donde está por hacer la historia del Estado, de su idea y su concepto. Seguramente porque esta forma política ha sido aquí muy débil, siendo de establecimiento relativamente reciente. La interpretación de la historia moderna-contemporánea de España podría resultar más inteligible si se empleasen con claridad la palabra, el concepto y el término.

Por otro lado, uno de los principales problemas actuales de España, quizá el principal, es el del Estado, inevitablemente relacionado con la tradición histórica. Mas, en la práctica, apenas se tienen en cuenta entre otras cosas, la debilidad del sentimiento nacional en cuanto sentimiento político vinculante, y el escaso enraizamiento histórico de la estatalidad en España. Se tiende a dar por supuesta la existencia del Estado como si fuese algo eterno e inevitable, así como la de la Nación *política*, tan ligada a la estatalidad.

El problema arranca de que en realidad, utilizando palabras de Ranke, la Monarquía española, la forma política moderna en España, «distaba mucho de ser lo que hoy se entiende por un Estado, es decir, una unidad política orgánica, presidida por un solo y fundamental interés. No había sido integrada coherentemente por conquista, de tal modo que algunas de sus provincias hubiesen perdido sus derechos propios, para ser gobernadas por un país central entronizado sobre ellas, sino que se regían por su propio derecho: por una serie de territorios de lengua

⁴ B. de Jouvenel calificó cuidadosamente de Moderno el Estado surgido de la revolución francesa, el Estado Nación, para señalar que esta forma del Estado es el precipitado del proceso moderno de la estatalidad. Vid. *Los orígenes del Estado Moderno. Historia de las ideas en el siglo XIX*, Madrid, Magisterio Español 1977. En cierto modo, todo lo que implica el Estado sólo resulta inteligible *a posteriori*, en la perspectiva del Estado-Nación, que alteró por completo los supuestos de la historia europea. Es un caso más de una de las razones por las que cada generación tiene que reescribir la historia aunque los datos disponibles sigan siendo los mismos. «Que hay que reescribir de vez en cuando la historia del mundo, es algo de lo que seguramente ya no queda ninguna duda en nuestros días», decía Goethe.

alemana, francesa, italiana, castellana, catalana y vasca, de diferente origen y tradiciones, de leyes diferentes y hasta de carácter contradictorio, pero unidos todos ellos bajo un régimen y un gobierno común...; su monarquía, en realidad no era la misma en Castilla que en Sicilia o en Aragón...»⁵. Luis Díez del Corral ha estudiado el carácter de esta singular forma política en diversos lugares, sobre todo en el libro citado sobre *El pensamiento político europeo y la monarquía de España. De Maquiavelo a Humboldt*.

3. J. A. Schumpeter ya había sostenido implícitamente en su ensayo de 1918 «La crisis del Estado Fiscal»⁶, la especificidad del Estado vinculada a la naturaleza del impuesto, etc.⁷.

Otto Brunner, en *Land und Herrschaft* (1943), libro del que se ha dicho que hace época, en el que muestra el historiador austriaco el lento proceso de la configuración del Estado a partir de las relaciones de soberanía y ordenación medievales, recordaba, citando a diversos autores, que el Estado es un concepto del mundo político de la época moderna (A. O. Mayer); que en el siglo XIX se convirtió en el concepto general normal de las formas de organización política de todos los tiempos y pueblos (C. Schmitt): en el concepto supremo para toda vida verdaderamente ordenada en común en una vinculación (*Verband*) política (E. Kern); etc.⁸.

El primero en tener una idea muy clara acerca de la especificidad del Estado como forma de lo Político y de su trascendencia metodológica fue Carl Schmitt en un artículo de 1941, famoso pero quizá no demasiado atendido, titulado «Staat als ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff»⁹. Aunque Schmitt ya había dicho tiempo atrás en *El concepto de lo político*, que detrás del Estado como una de sus formas está lo Político, sólo aquí parece haber llegado a formular con seguridad la idea, hasta el punto que para la interpretación del pensamiento schmittiano acerca del Estado, seguramente podrían distinguirse un

⁵ L. VON RANKE, «La Monarquía española en los siglos XVI y XVII», en *Pueblos y Estados en la historia moderna*, México, Fondo de Cultura, 1979.

⁶ Publicado en *Hacienda Pública*, núm. 2 (1970).

⁷ Una breve síntesis del origen y expansión del concepto Estado en H. MÜNKLER, *In Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M., s. Fischer, 1987.

⁸ *Land und Herrschaft. Grundfragen der territoriale Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1984. Reed. de la 5.ª ed., Wien, 1965. Vid. la discusión de Brunner sobre el concepto en la literatura alemana en II, 1, págs. 11 y sigs.

⁹ Incluido en *Verfassungsrechtliche Aufsätze. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 2 Auf. 1793. Traducción española «El Estado como concepto concreto vinculado a una época histórica», de F. A. Caballero y Austerlitz en *Veintiuno*, núm. 39 (otoño 1998).

antes y un después de ese artículo. Tanto la mucho más conocida *Teoría de la Constitución* como su crítica al liberalismo se entienden mejor así. Leo Strauss escribió en cierta ocasión¹⁰ que, a pesar de esa crítica al liberalismo, Schmitt permanece dentro de su ámbito conceptual. Según eso, Schmitt pertenecería a la tradición del liberalismo estatista que procede de Maquiavelo y Hobbes —quien era para Strauss el verdadero padre del liberalismo, tal como él lo entiende—, quienes rompieron con la tradición europea de la política, que, en sus orígenes no era estatista: en tanto heredera del régimen medieval¹¹ inspirado por la Iglesia, era en pureza liberal —hay un liberalismo no estatista que es el genuino—¹², pues se refería al gobierno, no al Estado. Este es, entre otros, el caso de Locke. El hecho concreto es que la aparición del Estado rompió con toda la tradición política, si bien creó su propia tradición desde el momento en que Hobbes formuló la teoría del Estado partiendo del contractualismo político. Sin embargo, esas distinciones clarificadoras, aunque conocidas, tampoco han penetrado decididamente en el pensamiento político e histórico.

Por eso, Ernst Forthoff era muy optimista cuando escribió en los años setenta, que «la investigación moderna ha acabado con el libérrimo uso del concepto “Estado”, propio de la ciencia hasta bien entrado el presente siglo. Hoy ya no es posible hablar de un Estado de los egipcios, aztecas, griegos y romanos, como ocurrió con cierta frecuencia en los trabajos históricos del siglo XIX: Mommsen pudo, por ejemplo, escribir un “Derecho del Estado Romano”»¹³. La situación ha mejorado, pero sigue siendo corriente denominar Estado a cualquier forma de lo Político.

¹⁰ En su comentario sobre *El concepto de lo Político* de Schmitt incluido en H. MEIER, *Carl Schmitt, Leo Strauss und der Begriff des Politischen. Zu einem Dialog unter Abwesenden*, Stuttgart, Metzler Verlag 1991.

¹¹ Sobre la idea de régimen M. SENELLART, *Les arts de gouverner. Du régime medieval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995. Senellart, influido por Schmitt, muestra como se fue pasando del «régimen», bajo la tutela de la Iglesia, al Gobierno y finalmente al Estado.

¹² Sobre la distinción entre el liberalismo tradicional o político que se confunde con la tradición occidental de la política y el liberalismo regalista o estatista Vid. D. NEGRO, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, Unión Editorial, 1995. Sobre la ruptura con esa tradición y el comienzo de la del liberalismo estatista, L. STRAUSS, *The Political Philosophy of Hobbes. Its Basis and Its Genesis*, Chicago and London, Chicago University Press, 1973. También, del mismo, *Natural Right and History*, the University of Chicago Press, 1953. La ruptura e innovación que lleva a cabo Hobbes —su radical constructivismo en el sentido de Hayek, una decisión metafísica según Y. Zarka— coincidiría con la tesis de H. Blumenberg de la modernidad como un comienzo absoluto o innovación radical independiente de la tradición, especialmente de la teológica y su derecho natural. Vid. de BLUMENBERG, *Die Legitimität der Neuzeit*, 2 Aufl. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1988, y las referencias a Hobbes, espec. II,V, págs. 249 y sigs. El Estado en su sentido estricto sería un resultado de este espíritu de innovación propio de la modernidad.

¹³ *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pág. 9.

No es de extrañar, siendo por el contrario perfectamente comprensible, la imprecisión con que se ha solido hablar del Estado en general confundiendo con el Gobierno que, en rigor, sucedió al régimen¹⁴ precediendo al Estado, debido a la confusión existente en el uso del término. La palabra y el concepto Gobierno es más extensa que Estado y es la que debiera corresponder en general a la forma de institucionalización de Lo Político, sin perjuicio de la particularidad de la forma estatal¹⁵. No tiene porqué significar dominación. No es, pues, raro el habitual empleo equívoco de la palabra Estado en lo que concierne a España, mezclándola con el Gobierno, así como el predominio aquí de la concepción organicista de la estatalidad, cuando no se habla miméticamente repitiendo ideas foráneas, debido a la debilidad o práctica inexistencia de la tradición estatal en España; no así, por supuesto, del Gobierno.

Para abordar el tema del Estado en España hay, pues, que insistir en que la falta de percepción de la naturaleza del Estado con su carácter estrictamente moderno y mecanicista¹⁶ constituye una actitud muy corriente, debido al uso ambiguo y equívoco que se hace universalmente de la palabra Estado. El Estado, resumía Forsthoff reiterando un lugar común no muy tenido en cuenta, ha aparecido como una nueva y específica forma de organización en las concretas circunstancias que caracterizaron el fin de la Edad Media y el principio de la Edad Moderna. Pertenecen a aquellas realizaciones a las que se alude justificadamente cuando se quiere caracterizar la cesura que separa la Edad Media de la Edad Moderna. El Estado es una forma política exclusivamente europea, una de las grandes creaciones de Europa, aunque su idea haya sido «raptada» para aplicarla a otras ordenaciones u organizaciones políticas. Sin embargo, no es tan seguro que la historiografía y la ciencia política se hayan hecho cargo del todo de las consecuencias para la investigación histórica y la práctica política.

¹⁴ El régimen es más amplio que el gobierno. Según Senellart, descansa en la concepción eclesiástica que designa «un gobierno no violento de los hombres, que, mediante el control de su vida afectiva y moral, el conocimiento de los secretos de su corazón y la puesta en práctica de una pedagogía finamente individualizada, se esfuerza en conducirlos hacia la perfección». El signo del régimen consiste en que pone el acento en «la ejemplaridad del rey». El problema histórico estriba en explicar «como se ha pasado en algunos siglos de esta concepción del gobierno dulce, paciente y benevolente a la noción de un régimen político que recurre a la fuerza para asegurar el buen orden de la sociedad cristiana», cómo se ha pasado al Estado, *Les arts de gouverner*, I, A, pág. 29. En principio, régimen significa la dirección (*gubernatio*) de la ciudad como la del navío por el marino: consiste en la utilización de los medios apropiados para conducir la ciudad, igual que el piloto se sirve del timón y el mástil para mantener la ruta. Esto no es muy novedoso, pero abarca otras siete significaciones. Vid. pág. 26.

¹⁵ Cfr. D. NEGRO, *Gobierno y Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

¹⁶ El propio Schmitt insistió en ese carácter. Vid., por ejemplo, «Der Staat als Mechanismus bei Hobbes und Descartes», *Staat, Grossraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* (G. Maschke hrsg. Berlin), Duncker & Humblot 1995.

4. Así pues, la época originaria del Estado es el Renacimiento, afirmándose en las guerras de religión que se superaron precisamente gracias a la estatalidad. Ya el hecho de que en España no hubiese guerras civiles de religión distingue al Estado hispano de las demás formas consideradas estatales, sin contar lo que significó intrínsecamente el protestantismo para la afirmación de la estatalidad. Como dijo Novalis, la Reforma «encerró la religión de una manera irreligiosa dentro de las fronteras estatales, poniéndose con ello la base para la progresiva destrucción del interés religioso cosmopolita dentro de fronteras estatales»¹⁷. Pues las Iglesias protestantes orientaron directa o indirectamente todas las fuerzas hacia el Estado, con lo que se dio el marco, afirmaba A. Müller-Armack, «para un absolutismo que realmente mereciera este nombre»¹⁸. En los países católicos, en la medida en que no existió una Iglesia nacional —en España apareció tardíamente el regalismo, sin llegar a arraigar—, la religión, por el contrario, debilitó la estatalidad. La religión es lo «común» en cuanto universal. El letrado, al ser particularista, pugna por lo común particular, estatal, por monopolizarlo como lo «público». El concepto de lo público es estatal. Por lo demás, si se recurre al empleo de la expresión Estado Moderno para marcar diferencias con otras formas políticas, se corre el riesgo de perder de vista la especificidad del Estado como forma histórica política.

En España apenas se ha problematizado el concepto Estado, aunque como es notorio, inmediatamente se discutió y rechazó la razón de Estado maquiavélica, que expresa la monopolización estatal de la política, de lo público político. Es característico que en el siglo xvii se utilizasen las palabras «estadista» y «político» en sentido peyorativo¹⁹. En tiempos recientes cabe citar en España en torno a la preocupación por la naturaleza de la estatalidad, principalmente a Javier Conde, Jesús Fueyo, Luis Díez del Corral, Gonzalo Fernández de la Mora y Alvaro d'Ors y, seguramente, pero sin mucho énfasis, en tanto no son conscientes de la ambigüedad en el uso del término, algunos autores tradicionalistas. Y eso que el Estado fue el gran tema del siglo xix, un siglo de desorientación, quizá precisamente, debido a aquella circunstancia de no poderse hablar de la existencia de «la nave del Estado»: su ausencia y los intentos de instituirlo constituyeron el gran problema del liberalis-

¹⁷ *La Cristiandad o Europa*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, pág. 80.

¹⁸ *Genealogía de los estilos económicos*, México, Fondo de Cultura, 1967, 4,3, pág. 295.

¹⁹ Pocos contemporáneos debieron darse cuenta de lo que significaba el Estado. H. Lutz se refiere como una excepción al cardenal inglés Reginald Pole (1500-1558), autor, en 1539, de una *Apolo-gía ad Carolum Quintum Caesarem* que no se publicó hasta el siglo xviii. *Ragione di Statu und Christliche Staatsethik im 16. Jabrbundert*. 2. Aufl. Münster, Aschendorff 1976. II, 3. Sobre la «revolución de la política», palabra que adquiere una connotación negativa a partir del siglo xvii en que, desprestigiada la política, monopolizada por el Estado, deja de referirse al arte del buen gobierno, cfr. M. VIROLI, *Dalla politica alla ragion di Stato. La scienza del governo tra xiii e xvii secolo*, Roma, Donzelli, 1994.

mo, que podía creer que estaba poniéndolo a punto, modernizándolo, cuando en realidad pretendía construirlo.

El mismo liberalismo, la ideología dominante, fue en buena parte hasta muy entrado el siglo, sobre todo en la medida en que no se presentaba como heredero de la tradición escolástica²⁰, una construcción intelectual bastante literaria, pues ni había muchos liberales ni el pueblo era (políticamente) liberal, predominando el tradicionalismo incluso sobre el conservadorismo político. Maeztu se lamentaba de la debilidad de la tradición liberal española²¹. Por otra parte, el liberalismo siempre estuvo embrollado y perturbado por su ala jacobina con su inclinación al pronunciamiento, procedimiento relativamente fácil por la inexistencia de un Estado, al no admitir como legítimo más gobierno que el suyo, una característica heredada por la izquierda española. Justamente el fenómeno del pronunciamiento es otro indicador de la inexistencia del Estado. De existir este último o tener suficiente consistencia, lo procedente hubiera sido el *Putsch*, el *coup d'état*, el golpe de Estado.

Como el Estado es la cara de una moneda cuyo reverso es la Sociedad —Hobbes lo explicó muy con su teoría del contrato donde la representa como un conjunto de individuos iguales en sustitución del pueblo— y tampoco existía esta última, al menos como sociedad de clases medias en la forma correspondiente a la estatalidad —en Europa, el Estado impulsó la formación y el progreso de las clases medias—, se sintió que, en la medida en que intentaba configurarse, resultaba casi tiránico. Pues, ciertamente, en buena lógica es el Estado con su Constitución, según mostró Lorenz von Stein, el que tiene que adecuarse a la Sociedad, no la Sociedad al Estado, como había establecido la intelectualmente revolucionaria teoría contractualista de los siglos xvii y xviii al inventar la Sociedad sustituyendo al Pueblo y poner el Estado en el lugar del Gobierno. «Una Constitución, decía G. Fernández de la Mora, es un proyecto de Estado y éste no es otra cosa que un medio al servicio de la sociedad»²².

²⁰ Lo mejor del liberalismo español pertenece a la concepción tradicional de la política como arte del buen gobierno, rechazando la del liberalismo regalista o hobbesiano, por lo que es bastante antiestatista. Está más en la línea, por decirlo así, del llamado liberalismo anglosajón que en la del liberalismo galicano a la que pertenece el ala jacobina o progresista. Vid. D. NEGRO, *El liberalismo en España. Una antología*, Madrid, Unión Editorial, 1988 y cfr., del mismo, *La tradición liberal y el Estado*.

²¹ Vid. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *La tradición bloqueada. Tres ideas políticas en España: el primer Ramiro de Maeztu, Charles Maurras y Carl Schmitt*, Madrid, Biblioteca Nueva 2002, C. I, II, pág. 47.

²² *Del Estado ideal al Estado de razón*, Madrid, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1972, IV, pág. 66. Cfr. D. NEGRO, *Gobierno y Estado* y «Bosquejo de una historia de las formas del Estado», *Razón Española*, núm. 122 (nov.-dic. 2003).

Es preciso insistir en que la forma institucional eterna de Lo Político es el Gobierno, siendo el Estado solamente una de sus posibles formas históricas, la más característica, pero no la única de la época moderna. El Gobierno es una forma de ordenación, el Estado una forma de organización. El Gobierno es una institución que surge del Pueblo, el Estado es una construcción contrapuesta al Pueblo, un conjunto de familias, que aquel reduce a la Sociedad, un conjunto de individuos iguales. En algunos países, como Inglaterra dónde la revolución puritana hizo retroceder al absolutismo ²³, no se dio el salto del Gobierno al Estado, y en España, la estatalidad se disolvió en el Imperio. El Estado no es lo mismo que el Gobierno; tiene la particularidad de que presupone, incluye o engloba, en definitiva, necesita al Gobierno. Dicho de otra manera, puede haber Gobierno sin que haya Estado: esto ha sido lo más frecuente y es el caso, por ejemplo, de Norteamérica y, probablemente aún hoy, a pesar de todo, el de Inglaterra, donde no se alteró a este respecto la tradición del Gobierno (*Government*). En cambio no puede haber Estado sin Gobierno ²⁴.

En fin, como advertía Gonzalo Fernández de la Mora, uno de los pocos intelectuales españoles que han abordado sistemáticamente la naturaleza de la estatalidad, precisamente en su antes mencionado discurso de ingreso en esta Academia *Del ente ideal al ente de razón*, el Estado no es sino una más entre las innumerables formas políticas que han existido, existen y existirán. El problema es que se representó progresivamente en la época moderna como la realización del mito de la Ciudad perfecta. Cassirer tituló acertadamente *El mito del Estado* uno de sus más famosos libros ²⁵. El mito no cuajó en España por diversas razones, mientras en otras partes proseguía su marcha triunfal hasta su apoteosis en Hegel, pasando a la teoría del Estado hasta encarnar en los mitos del Estado Nación y el Estado de Derecho. «En el fondo de nuestra vigente teoría del Estado late un estable radical mítico recibido de lejanísimos tiempos. Es la creencia en la existencia de la ciudad perfecta», escribía G. Fernández de la Mora, para quien «una verdadera desmitologización del Estado exige la previa crítica del postulado de la ciudad perfecta» ²⁶.

²³ La palabra absolutismo es una invención del positivismo del siglo XIX. El economista alemán Wilhelm Roscher fue el primero en categorizar en 1874 el fenómeno «absolutismo». Vid. los trabajos reunidos en W. HUBATSCH (Hrsg.), *Absolutismus*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1988. También H. DURCHHARDT, *La época del absolutismo*, Madrid, Alianza, 1992. Hoy se duda sobre lo acertado de ese concepto. Vid. R. G. ASCH y H. DURCHHARDT (eds.), *El Absolutismo. ¿Un mito? Revisión de un concepto historiográfico clave*, Barcelona, Idea Books, 2000. En realidad, lo que ocurrió en la «época absolutista» fue la afirmación de la estatalidad rompiendo con las tradiciones europeas del Gobierno.

²⁴ Cfr. D. NEGRO, *Gobierno y Estado*.

²⁵ México/Buenos Aires, Fondo de Cultura, 1947.

²⁶ *Del Estado ideal...*, I, pág. 16. Es notable la falta de utopismo político en el pensamiento político español.

Idea cuyas raíces son religiosas o puramente dogmáticas, lo que, señalaba L. von Mises, constituye una de las causas de las filosofías de la historia. En ellas, aparece la historia como un progresivo deterioro o mejora según la perspectiva que se adopte. Induce también a otros errores, puesto que en un estado perfecto de los asuntos humanos no puede haber historia, que es un archivo de los cambios, de las diferencias en sentido vertical y horizontal. El mito de la ciudad perfecta, que opera tras la idea del Estado, tiene la ventaja de que permite una gran libertad de interpretación, por ejemplo la ideológica, menospreciando la realidad. Las realidades históricas son individualidades y la interpretación histórica descansa en ellas. Precisamente por eso, como en último análisis los actores históricos son individuos, «la historia de las ideas es la genuina historia de la humanidad».²⁷

En España, es evidente que en la época estatal, la época moderna, por una parte, la idea del Estado nunca estuvo muy clara: basta pensar en la actitud crítica frente a la razón de Estado, pero no del Estado en sí; por otra, en la práctica, la estatalidad nunca sobrepasó su originaria condición maquiavélica de instrumento al servicio de los príncipes²⁸. La estatalidad de los Reyes Católicos monopolizó, las armas y la política²⁹ y estableció claramente la relación mando-obediencia. Mas, el presupuesto propiamente político amigo-enemigo se organizó poco a poco y giró, siguiendo la tendencia medieval de confrontación con el Islam, en torno a la distinción entre el catolicismo y las otras confesiones cristianas y, por supuesto, frente al Islam; no se rigió por la ley política de la posesión o dominación de territorios. El tercer presupuesto de lo Político, la distinción público-privado, tampoco estuvo nunca claro, pues la Iglesia conservó prácticamente desde la Edad Media hasta el siglo xx el control de la moralidad, del *éthos*, compartiéndolo empero con el poder político, que se apoyó en él sin la ambigüedad de otros casos; por ejem-

²⁷ Vid. *Theory and History. An Interpretation of Social and Economic Evolution*, Yale University Press, 1957. Espec. ch. 9, págs. 183 y sigs. y 16, 3, pág. 362 (trad. española Madrid, Unión Editorial, 2003).

²⁸ Cfr. D. NEGRO, «Bosquejo de una historia de las formas del Estado». Puede ser un indicio de la debilitación de la estatalidad propiamente dicha, el hecho mencionado por P. Voltes de que se triplicase la criminalidad en Castilla entre 1575 y 1630. *Historia inaudita de España*, Barcelona, Plaza & Janés 1984, 22, pág. 199.

²⁹ J. Mariás ha observado que «en el sentido actual de la palabra, política existe en España solamente desde las Cortes de Cádiz (1810-1814)», y análogamente en los demás países; es decir, «cuando empieza a haber democracia», adviniendo poco a poco la politización a partir de la caída de Napoleón. *España inteligible*, XXV, pág. 325. En realidad, desde otro punto de vista, la moderna política estatal persiguió sistemáticamente desplazar la religión, para ocupar su lugar invirtiendo las posiciones de la Edad Media, a fin de monopolizar lo público, que de una u otra forma compartía con la Iglesia. La politización es la sustitución de la religión por la política; alcanza su cenit en el Estado Minotauro del siglo xx.

plo la unión en Francia del Trono y el Altar, con el Trono en primer lugar igual que en los países protestantes³⁰. La frecuente equiparación conceptual de la historia moderna española con la de otros países europeos es, desde un punto de vista estatal, bastante ahistórica.

5. La historia del Estado *en* España, no tanto según el término como según su concepto, es por ende una historia en cierto sentido extraña en relación con la historiografía convencional, excesivamente deudora en este aspecto de la extranjera. Tal vez por eso y porque aquí resultaría difícil hacer una historia del Estado en la medida en que no ha existido propiamente tal forma política, ni los historiadores ni los tratadistas de derecho público suelen tenerla suficientemente en cuenta. Sin embargo, débese quizá a esta circunstancia lo que llamó Ortega la tibetanización de España y, desde luego, podría aclarar, entre muchas más cosas, el otro gran tema de la llamada decadencia española.

Lo cierto es que, si bien la estatalidad había progresado bastante en Castilla —cuya política centralizadora tendía hacia el absolutismo como en Francia y era profrancesa—, el aragonés Fernando el Católico —Aragón, pluralista, era anti-francés— construyó el primer Estado europeo en un gran territorio, antes que Francia, Inglaterra y otros poderes. Pero trató los asuntos políticos, dice Díez del Corral, «no de una manera autoritaria sino condescendiente con la peculiaridad política de cada uno de sus Estados y, por lo tanto, descentralizadora y confederativa»³¹. Es decir, este primer Estado de impronta aragonesa, configurado siguiendo pautas corrientes entonces en el área mediterránea, no desarrolló y quizá tampoco pudo hacerlo, las posibilidades inherentes a la estatalidad como ocurrió en otras partes, más allá del Barroco (1610-1669); o, si se prefiere una fecha concreta, más allá de la paz de Westfalia (1648) en la que se reconoció oficialmente la doctrina de la soberanía como el principio del *ius publicum europaeum*. «Trátase, decía Díez del Corral, de una forma política que no puede clasificarse como medieval ni como plenamente moderna, sino como característica del Renacimiento y el primer Barroco»³².

La obra estatal fernandina —formalmente el monopolio de las armas y de la política, es decir, ejército, hacienda, burocracia, si bien la soberanía y el derecho estatal o público sólo relativamente— que tanto atrajo la atención de Maquiavelo y

³⁰ Para los presupuestos de lo político, J. FREUND, *La esencia de lo Político*, Madrid, Ed. Nacional, 1962.

³¹ *La Monarquía hispánica...*, Epílogo, pág. 537.

³² *La Monarquía hispánica...*, II, 6, pág. 355.

Guicciardini, quedó, por decirlo así, comparativamente anquilosada desde el punto de vista de la historia del Estado. Seguramente porque su *êthos* medievalista se lo imponía, puesto que el Estado significa un orden estatal, mientras que aquel descansaba en el ordenalismo medieval.

Cosa distinta es el peligro de quedarse atrás de los que van delante en la carrera hacia el crecimiento del poder: *in politicis*, «constituye una gran desgracia, decía el gran historiador suizo amigo de Nietzsche, Jacobo Burckhardt, a propósito del Estado, que cuando uno va delante los otros no tengan más remedio que seguirle por su propia seguridad»³³. Si no se atiende a esta ley histórica política, el resultado es el retraso, la involución histórica o la sumisión a los más adelantados. A ello se refería Hegel al afirmar que el Estado, como individuo histórico, ha de adecuarse al *Weltgeist*. Y puede ser que haya sido éste el caso de España al estancarse la estatalidad, cuyo origen era por otra parte distinto al europeo.

Las causas de que no evolucionase el Estado español desarrollando las posibilidades inherentes a la estatalidad son, desde luego, múltiples, como siempre ocurre en la historia; sería una ingenuidad fijar alguna o algunas como las determinantes. Por eso, en último análisis, la historia es interpretación. No obstante, aparte de la específica y decisiva eticidad (*Sittlichkeit*) hispana, que impregna todo —del *êthos* dependen los usos del poder—, hay dos causas que a primera vista parecen obvias.

La primera, que a la decisiva impronta aragonesa³⁴ se suma la concepción tradicional del poder político en la casa de Austria, cuyo particular *êthos*, por sus feudales orígenes alemanes —el Imperio alemán estaba infinitamente descentralizado, conforme a su origen y carácter feudal—, no era favorable a la centralización del poder. Es notorio que Felipe IV rechazó la sugerencia en este sentido, a la verdad más bien en el de uniformar que en el de centralizar, del Conde-Duque de Olivares. El Conde-Duque comprendió lo que estaba haciendo Richelieu en Francia, la primera gran potencia estatal con plena conciencia de lo que significa la soberanía moderna, en orden a la centralización del poder político atrayendo todo hacia el Estado y homogeneizando el pueblo a fin de transformarlo en Sociedad. Felipe IV prefirió seguir siendo sólo la clave suprema donde convergían, no necesari-

³³ *Reflexiones sobre la historia universal*, México, Fondo de Cultura, 1963, III, pág. 141.

³⁴ Luis Suárez no duda en afirmar que las leyes palatinas de 1344, año en que se constituye la Corona de Aragón, constituyen la primera Constitución de la Monarquía de España. «La Monarquía de los Reyes Católicos» en *Claves históricas en el reinado de Fernando e Isabel*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1998, pág. 75.

riamente de manera equilibrada y sistemática, «racionalizada», las líneas autónomas de los diferentes reinos y entidades políticas³⁵. Curiosamente, el propio Olivares criticó en el *Nicandro*, conforme al *êthos* dominante, los métodos de Richelieu.

La segunda causa, que reforzó y «justificó» si se quiere la primera, consiste en que España se convirtió en seguida en Imperio. Y la naturaleza del Imperio como forma política de lo Político es muy distinta de la del Estado. Felipe II reorganizó la estatalidad fernandina para adaptarla al Imperio. Por lo pronto, un Imperio es una forma política abierta que excluye el cierre de sus territorios, mientras el *Estado es un orden territorial cerrado*. En el caso del Imperio español, tan dilatado y variado, hubiera sido imposible por elementales razones geopolíticas. De hecho, cerrar el Imperio a las apetencias de otros poderes europeos, fue un empeño de la Monarquía hispánica, que tuvo que estar defendiendo continuamente el *limes*. La idea de Imperio —no tanto el concepto a pesar de los famosos versos de Hernando de Acuña— siguió vigente durante mucho tiempo vinculada a la Monarquía, siendo imprescindible referirse a ella en relación al problema de la estatalidad y la nación en España, como sugiere certeramente Gustavo Bueno. Este autor advierte «la imposibilidad de reconstruir un concepto de unidad política utilizando las categorías de nuestro actual Derecho Constitucional...que... no pueden, sin anacronismo, ser aplicadas a las sociedades políticas medievales, o incluso moderna, que se desarrollaron en el territorio ibérico»³⁶.

El Imperio es una forma política muy distinta del Estado. Pierre Manent lo ha resumido muy bien³⁷, partiendo de la idea enteramente correcta de que «el desenvolvimiento político de Europa sólo es comprensible como la historia de las respuestas a los problemas planteados por la Iglesia». Por ejemplo, J. R. Strayer afirma que, en lo que concierne al Estado, la concepción gregoriana de la Iglesia casi reclamaba su invención.

Manent, tras recordar que el cristianismo es la única religión que libera el espacio profano, reduce la tipología de las formas políticas a cuatro: dos de ellas son formas naturales, orgánicas, la Ciudad y el Imperio; la tercera es el Reino, si bien, para Manent la idea europea de Monarquía es ya una forma política «inventada» «que ha roto en Europa el ritmo “natural” de la política, de la historia política»; la cuarta, siempre según Manent, es el Estado, la forma de la nación como sujeto político, una forma de mando artificial, mecanicista, en la que el mando está

³⁵ L. DIEZ DEL CORRAL, *La Monarquía...*, Epílogo, pág. 539.

³⁶ *España frente a Europa*, Barcelona, Alba, 1999, III, págs. 240-241.

³⁷ *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1987, espec. el Cap. I.

despersonalizado, es impersonal. El Estado es una máquina, un aparato no un organismo, como por cierto no deja de serlo, pensaba Guizot, la Monarquía europea a pesar de su peculiaridad. En este caso se podría afirmar que las formas de lo Político son cuatro, Ciudad, Reino, Imperio y Estado, esta última una forma artificial y aquellas tres naturales, espontáneas³⁸. Y, por cierto, así como la idea de Estado es coherente con la de Nación —las naciones no nacen sino que se hacen, decía Ortega—, el conjunto de los individuos, las formas políticas orgánicas son más coherentes con la idea de Patria, aunque en el Reino, tal como se ha configurado en Europa, cabe hablar de patria y nación, puesto que son las Monarquías las que, utilizando como instrumento el Estado, han hecho las naciones. Es posible que la «invención» de la Monarquía de que habla Manent se relacione más bien con la Monarquía Absoluta, una Monarquía estatal, y, en torno a ella, la de la nación como unidad política³⁹. Quizá más estatal que absoluta si el absolutismo es un mito positivista, como se empieza a pensar.

6. Pues bien, la forma histórica política española a lo largo de la época moderna, aunque naturalmente impregnada de elementos estatales —«los Estados católicos que quedaron, escribía certeramente Novalis, siguieron vegetando, no sin sentir imperceptiblemente la influencia dañina de los Estados protestantes vecinos»⁴⁰— fue, y en ello están de acuerdo los historiadores, la Monarquía Hispánica, Católica o Monarquía de España, forma política no estatal. Aquí no cabe hablar de un Estado Monárquico como por ejemplo en Francia o Prusia. Basta señalar, que, prescindiendo de la discusión sobre la pertinencia del concepto absolutismo, en España, de derecho no lo hubo⁴¹. Al absolutismo, palabra que por cierto no significa arbitrariedad, le son esenciales el derecho divino de los reyes, formalmente excluido en España por la teología, y la centralización, que favorece con la homogeneización la igualdad. Es cierto que en España se fue diluyendo o marchitando la práctica del autogobierno en la medida en que existió, debido a las peculiaridades de la Reconquista. Pero la centralización se realizaba en la persona del monarca, no en el Estado⁴². Esto era por la forma en que estructuraron la estatali-

³⁸ Aparte de que Manent está pensando seguramente en el «royaume» francés, no parece haber duda que el Reino es una forma política «espontánea», natural, universal que se encuentra por todas partes. Lo específico de la realeza europea es que comenzó asentándose como parte del régimen dirigido por la Iglesia; su «invención» habría tenido lugar cuando se hizo formalmente hereditaria, configurándose como Monarquía Absoluta constructora del Estado.

³⁹ Cfr. el libro posterior de MANENT, *Cours familier de philosophie politique* (Paris, Fayard, 2001) en el que equipara la nación al Estado.

⁴⁰ *La Cristiandad o Europa*, pág. 83.

⁴¹ En realidad, lo singular en la historia de la monarquía en Europa es su forma Absoluta, la Monarquía llamada Absoluta, con las debidas reservas sobre el concepto Absolutismo.

dad los Reyes Católicos. Con ellos apareció a finales del siglo xv la Monarquía española como primera forma estatal en un gran territorio⁴³, evolucionando a ser un Imperio caracterizado por su sentido universalista en contraposición al Estado, de naturaleza particularista. Universalismo político que, sin perjuicio del *êthos* católico, era, escribe Díez del Corral, «fruto de la mentalidad creada por el enfrentamiento de los reconquistadores cristianos contra el Islam»⁴⁴, también con vocación, por la índole de su religión, de instituir un Imperio universal.

Luis Suárez se ha ocupado de la estatalidad fernandina en diversos lugares. En *Los Reyes Católicos. Los fundamentos de la Monarquía*⁴⁵ y en el artículo citado «La Monarquía de los Reyes Católicos», resume muy bien la estructura y el espíritu o eticidad de esta forma política. «La Monarquía de los Reyes Católicos, escribe en el primer texto, puede ser calificada de Estado en tanto que busca una objetivación del poder, cierta racionalidad de los medios y un fundamento jurídico territorial válido para todos los súbditos de cada reino». «Se encuentra en medio del camino que conduce a la Monarquía contractual del medioevo al Estado moderno», describe en el segundo. Precisa Suárez que este Estado era heredero inexcusable de ciertos elementos medievales que no se quería eliminar, suponiendo que se hubiera podido hacerlo; esa nueva forma sigue siendo entendida igual que en la Edad Media, como «un conjunto de grupos y no de individuos»: la sociedad era esencialmente estamentaria⁴⁶. Señala como características principales de la estatalidad fernandina las siguientes.

⁴² Según H. Durchhart, incluso en el caso francés «la investigación puntualiza cada vez más que el absolutismo no fue ni de lejos tan “absoluto” como se había supuesto durante mucho tiempo y estuvo penetrado por bastantes más elementos arcaicos y retardatarios que los que aparecen a primera vista, del mismo modo como en el resto de Europa en general se mantuvo en un estado “imperfecto”, *La época del absolutismo*, I, 2, pág. 69.

⁴³ Como precedentes, en todo caso desde el punto de vista conceptual, se suelen mencionar la estatalidad creada por Federico II de Suabia (1194-1250) en plena Edad Media en Sicilia y las ciudades-Estado italianas, las *Signorie*, entre ellas la Florencia de Maquiavelo, el gran divulgador de la palabra y la idea del Estado. En ellas se elaboró «la primera civilización verdaderamente “profana” del mundo cristiano» (P. MANENT). M. García Pelayo estudió con precisión ambos casos en dos sugestivos artículos: «Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado Moderno» y «Sobre las razones históricas de la razón de Estado», respectivamente, *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, Rev. de Occidente, 1968. Sobre el Pre-estado de Federico II, el más completo *status quaestionis* reciente sobre Federico II es el de W. STÜRMEER, *Friedrich II*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2003, espec. el vol. II.

⁴⁴ *La Monarquía hispánica...*, Epílogo, pág. 542.

⁴⁵ *Los Reyes Católicos. Los fundamentos de la Monarquía*, Madrid, Rialp, 1989, Cap. I, 4, págs. 25-30.

⁴⁶ «Aún los Estados católicos —como España y Austria— que durante los siglos xvi y xvii llegaron a ser muy poderosos, en lo interno continuaron siendo países estamentales. Sólo en forma vacilante —y más bien de manera forzada— adoptaron aquella modernización de la administración públi-

6.1. La primera, la fe cristiana según la religiosidad católica reformada consumada por Cisneros; religiosidad que llegó a ser la «columna vertebral» de la Monarquía. Implicaba una identificación absoluta entre la comunidad política y la religiosa, entendida como sumisión del orden jurídico a un orden moral superior, que constituía la verdadera garantía de la libertad, y la concepción de la autoridad del monarca como un deber y no un derecho. En contraste con ello, el poder soberano tendería a crecer en la medida en que se debilitase la participación de la Iglesia, como efectivamente sucedió en otros países. Dicho de otra manera, el Estado de los Reyes Católicos excluía de sus aspiraciones el abandono del viejo ordenalismo, en que el orden tiene un carácter espiritual e intemporal, para crear su propio orden, orden estatal en el que el orden tiene un carácter espacial. La nueva forma política hispana aspiraba a conjugar el *zoon politikón* con el *zoon ekklesiaticón*, sugería Díez del Corral⁴⁷. Montesquieu señalaba que la Monarquía de España estaba sólo limitada por el clero y Salvador de Madariaga observó que los monarcas estaban condicionados por la mayor limitación de todas: la de la propia conciencia.

Son las ideas del régimen medieval, que muestran una escasa o nula secularización. La secularización, cualquiera que sea su valor heurístico, puesto en tela de juicio principalmente por Hans Blumenberg, hay que aplicarla con cuidado en relación a España y los países hispánicos. En cierto sentido, sería aquí un fenómeno bastante reciente, coincidente aproximadamente con la «modernización», una idea de origen ruso, al imitar los déspotas ilustrados la política de Pedro el Grande.

Esto es decisivo para entender la historia española. Pues, justamente, el aspecto ético, escribe E.-W. Böckenförde, constituye la otra cara del proceso histórico de la historia constitucional del Estado: «el desprendimiento del orden político en cuanto tal de su determinación y configuración (*Durchformung*) religiosa-política, su *mundanización* en el sentido de la salida de una previa unidad del mundo religiosa-política a una fijación propia de objetivo y legitimación concebida (políticamente) mundanamente; en definitiva, la separación del orden político de la religión cristiana y de toda religión concreta como su fundamento y su levadura. Esta evolución pertenece también al origen del Estado. Sin este aspecto, afirma

ca que efectuaron los Estados protestantes». A. MÜLLER-ARMACK, *El siglo sin Dios*, México, Fondo de Cultura, 1968, VII, 2, pág. 96. Vid. todo este apartado sobre la genealogía del Estado protestante, especialmente en Prusia y Alemania. La existencia de una administración pública no implica necesariamente la existencia de un Estado. Administrar es mantener el orden en una situación que propende al desorden.

⁴⁷ *La Monarquía hispana...*, II, 2, pág. 318.

Böckenförde, no cabe concebir el proceso del Estado tal como ha sido ni el problema fundamental del orden político que se plantea en el Estado actual»⁴⁸.

En suma, la medida de la secularización —el hecho más importante del mundo moderno según E. Troeltsch, «el marchitar del sentido de lo sagrado» que Novalis atribuye al protestantismo— en España la tiene que dar necesariamente, como en otras partes, la estatalidad⁴⁹. Pero también aquí la secularización fue mucho más débil que en otros lugares, justamente porque sin Estado no resultaba tan fácil. El aspecto configurador del *êthos* es, desde luego fundamental para explicar el predominio de lo religioso y eclesiástico frente a lo estatal en España o en Hispanoamérica. A falta de un vínculo político estatal, la religión, que es vínculo social, tuvo que desempeñar aquí aquel papel en momentos de crisis. Por ello resulta incomprensible sin la religión la historia de España, donde no hubo secularización en el sentido de Böckenförde al estar alejada del protestantismo y de la estatalidad. Refiriéndose a España y Portugal, observaba Müller-Armack que, como al comenzar su expansión mundial pertenecían al tipo medieval de cultura y economía, su despliegue colonial «no obedecía a una voluntad de un nuevo Estado absoluto», de modo que la persistencia en España del fundamento de la antigua cultura «determinó su estilo colonial así como su interno destino económico»⁵⁰.

Todo esto es bien conocido. Explica el sentimiento de decadencia en los pueblos católicos en la medida en que, también con palabras de Novalis que resumen muy bien los hechos, «la política moderna no nació hasta ese momento» en que el triunfo de la Reforma acabó con la Cristiandad que, no obstante, pugnaba en aquellos por prolongar su existencia. La historia de la España moderna y contemporánea transcurrió así por vías distintas a las de otros países europeos, cuya estatalidad y *êthos* más o menos secularizado siguieron derroteros que acabaron imponiéndose y generalizándose en los albores de la época contemporánea.

6.2. El segundo elemento, no independiente del anterior, destacado por Luis Suárez, es la presencia del pactismo, un cuasi contrato entre el rey y los súb-

⁴⁸ «Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation», en *Recht, Staat, Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1991, pág. 93.

⁴⁹ No obstante, todo lo relativo a la secularización, una cuestión teológica del mundo protestante y muy específicamente alemana, tiene que considerarse muy matizadamente en cada caso. Vid. JEAN-CLAUDE MONOD, *La querelle de la sécularisation de Hegel a Blumenberg*, Paris, Vrin, 2003.

⁵⁰ *Genealogía...*, IV, 2, págs. 182-183. A la verdad, como se ha reiterado muchas veces, la expansión hispánica, centrada en América, no fue «colonial». Esta es propia de un Estado. Es decir, el Imperio español no fue un Imperio colonial configurado por conquista. Fue una expresión de la eticidad medieval basada en un sistema de creencias, no en ideas sobre la cristianización.

ditos según el cual el rey, que tiene el deber de reinar —impuesto por Dios mismo en razón de su nacimiento»⁵¹— ha de ejercer sus funciones obligatoriamente dentro de la ley, en relación con ella. El pactismo fue, recuerda Suárez, el más importante freno que encontró el Estado en los albores de la Edad Moderna. Su quiebra a finales del siglo xvii, sustituido por el contractualismo político, condujo al paulatino desarrollo de un absolutismo estatal. Esa misma noción de pacto se aplicó a las relaciones con la Iglesia, puesto que los súbditos del rey lo eran al mismo tiempo de la Sede romana; y en ese contexto hay que entender la nueva Inquisición como organismo estatal, muy eficaz para impedir las disensiones religiosas que en otras partes llevaron a la guerra civil. Es significativo que aquí fuese esa institución político-religiosa y no el Estado lo que impidió, si hubiese sido el caso, la guerra civil. Debido a la fuerza de la tradición pactista, los Reyes Católicos se decidieron plenamente por el modo aragonés de refundación de reinos frente al castellano. Precisamente por eso decía Ranke que, «si bien los poderes del príncipe son limitados en todos los aspectos, el soberano se destaca e impone tanto más cuanto que la unión de todo el Estado [Ranke empleaba esta palabra en el sentido convencional] descansa exclusivamente sobre su persona y sin él no podría existir»⁵².

6.3. En tercer lugar se encuentra la herencia del Derecho romano. La nueva concepción de la soberanía —concepto no ausente en la Edad Media pero que hay que entender en su contexto como han mostrado Brunner, Senellart, etc., implícita en la *plenitudo potestatis* eclesiástica—, se fundamenta en ella, escribe Suárez, al facilitar la diferenciación entre *auctoritas*, en cuya virtud era posible elaborar leyes universalmente válidas, y *potestas*, que consistía en el ejercicio de las funciones del gobierno. Partiendo de ahí, se habían ido articulando los llamados tres poderes desde la revolución Trastámara: el ejecutivo, dirigido por el Consejo Real, el legislativo por medio de las Cortes, aunque que estas no hiciesen las leyes, limitándose prácticamente al reconocimiento del heredero o sucesor, de quien recibían juramento de obedecer las leyes y costumbres del reino —por lo que legislación era prácticamente la tradicional—, y la aprobación en su caso de impuestos extraordinarios («ayudas» o «monedas»). La función judicial se separó de la Corte, encomendándosele a la Audiencia o Chancillería de Valladolid (más tarde se abrió otra en Granada). De ahí que también desde este punto de vista resulta absurdo, dice Suárez, hablar de absolutismo: «los reyes ejercían su autoridad dentro de un esquema jurídico que no les era posible quebrantar, aunque pretendieran enriquecerlo»; con la particularidad, ya observada por Ranke, de que los hombres encargados de ejercer la justicia y la administración pública eran de origen burgués con estudios

⁵¹ «La Monarquía de los Reyes Católicos», en *Claves...*, pág. 75.

⁵² *Op. loc. cit.*, pág. 276.

y títulos académicos que los equiparaban a la nobleza. Y «mucho contribuyó a realzar el prestigio de la Monarquía, escribió el gran historiador alemán, el hecho de que la idea de la justicia general apareciese colocada bajo su amparo. Cualquiera persona, por humilde que fuera, podía defenderse de su opresor con las palabras «recuriré al rey»⁵³. La Monarquía tuvo aquí un sentido muy diferente al de las Monarquías constructoras del Estado.

6.4. Es importante añadir un cuarto elemento, concerniente a una decisiva diferencia en la carrera hacia la centralización que caracterizó el proceso de estatificación entre la forma política española y lo sucedido en otros lugares. En España, se puede definir la política interior de los Reyes Católicos —lo hace el propio Suárez—, «como un refuerzo de hecho de los poderes de la Corona sin alterar el marco institucional heredado». Vendría a ser la realización del proyecto que la Casa de Trastámara venía desarrollando tanto en Castilla como en Aragón; proyecto que descartaba la centralización, por lo menos en el sentido que tiene esta última allí donde se afirmó la estatalidad, por ejemplo en Francia, el prototipo de Estado centralista. Con palabras de J. R. Strayer, «no había necesidad de crear instituciones nuevas mientras se pudiese hacer trabajar mejor a las viejas»⁵⁴.

En efecto, sin perjuicio de las circunstancias, los Reyes Católicos, tal vez, observa Suárez, porque su mentalidad era tan aristocrática como la de cualquiera de los nobles, no pretendieron destruir o domesticar la nobleza sino llegar a un entendimiento y liquidar la oposición entre monarquía y aristocracia. Estaban convencidos de la necesidad de contar con ella para erigir la nueva Monarquía y a tal fin establecieron un complejo sistema de pactos que regulaba las relaciones de los señoríos con la Corona, sin distinguir entre la nobleza que les había sido adversa y la adicta. O sea, aquí, la guerra civil que precedió a la afirmación de la Monarquía fue una condición para afirmar la superioridad real; por lo que al faltar el ingrediente, por decirlo así, ideológico, como lo fue casi inmediatamente la religión en casi toda Europa, la estatalidad fernandina no necesitó declararse neutral en el sentido preciso de la neutralidad de Bodino, etc., como condición sustancial del Estado, y también por eso la soberanía tuvo un carácter muy distinto. Entre otras cosas porque no conllevó la necesidad de verla como el contrapunto de la propiedad del mismo modo en que el Estado lo era de la familia según la doctrina del pensador francés; ni la de reducir doctrinalmente el pueblo a sociedad en tanto conjunto de individuos más o menos organizados en torno a la propiedad como en la doctrina contractualista, elaborada en torno a las guerras civiles de religión. Eso

⁵³ *Op. loc. cit.*, pág. 323.

⁵⁴ *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press, 1970, III, pág. 91.

explica sin duda el carácter popular de la Monarquía hispana, tantas veces observado —Ranke, Burckhardt...—, ligada al pueblo, y su función de vínculo político principal, puesto que tampoco se centralizaron unificándose los ocho reinos que formaban la Monarquía (Castilla, Aragón, Cataluña, Baleares, Córcega, Sicilia, Nápoles y Navarra). Un monstruo de tres cabezas decía Campanella: «la de la esencia en Germania, la de la existencia en España, la del valor en Italia», especialmente en Nápoles, apostilla Díez del Corral. La unión política era personal. Fundada en lealtades personales —y en la comunidad de fe— no se transfirió a ninguna institución, fuese el Estado o la Nación, como señala J. R. Strayer que ocurrió paulatinamente en el proceso de la marcha hacia el Estado⁵⁵.

7. Así pues, en España, al contrario que en otros lugares donde se estableció la estatalidad, los Reyes Católicos respetaron todos los compromisos jurídicos preexistentes y la vía legal para todas las decisiones, sin duda conforme a la identidad que establecía el pensamiento medieval entre libertad y derecho. Con ello se conservaba la concepción organicista de que los reinos eran verdaderos cuerpos y los reyes su cabeza. Por esta razón, como bien dice L. González Antón, «la unión de los reinos no significó ni uniformización ni igualación, ni la desaparición del tradicional aparato institucional, la legislación o las costumbres y tradiciones de cada uno de ellos. El sistema político entrañó en esto escasa novedad; no hubo ningún empeño en fundir»⁵⁶.

La causa estriba en la idea rectora de los Reyes Católicos, en la que insiste Luis Suárez: *restaurar*; influida quizá por el mito de la pérdida de España. De este modo aquí no operaron los supuestos básicos renacentistas de la vida política, sociológica y económica, pues los Austrias, sus herederos, no modificaron sustancialmente la forma política. De lo que resultó, enumera J. Fueyo, que la más fuerte tradición antimaquiavélica fuese española, así como la perduración de la ética católica en la economía, la mayor lentitud en la impregnación de la vida de hábitos burgueses que en ningún otro país, la transformación inefectiva y morosa de una economía natural en una economía de mercaderías. El tipo de ideales que encarna España, en lo político el Imperio cristiano, en lo social, el orden patriarcal y estamental, en lo económico, la supeditación del proceso a pautas morales, habían caducado según el horario europeo cuando entró España en la liza europea. En

⁵⁵ «Inglaterra y Francia desarrollaron los modelos más influyentes del Estado europeo cuando, a finales del siglo XIII y comienzos del XIV —el período en que apareció el concepto (no la palabra) soberanía— «la lealtad básica a la Iglesia, a la comunidad y a la familia se trasladó definitivamente al Estado emergente», *On the Medieval Origins of the Modern State*, II, pág. 36.

⁵⁶ *España y las Españas*, Madrid, Alianza, 2002, IX, 2, pág. 231.

suma, que «España no se proyecta sobre el mundo en la hora de su plenitud histórica como instauradora de una *pax hispanica*, sino como restauradora de un concierto multisecular»⁵⁷. Convertida la Monarquía en Imperio, al que se adaptó la concepción estatal fernandina, el Estado, una innovación moderna, no progresó más como tal, a diferencia de lo ocurrido en otras naciones⁵⁸. Sin embargo, la separación por Carlos V de la corona imperial de España, sugiere cierta voluntad de adaptarse al modelo de Estado-Nación, política que siguió Felipe II, aunque de hecho se tratase de un Imperio.

La idea de Imperio vino a España de Oriente a través de Alejandro Magno. Consistía esencialmente en la reunión de todo el mundo conocido, del *orbis terrarum* bajo un poder único, un rey de reyes, como se hacían llamar los persas. Así pues, no consiste tanto en la conquista desmesurada como en la unidad de los hombres de acuerdo a la universalidad de la naturaleza humana; es, dice P. Manent, una idea política natural. Y, sin perjuicio de las peculiaridades del Reino y la Monarquía de los Reyes Católicos, el hecho de haberse acomodado el Imperio, la Monarquía Hispánica, al pensamiento eclesiástico⁵⁹, para el que el Imperio tenía la misión específica de hacer de *Kat-echon*, de dique o barrera frente al Anticristo⁶⁰, también contribuyó en España a desviar la atención del Estado propiamente dicho y sus posibilidades de desarrollo. El *Kat-echon*, «un concepto de gran poder histórico» (C. Schmitt), es en el Imperio cristiano el concepto decisivo de su continuidad con el romano. Significa la fuerza histórica capaz de detener la aparición del Anticristo y el fin del *eón* presente, recuerda Schmitt con palabras de San Pablo en la segunda carta a los tesalonicenses. Afirmaba el jurista alemán: «no creo que sea posible, para una fe originariamente cristiana, ninguna otra visión histórica que la del *Kat-echon*».

⁵⁷ *La mentalidad moderna*, Madrid, Inst. de Est. Políticos, 1967. «Estado moderno y decadencia española», pág. 198.

⁵⁸ Es un tópico decir que otras naciones imitaron el modelo español de Estado por el hecho de que, efectivamente, en España apareció el primer Estado en un gran territorio. También ellas habían evolucionado hacia formas estatales. Quizá sería más exacto decir que imitaron la política española, la primera *Weltpolitik* desde la romana (y de la Iglesia Católica). Fernando el Católico, a pesar de no ser un innovador, era del nuevo tipo de político calculador; en realidad, lo que le interesaba de él a Maquiavelo, al verlo como un *principe nuovo*, figura en la que estaba tan interesado, era su política de fundación de un *principato nuovo*.

⁵⁹ Vid. M. SENELLART, *op. cit.*

⁶⁰ El concepto del *Kat-echon* fue desarrollado por Carl Schmitt, en cuyo pensamiento histórico y político desempeña un papel esencial. Según Schmitt, el Anticristo no vendrá únicamente al final de los tiempos, sino que aparecen continuamente sucesivos Anticristos que preceden al triunfo del definitivo. Vid. G. MEUTER, *Der Katechon. Zu Carl Schmitts fundamentalistischer Kritik der Zeit*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994.

Es posible que en esto resida uno de los secretos de la Monarquía de España. Según Schmitt, es muy importante para la concepción cristiana del Imperio, que, conforme a la creencia medieval, el cargo de emperador no signifique una posición absoluta de poder que absorbe o anula todos los demás cargos, sino una función de *Kat-echon* con tareas y misiones concretas que se suma a un reino o una corona concreta. «No es, escribe Schmitt, un reinado sobre reyes, ni una corona de coronas, ni una extensión del poder real, ni tampoco, como sucedería más tarde, una parte del poder de una Casa, sino un encargo que procede de una esfera completamente distinta de la dignidad del reino»⁶¹. La idea eclesiástica de misión fue la base jurídica de la conquista de América, como se ve claramente en Francisco de Vitoria; forma parte esencial de la concepción española del gobierno, una concepción teológica⁶², aunque con el tiempo y las obligadas relaciones internacionales, fuera imponiéndose la concepción jurídica estatal⁶³. El pensamiento político español de los siglos XVI y XVII es pura teología política. Lo que contribuye a entender «el espectáculo, único en Occidente, de una sociedad, al menos parcialmente, “antimaterialista”»⁶⁴.

8. En el siglo XVIII, la dinastía borbónica francesa, vencedora en la guerra dinástica de sucesión, en la que sería exagerado ver una guerra civil interna, pues no sólo no tuvo estas características sino que se trató de un conflicto europeo entre las dinastías reinantes, se inclinó a la concepción jurídica del Estado. Pero, como se indicó antes, no se esforzó tanto en centralizar la nación como en uniformarla⁶⁵. El más centralista fue Carlos III, quien introdujo el regalismo en un intento de transformar el patriotismo religioso en monárquico y territorial; procuró asimismo fortalecer económicamente el poder monárquico según los usos del despotismo ilustrado. Cambiaron ciertamente muchas ideas sobre el país y se introdujeron instituciones centralizadoras como el Banco de San Carlos —el futuro Banco de España— un banco nacional que no tuvo mucho éxito hasta 1828. Pero esta-

⁶¹ *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del Ius Publicum Europaeum*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1979, I, 3. b), págs. 37-42.

⁶² *El nomos de la tierra*, II, 2, págs. 73 y sigs.

⁶³ «Es conmovedor observar, escribe Schmitt, cómo el primer gran país que efectúa tomas de la tierra e inaugura esta época, España, o más exactamente la Corona de Castilla y León, se encuentra en muchos aspectos a la cabeza de esta evolución que se aparta de la Iglesia y la edad media y se orienta hacia el Estado, permaneciendo sujeta, al propio tiempo, al título jurídico eclesiástico de su gran toma de tierra», *El nomos de la tierra*, II, 3. a), pág. 139.

⁶⁴ J. BARZUN, *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente (De 1500 a nuestros días)*, Madrid, Taurus, 2001, V, pág. 179.

⁶⁵ P. Voltès señala que el famoso decreto de Nueva Planta que abolió los fueros catalanes estaba en la línea del uniformismo del Conde-Duque de Olivares, no en la borbónica, *Historia inaudita de España*, 23, pág. 218.

ban tan arraigados el viejo *ethos* y la tradición no estatal, de modo que Carlos III apenas pudo introducir formalmente el despotismo vigente entonces en Europa. «Un Estado existe principalmente en los corazones y las mentes de su pueblo; si no cree que existe, ningún ejercicio lógico lo traerá a la vida», escribe Strayer⁶⁶. La centralizadora política económica tuvo empero efectos perniciosos en América, al tratar aquellas partes del Imperio como si España fuese un Estado, incurriendo en el mismo error que el gobierno inglés de Bute en relación con Norteamérica, a la que incitó a la rebelión, de modo parecido a como la cuestión de los impuestos constituyó en el siglo XIX una de las causas de la aparición y el fortalecimiento del catalanismo. La política de Carlos III le hizo decir intuitivamente a Ortega que fue uno de los reinados más antiespañoles.

Durante la guerra de Independencia se intentó nacionalizar la Monarquía, que era aún la Monarquía Católica, un Imperio más en el sentido medieval que en el moderno, dándole un asiento popular conforme a los principios del derecho constitucional revolucionario. Pero, con palabras de Díez del Corral, lo hecho por los regentes resultó lamentable, lo llevado a cabo por las minorías rectoras utópico e ineficaz, y caótico lo que el valeroso pueblo español pudo realizar. José I, de haber permanecido en el trono, seguramente hubiera intentado introducir la estatalidad según el modelo irresistible del Estado Nación napoleónico, admirado por los afrancesados, en el lugar que había dejado vacante la vieja forma política hundida en Bayona, pues tampoco existía una estatalidad que reformar.

9. En efecto, al llegar la guerra de Independencia, se comprobó que, a pesar del esfuerzo de los Borbones, no existía el Estado, si bien, como es natural, había elementos estatales, sobre todo los relacionados con la política exterior, principalmente el ejército. La prueba es que al claudicar aquellos en Bayona se desmoronó todo el edificio y la guerra fue una lucha entre el pueblo español con mayor o menor conciencia nacional en sentido político, más bien muy escasa y, en todo caso, vinculada a la religión, y el Estado más perfeccionado de la época, que, por otra parte, ha sido siempre, desde Richelieu el paradigma o prototipo de la estatalidad, convertido por la revolución y Napoleón en un formidable Estado-Nación, a lo que debió su superioridad.

Luis Díez del Corral lo señaló agudamente, a decir verdad, sin mucho éxito. En su obra *El liberalismo doctrinario* sintetizó con gran precisión en dos pági-

⁶⁶ *On the Medieval Origins...*, I, pág. 5.

nas esta clave de la historia española: «En España, la guerra de la Independencia no fue realizada por el Estado sino espontáneamente por el pueblo, y acabó significando una disolución extraordinariamente grave de la unidad política. Generalmente no se destaca bastante el hecho de que el pueblo español se sublevó contra un invasor legitimado formalmente por el anterior soberano, cuya corona había venido a parar por una serie de cesiones a las sienes de José Bonaparte. Es, en definitiva, el español un levantamiento frente al principio monárquico formalmente entendido. No es esta una cuestión meramente académica, decía Díez del Corral; la ausencia efectiva del rey y su renuncia al trono privaron de su clave al edificio político español y de golpe se vino abajo. Resultaba que tenía muy escasa solidez interna el Estado español, aunque hubiera sido en el tiempo el primero en constituirse entre los grandes Estados europeos... Tócase aquí, afirma Díez del Corral, la cuestión clave de toda nuestra historia moderna. Evidente es que se produce un estancamiento en el desarrollo del Estado español y que paulatinamente se va debilitando su aparato político; la unidad española, fundida en la fuerte tensión hacia una gran empresa exterior y la íntima comunidad de creencias espirituales, se va resquebrajando a medida que decae la ilusión por esa empresa y se debilita la vigencia colectiva de esa fe. Tales deficiencias no son suplidas de manera bastante por el aparato neutro y formal que significa el Estado absoluto; los intentos realizados en este sentido por ciertas minorías a lo largo del siglo XVIII logran escaso éxito, y finalmente el gobierno de Godoy, “el primer dictador europeo”, como se le ha llamado, subraya Díez del Corral, produce un desgaste y una dispersión de fuerzas que también serán modelos en su género.

Lo cierto es, prosigue, que con unos cuantos golpes militares, que no necesitaron ser demasiado violentos, se vino abajo el ejército español con todo el aparato del Estado y de la Administración pública. Derrotas las padecieron aún más fulminantes otros países europeos, pero las consecuencias fueron muy distintas. El Estado acertó en ellas a encajar y aguantar el golpe; en España la conmoción se transmitió por todas las fibras de la estructura social, y el esqueleto político de la nación no pudo sostenerse. En buena parte, tal derrumbamiento se debe a un exceso de energías; la reacción contra el peligro no acierta a concentrarse de manera eficaz, pero dispersamente la ofrece hasta la última célula del maltrecho organismo nacional, y en esa reacción, valerosa y heroica, se va consumiendo la energía de cada partícula y, lo que es casi peor, se va destrozando su estructura y enlaces orgánicos y haciéndose a una peligrosa espontaneidad. Esos ejemplos insuperables de heroísmo de individuos, clases sociales y ciudades, son otros tantos ejemplos de dionisiaca disolución, cuyos efectos, afirma Díez del Corral, perdurarán a lo largo de todo el siglo XIX.

En suma, «todo lo que significa unidad política y centralización desaparece de la vida española» y «lo que sale a flor de agua de repente es esa España de Taifas, que en el fondo estaba siempre amenazando los esfuerzos por la unidad: en vez de Estado, provincias; en vez de gobernadores, alcaldes y juntas; en vez de regimientos, partidas; en vez de generales, guerrilleros»⁶⁷.

La lucha por la Independencia no fue una guerra —un asunto político, pues la guerra es un tema exclusivo de la política— entre Estados como en los siglos anteriores, en las que quedaba al margen el pueblo: por primera vez en la época moderna, chocaron entonces un pueblo y una nación política, el primero sin Estado y la segunda organizada como Estado.

10. Al regresar Fernando VII se restauró formalmente la vieja forma política, la Monarquía de España —en rigor, es la primera de las Restauraciones—, bajo formas absolutistas que le eran extrañas. Esto contribuyó sin duda a la disolución del Imperio, ya muy desconcertado por los sucesos de Bayona y los peninsulares. Perdido lo sustancial del mismo, tras la muerte del rey desapareció definitivamente la Monarquía de los Reyes Católicos en 1834. De ello dio formalmente fe el Estatuto Real, aunque no se ocupa del tema: sin Imperio, la Monarquía hispánica o Católica, expresión cuyo sentido ya no se percibía bien al comenzar el siglo, había perdido su razón de ser⁶⁸. Igual que Francisco II renunció en 1804 al título de emperador del Sacro Imperio para atenerse al más realista de emperador de Austria, Isabel II ya sólo será reina de España.

El problema es que España tampoco era un Estado⁶⁹ ni se tenían ideas precisas al respecto. Para entender el siglo XIX hay que tener en cuenta la adver-

⁶⁷ Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, C. XXI, VI, págs. 425-427.

⁶⁸ El Estatuto Real, una «especie de constitución» según el antiguo afrancesado J. de Burgos (carácter que le atribuía también J. Tomás Villarroya), que intervino en su redacción, aunque tuviese un propósito restaurador en sentido tradicional —al menos en el de reintroducir el despotismo ilustrado borbónico— implicaba el reconocimiento de la situación interna de España y asimismo, publicado después de su pérdida, de la disolución del Imperio al que ya no alude, mientras en la Constitución de Cádiz de 1812 ocupaba de manera natural un lugar central. No obstante, de hecho, la Monarquía de España concluyó con las abdicaciones de Bayona y la consiguiente sublevación del 2 de mayo de 1808 contra el soberano legítimo, José Bonaparte. Es frecuente que los autores vean en el no descifrado motín de Aranjuez de 17 de marzo de 1808 —quizá de tendencia tradicional y popular— el antecedente del levantamiento del 2 de mayo.

⁶⁹ El decisionismo de Donoso Cortés, en quien, como dice DIEZ DEL CORRAL «no aparece apenas un lazo nacional que unifique los distintos elementos políticos» (*El liberalismo doctrinario*, XXIV, III, pág. 492), debe mucho sin duda a esta realidad del vacío existencial: periclitado el viejo ordenalismo que acompañaba a la Monarquía de España, no había sido sustituido por un orden estatal.

tencia de L. Díez del Corral: «erraría el camino quien intentase tomar nuestras teorías décimononas como exponente o guía de la verdadera realidad española, a la manera que pueden serlo, por ejemplo, las de un Guizot o un Stahl»⁷⁰. Lo cierto es que, en adelante, la historia política del siglo XIX hasta la primera Restauración —en realidad la segunda— se puede resumir como el intento de instaurar un Estado acorde con los tiempos capaz de impedir la guerra civil. A ello no fueron ajenas las guerras carlistas, aunque la cuestión de fondo se mezclase encubiertamente con la dinástica. Los carlistas, al defender los fueros en regiones muy tradicionales se oponían, sin ideas claras debido al conflicto dinástico, que fue la causa inmediata de la lucha, a la centralización y la neutralidad propias de la estatalidad y, por tanto, a la afirmación del Estado, frente a los liberales de diversas tendencias que intentaban hacer llegar el poder central a todas partes. Pues quien dice Estado dice centralización, y no puede ser de otra manera, aunque la centralización sea más o menos intensa —en España siempre ha sido comparativamente parva—, al ser por definición el Estado una forma de orden territorial cerrado. La ausencia o suma debilidad del Estado ayuda a entender el reiterado recurso al pronunciamiento, de naturaleza distinta a la del golpe de Estado, hasta el punto que los pronunciados solían tener pocas ganas de hacerse con el poder. Al menos lo del pronunciamiento puede aplicarse a la América hispana, heredera de estructuras administrativas imperiales, sin perjuicio del alcance que tuvieron allí las reformas borbónicas orientadas estatalmente, en las que muchos ven una causa del deseo de independizarse.

11. Si se exceptúa el Estado de los Reyes Católicos, que languideció a lo largo de la Edad Moderna, la primera forma verdaderamente estatal en el sentido corriente en Europa, la instauró por fin Cánovas del Castillo, un hombre de Estado, especie rara lógicamente en España: «por primera vez en el siglo XIX, escribe Díez del Corral, se monta en España un régimen político, con sus vicios abundantes, es cierto, y sus deficiencias y debilidades internas, pero también con sus resortes, sus fuerzas, sus leyes, sus ideas y principios, y su equilibrio propio»⁷¹. Pero el Estado canovista no estaba enraizado —o lo estaba muy ambiguamente— en el pueblo, en la sociedad o, para decirlo en términos del derecho político no necesariamente acordes con la realidad, en la Nación. Y eso a pesar de que Cánovas, un liberal doctrinario enemigo de las abstracciones en política, la tuviese muy presente como un concepto central. Aunque creía que «únicamente cabe la libertad donde hay un Estado muy fuerte y muy poderosamente constituido», según dijo en uno de sus Discursos del Ateneo, para él, crítico del «dios-Estado», la política responde

⁷⁰ *El liberalismo doctrinario*, C. XXV, I, pág. 515.

⁷¹ *El liberalismo doctrinario*, C. XXVI, VI, pág. 579.

al ideal del hombre que «taxativamente» permiten las circunstancias del momento histórico. Los krausistas, expresamente Giner, le reprocharán la falta de un concepto real y sistemático del Derecho y del Estado. Pero Cánovas, intuyó o comprendió la naturaleza de su circunstancia, que puede simbolizarse en la revolución de 1868 y sus consecuencias. En ella se habría puesto de manifiesto la crisis de los supuestos religiosos, filosóficos, morales, sociales y de todo género sobre los que tiene que descansar el edificio político. Y convencido de que las Constituciones han de estar enraizadas en la realidad política, apuntaló todo lo que pudo los restos de la Constitución material, histórica o interna, sustancialmente la Monarquía y las Cortes, que eran las piezas clave de aquella. Sobre todo la Monarquía, que consideraba la única institución capaz de hacer de lazo político. Visión compartida por los elementos más responsables en el siglo XIX español que explica que, a pesar de todo, no se quisiera prescindir de ella. Fundamentalmente por la debilidad congénita del sentimiento *político* nacional; lo que, también sea dicho de paso, hace que resulten más virulentos los intelectualistas nacionalismos románticos particularistas, al carecer de contrapeso.

Pues, efectivamente, fueron las Monarquías —«el rey cristiano» como «agente político inédito» en palabras de P. Manent—⁷² las que, sirviéndose del Estado, polarizaron en torno suyo —en torno al Trono y el Altar mediante el derecho divino de los reyes— el sentimiento de pertenencia nacional, creando la revolución francesa las naciones políticas al separar la Iglesia del Estado, un caso particular de la separación entre el Estado y la Sociedad, relacionados ahora por medio de la Nación como titular de la soberanía en lugar del monarca. Pero la Monarquía de España, que tanta extrañeza causaba a Montesquieu, era de otra naturaleza.

Rechazado en España doctrinalmente y en la práctica el derecho divino de los reyes⁷³ y muy débil o inexistente el Estado, el lazo político formal fue, ciertamente, la Monarquía con el sentimiento religioso en el trasfondo más que con un sentimiento político nacional, aunque algo de esto último despuntase débilmente en la guerra de Independencia. Dicho de otra manera, la religión —y la geografía—, no la política del Estado, es lo que ha hecho materialmente en España de lazo político homogeneizador polarizado en torno a la Monarquía —la «Monarquía Católica», expresión inventada por Tommaso Campanella tomándola como posible paradigma de un Imperio universal—, la forma de gobierno tradicional. Por otra parte,

⁷² *Cours familier*..., IV, pág. 82.

⁷³ Lo que no impidió una cierta, pero relativa, sacralización de la realeza según C. LISÓN, *La imagen del rey. Monarquía, realeza y poder ritual en la Casa de los Austrias*, Madrid, Espasa-Calpe, 1991.

hay que descontar que el universalismo cristiano, sobre todo el católico, al excluir el particularismo, no alienta precisamente el nacionalismo político, salvo que la religión o el sentimiento religioso se politicen y transformen en nacionalismo, como ocurriera en la Francia revolucionaria y, en el siglo xx en España en el caso de los nacionalismos particularistas explotados por minorías oligárquicas vascas y catalanas ligadas al clericalismo en detrimento de la religión.

El Estado, al monopolizar la violencia y la política, es de suyo, por su capacidad de coacción, un lazo político material y formal al mismo tiempo. Mas, no existiendo una tradición estatal previa y dada la altura de los tiempos, el Estado de la Restauración, que fue un reflejo de la «debilidad del liberalismo español» en palabras de P. C. González Cuevas⁷⁴, hubo de organizarse en torno a la Monarquía como único lazo político visible, con las Cortes, en tanto institución nominalmente tradicional, para instituir el gobierno representativo de la sociedad, el otro pivote del Estado de Derecho que, en cierto modo, se imponía sobre la sociedad. Este es otro problema, pues no existía una sociedad en el sentido moderno ligado al contractualismo político de un conjunto de individuos iguales, subsistiendo en cambio el pueblo con sus desigualdades naturales. Por eso procuró Cánovas enraizar el aparato estatal por medio de partidos de notables y del caciquismo. Este es un rasgo importante, pues, como vio agudamente Lorenz von Stein, lo que verda-

⁷⁴ Vid. Maeztu. *Biografía de un nacionalista español*, Madrid, Marcial Pons, 2003, Cap. II, 1, pág. 31. L. González Antón hace consistir esa debilidad del liberalismo español en «su nulo jacobinismo progresista a la hora de construir el Estado contemporáneo y vertebrar la “nación española”... «Nuestro Liberalismo, subraya, manifestó un evidente *arrepentimiento ante los hechos derivados de la Revolución*, y ello le llevó a transigir en exceso y aceptar la pervivencia de arcaísmos propios del Antiguo Régimen, preconstitucionales y anticonstitucionales, con la disculpa de hallar instrumentos de pacificación que pusieran fin a los enfrentamientos civiles entre absolutistas y liberales». *España y las Españas*, pról., pág. 12. No obstante, hay que tener en cuenta el peso de la tradición española y que, precisamente, al no existir un Estado, el liberalismo hispano fue más político que estatista. La distinción entre las dos tradiciones liberales es fundamental para entender el problema. Por ejemplo, aquí influyeron más Burke y Montesquieu que Rousseau y el tan admirado Bentham se enemistó con la Revolución. Para decirlo de manera políticamente muy incorrecta: en el mismo carlismo, opuesto a la centralización, había muchos elementos liberales si se entiende el liberalismo desde el punto de vista del llamado liberalismo inglés, no según el francés o galicano, proclive al jacobinismo. Cfr. D. NEGRO, *La tradición liberal y el Estado*. Por supuesto, hay otros factores como la no penetración en España del hobbsonianismo, la inexistencia de una poderosa sociedad cortesana en función de sociedad política diferenciada del resto de la sociedad, de una sociedad de clases medias, el predominio de la Iglesia que es el *alter ego* del Estado y del modo de pensamiento eclesástico, etc. Por otra parte, es importante señalar que la revolución francesa fue un acontecimiento inesperado, como empieza a aceptarse. Vid., por ejemplo, R. CHARTIER, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo xviii. Los orígenes culturales de la Revolución francesa*, Barcelona, Gedisa, 1995. Por cierto, Chartier hace notar que la misma Ilustración a la que se atribuye el ser la causa de la Revolución fue una invención de esta última para legitimarse.

deramente salió de la revolución francesa con el Estado Nación no fue la soberanía del pueblo sino la de la sociedad (burguesa, de clases medias), siendo esta una de las causas de la existencia desde entonces de dos Francias, la popular y la heredera de la sociedad cortesana descrita por Norbert Elias. Ahora bien, la representación política por medio de los notables y del caciquismo, una suerte de pseudo-feudalismo sociológicamente no tan absurdo en vista del contexto, quedó desbordada por el crecimiento económico y las transformaciones que tuvieron lugar en la misma Restauración. Eso hizo que, al desarrollarse la sociedad, el sistema resultase inviable sin una seria reforma —tal vez la propuesta por Maura—, a la par que se abrían las puertas a la idea de la revolución social, puesta en práctica por primera vez en la intentona obrerista de 1917 conducida por el partido socialista. Podría decirse, igual que Schumpeter del capitalismo, que la Restauración estaba destinada a morir por su éxito. Ramiro de Maeztu fue uno de los primeros en ver que la Restauración había dado de sí todo lo que podía, según su biógrafo González Cuevas.

En el siglo xx, la mayor dificultad consistió, pues, en adecuar el Estado canovista a la Sociedad que, entretanto, se había ido desarrollando aunque demasiado atezada o más bien obstaculizada por aquel, lo que fomentaba el anarquismo, por cierto, de fuerte componente moralista. Pero Cánovas, «el grande hombre», «el hombre odiado por toda España y requerido por la nación entera» en palabras de su adversario Ramiro de Maeztu⁷⁵, no tuvo un sucesor digno de él. Los que pudieron serlo, Dato o Canalejas, también fueron asesinados y la sociedad cortesana, según el concepto acuñado por Elias no le consintió a Maura alterar el *status quo* potenciando al mismo tiempo *la sociedad* y el Estado. A ello se unió la creciente influencia de las ideologías internacionalistas, principalmente el socialismo, con el gravísimo inconveniente de que no existiese una tradición estatal configuradora de una auténtica clase política.

12. Consciente o inconscientemente, la mayor parte, quizá la mejor, de la tradición política española incluyendo muchas actitudes que parecen hostiles, es tradicional, en conjunto no-estatal sino antiestatal. Eso explica por ejemplo, dicho de pasada, la tendencia al anarquismo al evaporarse las convicciones religiosas, pues la Iglesia hizo aquí de elemento integrador. Maeztu observó bien, pero insuficientemente, que el anarquismo con su dogmatismo era el heredero de la tradición católica española⁷⁶. Todo esto ha de tenerse en cuenta, puesto que el Estado es uno de los grandes factores, seguramente el principal sino el único, de la secu-

⁷⁵ Cit. por GONZÁLEZ CUEVAS, *Biografía...*, Cap. I, II, pág. 65.

⁷⁶ P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, C. I, II, pág. 57.

larización, sin perjuicio de las dudas bastante bien fundadas sobre la extensión de este concepto⁷⁷. Mucho de lo que pasa por secularización probablemente no es más que politización o estatificación. Y en España, la politización, que deriva del hecho de que el Estado monopoliza la política, fue siempre muy escasa hasta tiempos recientes.

Eso permite entender el escaso sentido del Estado de los españoles en general y el de los políticos en particular. «El drama sin analizar del veto a los políticos serios», señalado por Manuel Fraga, tiene seguramente su explicación en esa inexistencia o debilidad congénita del Estado en cuanto tal, una de cuyas metas consiste en la objetivación de la vida política. La escasa o nula estatalidad ha impedido la formación de una tradición política y de una sólida clase política (y burocrática) con específica lealtad y vocación de servicio a la estatalidad. Por otro lado, ilumina, aparte del fenómeno anarquista, el predominio de las tendencias organicistas en lo que concierne a la plasmación concreta de la idea de lo Político, puesto que el Estado es mecanicista, así como el del sentimiento de Patria sobre el de Nación.

Organicismo y mecanicismo son metáforas. Rodrigo Fernández-Carvajal las consideraba «analogías descendentes» «extraídas de otras esferas de la realidad», que hoy suele combinar la teoría de los sistemas como una suerte de «analogía orgánico-mecánica»⁷⁸. Expresan muy bien las dos maneras fundamentales en que se estructura lo Político, cuya forma moderna-contemporánea es el Estado. El organicismo tuvo su principal expresión moderna en la visión corporativista del Estado. Una contradicción puesto que el Estado es una máquina, que, sin embargo, ha tenido gran difusión. Su formalización doctrinal en el siglo xx en España debió mucho desde luego a las causas autóctonas intrínsecas, a las que su unió la influencia de tradicionalistas como Aparisi y Guijarro y Vázquez de Mella, interesantes y originales pensadores políticos que oponían al centralismo la autonomía municipal, al krausismo y a específicas corrientes de la doctrina social cristiana. Esto puede contribuir a explicar la escasa preocupación hispana por la naturaleza del Estado, reducida casi siempre a repetir fórmulas extranjeras.

El desastre de 1898, coincidente con el comienzo de una historia universal que ya no será la historia universal de Europa, liquidó los restos del Imperio

⁷⁷ Vid. los libros citados de H. BLUMENBERG, *Die Legitimität der Neuzeit*, y J.-C. MONOD, *La querelle de la sécularisation de Hegel à Blumenberg*. También tiene interés la réplica de C. SCHMITT a las críticas de Blumenberg en *Politische Theologie II. Die Legende von der Erledigung jeder Politischen Theologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1970 (de esta obra hay trad. española en el Fondo de Cultura).

⁷⁸ *El lugar de la ciencia política*, Universidad de Murcia, 1981, I, págs. 187 y sigs.

conmoviendo a la nación; sorprendentemente mucho más que la de la mayor parte del Imperio en el primer tercio del siglo. Quizá porque ahora se trataba de su liquidación definitiva; pero también, porque en una sociedad más desarrollada y menos ensimismada, «los valores en que se asentaba el concepto de nación española habían caído y no se veía el futuro», dice González Cuevas al transcribir la reacción Ramiro de Maeztu, uno de los intelectuales más sensibles al tema de la nación y del nacionalismo: «Hundido en un anonadamiento sombrío y desesperado, escribe Maeztu, colgué la pluma»⁷⁹. Por estas razones, el desastre tuvo aquí una repercusión mayor que «desastres» equivalentes en otros países. Alumbró el antimilitarismo, el pacifismo, el anticolonialismo y dio el espaldarazo a los separatismos que, vistos en la perspectiva del Imperio y su proceso histórico, son como la llegada de la desmembración a la propia España peninsular, de la que, según Campanella, dependía la existencia aquel. Por otro lado, el desastre empezó a atraer el interés hacia la naturaleza del Estado.

Desvanecido el fantasma de la Monarquía Hispánica, es natural que se avivase la disputa sobre la necesidad real o imaginaria de europeizar España; pero, sobre todo los regeneracionistas empezaron a hablar de la exigencia de modernizar el Estado; en esto consistía para muchos el europeísmo: bastantes de ellos, más al tanto de la naturaleza de lo estatal, como es notorio en el caso de Ortega y Gasset, apuntaron concretamente a la necesidad de nacionalizarlo. Al antiestadista y antidirigista Maeztu, aunque llegase a postular un «Estado fuerte y patriótico», siempre le preocupó mucho el estado del espíritu nacional y, al vislumbrar la distinción entre la España real y la España oficial, atribuyó a los intelectuales la misión de crear la conciencia nacional. En 1899 escribió un artículo titulado significativamente «La nación contra el Estado». Maeztu en el sentido indicado, Eugenio d'Ors, renovador por cierto, con Prat de la Riba, de la idea de Imperio⁸⁰, y Ortega, son probablemente los autores más representativos del momento en relación con la estatalidad. D'Ors y Maeztu reintrodujeron con vigor la idea de misión. A la larga, estos tres autores fueron de una u otra manera junto a Madariaga y Víctor Pradera, los principales inspiradores del Estado Nacional surgido de la guerra civil.

Ortega pidió desde muy temprano una y otra vez: «intentemos que la nación vuelva las espaldas al Estado español, como a un doméstico infiel»; «política de nación frente a política de Estado»; «organización de los españoles frente al Estado español», decía en 1915. «Los españoles, reconocía en 1918, han mejorado

⁷⁹ *Biografía...*, Cap. I, III, pág. 72.

⁸⁰ Vid. E. UCELAY-DA CAL, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, d'Ors y la conquista moral de España*, Barcelona, Edhasa, 2003.

fabulosamente en los últimos veinte años; pero España, España es más fantasma que nunca» por la debilidad del Estado, que no le permitía avigorar la sociedad ni competir en las relaciones interestatales. Reclamaba enérgicamente que el Estado canovista se regenerase conectando con la realidad social, nacionalizándose; pues, además, «el Estado Nacional, decía Ortega penetrando en la sustancia de la estatalidad es en su raíz misma democrático, en un sentido más decisivo que todas las diferencias en las formas de gobierno». Sin embargo, no llegó a exponer una concepción sistemática del Estado como Salvador de Madariaga, muy influido por Maeztu según González Cuevas, aunque se quejase continuamente de «la anormalidad constitutiva de nuestro Estado». Reprochaba a los que no quieren un nuevo Estado: «Queramos o no tenemos que forjar un nuevo Estado» «bien unido con la Nación y pertrechado a la altura de los tiempos». Para Ortega, el Estado, un uso social, es uno de los grandes artefactos de la civilización. Algo que existe y se justifica *velis nolis* porque sin el no puede haber vida social, vida colectiva. El Estado, cuya degeneración estatista criticó vigorosamente, es por una parte, indispensable para que haya sociedad, respecto a la que es el gran truchimán, bien como piel, de acuerdo con su idea de que la política es la piel de todo lo demás, bien como aparato ortopédico, aunque no estrictamente coactivo; por otra parte es «un puro dinamismo», «la invitación que un grupo de hombres hace a otros grupos humanos para ejecutar juntos una empresa».

13. Naturalmente, nadie hizo caso de los regeneracionistas en general ni de d'Ors, Ortega, o Maeztu en particular. Agotadas las posibilidades políticas del Estado canovista, dislocada la economía por la gran guerra aunque se beneficiase de ella y desprestigiada la Monarquía, afectada además por el derrumbamiento generalizado tras la guerra de esta institución, una forma de mando político personal, como fuente de cohesión, surgió la Dictadura de Miguel Primo de Rivera. La Dictadura no tenía otra finalidad que la de apuntalar el Estado Monárquico canovista, prácticamente sentenciado desde la crisis de 1917 —suma de las crisis militar, parlamentaria y social— en la que «las fuerzas desordenadas y paralegales de la España real han desbordado, escribe R. de la Cierva, el estrecho corsé de la España oficial, que ya no sirve para nada»⁸¹. Mas, aunque la Dictadura evolucionó, según González Cuevas, de ser una dictadura comisaria a una dictadura soberana, introduciendo un vago corporativismo, debido a su conciencia de provisionalidad no captó lo esencial: la necesidad de enraizar la estatalidad en la Nación, titular de la soberanía desde la revolución francesa, de la que recibe el Estado su vigor como

⁸¹ *Historia total de España. Del hombre de Altamira al Rey Juan Carlos*, Madrid, Ed. Fénix 1997, Cap. VII, pág. 768. En realidad, de la Cierva emplea esa frase en relación con la crisis parlamentaria.

expresión de la sociedad, o no supo como hacerlo. Al discutirse un anteproyecto de nueva Constitución, Maeztu propugnó sin éxito la ineludible «necesidad de enganchar la Nación al Poder y el Poder a la Nación», que se creía conseguir mediante el organicismo corporativista. A este último defecto se unió el fuerte empujón que dio la propia Dictadura al progreso material del país. La prosperidad material, decía Josep Plá, «hundió la Monarquía» al potenciar aún más la sociedad —liberada por ejemplo del caciquismo— sin articularla empero políticamente acomodando el Estado a sus necesidades. Por otra parte, en lugar de corregir las causas políticas del anarquismo enemigo de la estatalidad, ayudó a consolidarse, quizá como contrapunto, al socialismo, de tendencia internacionalista, al mismo tiempo que descuidaba a los elementos liberales y conservadores o se distanciaba absurdamente de ellos, singularmente de los intelectuales. De este modo, al advenir la República, socialismo y anarquismo aparecieron como las principales fuerzas, bastante más organizadas que las de los republicanos. De socialistas y anarquistas iba a depender el destino de la segunda República, pomposamente llamada a veces una «República de intelectuales», en una sociedad muy cambiada carente de Estado a su altura.

14. El espíritu de la II República se configuró en el breve lapso transcurrido entre el «desfondamiento» —más bien que caída (el 28 de enero de 1930) según de la Cierva— de la Dictadura y las elecciones de abril de 1931. La Dictadura cayó en efecto, más por las críticas de las viejas clases dirigentes y la voluntad del rey, que les hizo caso, que por que hubiese fracasado en establecer el orden y el progreso.

El nuevo gobierno no sólo se propuso volver pura y simplemente, como si nada hubiera pasado, a la Constitución de 1876, incluyendo el sistema caciquil que la Dictadura había destruido: los mismos monárquicos cometieron el gravísimo error de participar en la exacerbada crítica a la Dictadura que otrora habían impulsado o aceptado y a la que debió la Monarquía su conservación. De este modo la deslegitimaron, puesto que la legitimidad que cuenta, sobre todo a partir de la revolución francesa, es la legitimidad *ex regimene*, la legitimidad práctica, de ejercicio, una de cuyas notas es la duración y la continuidad, no la legitimidad *ex tituli*, la legitimidad dinástica, lo que nunca entendieron. La historia se repetirá más tarde. Se creó así el clima de disgusto, desconfianza, mala conciencia, resentimiento, reivindicación e ilegitimidad que, en poco tiempo, dio definitivamente al traste con la Restauración canovista al dimitir más que abdicar el monarca. Pero por estas mismas circunstancias, la II República, prácticamente sin más idea que la de derribar la Monarquía —quizá porque advino de manera imprevista— y borrar su rastro, tampoco aportó nada en orden a reorganizar un Estado coherente con la Sociedad. Se redujo a ser formalmente, con el título de un libro de Emiliano Aguado, «el último disfraz de la

Restauración». Bien mirado, la mayor novedad política consistió en consolidar y radicalizar la distinción ideológica entre izquierdas y derechas, introducida en España con ocasión de la primera guerra mundial, como medio de organizar a las masas.

En ese ambiente, la situación general europea, el auge de las ideologías y la difusión del internacionalismo contribuyeron a desestabilizar y debilitar la estatalidad, empezando por el ejército, el único elemento relativamente sólido de la estructura del Estado. Combinados el retroceso económico, debido más al desgobernado y a la incertidumbre que a la crisis mundial de 1929 de la que España permaneció relativamente aislada, en contraste con el progreso del tiempo, aún reciente, de la Dictadura, y la exacerbación ideológica de la izquierda, excitada por la propaganda de la Unión Soviética y la oposición de los grupos monárquicos que nunca aceptaron la legitimidad de la República, esta última fue boicoteada por los elementos jacobinos. El no de la izquierda, que no aceptaba más legitimidad para gobernar a la República que la suya —un remedo de la obsesión por la legitimidad dinástica—, culminó en el intento revolucionario de octubre de 1934. Lo organizó el partido socialista con sus nuevos e insospechados aliados separatistas, herederos clericalistas del viejo carlismo y oligarcas, pero no menos colectivistas por su nacionalismo a ultranza. Naturalmente, la apoyaron los anarquistas, antiolektivistas pero siempre predispuestos por su moralismo al maximalismo y a la acción directa. La gran politización subsecuente, al no aceptar el fracaso de la intentona los socialistas y sus socios, llevó a corto plazo a la guerra civil, de la que constituye la causa principal inmediata, y según Pío Moa, con bastante razón, prácticamente la única.

A decir verdad, no existían causas objetivas suficientes para la guerra civil. «Nadie contaba con ella», escribe retrospectivamente Julián Marías⁸². Suscitada principalmente por una visión equívoca de la realidad que llevó a una anarquía extrema, que según el dirigente socialista Indalecio Prieto el país no podía soportar, y la quiebra correlativa de la confianza social, en la perspectiva internacional «el hecho era en sí mismo extraordinario» observa Paul Johnson⁸³. Este mismo historiador señala que fue una guerra ideológica a causa de la radicalización de la izquierda después de la fracasada revolución de octubre, como han demostrado fehacientemente Ricardo de la Cierva y Pío Moa.

⁸² *España inteligible*, XXVII, pág. 369.

⁸³ *Tiempos modernos. La historia del siglo xx desde 1917 hasta la década de los ochenta*, Buenos Aires/Madrid, Javier Vergara, 1988, 9, pág. 328. Un poco más adelante afirma que «la imposición de un programa revolucionario en las Cortes no habría provocado, en sí misma, un alzamiento militar. El factor determinante fue la incapacidad del Frente Popular para controlar a sus propios militantes, o incluso para formar un tipo cualquiera de gobierno estable...», pág. 332.

Ahora bien, en lo que interesa aquí, el hecho de la guerra civil constituye una contundente prueba *a rebours* del déficit de Estado, que, escasamente neutral como debiera serlo según su naturaleza —Azaña, un literato, el primer presidente republicano, fue el primero en dar al traste la neutralidad estatal—, resultó incapaz de defender la legalidad y aún menos de afrontar la revolución que se empeñaban en hacer los jacobinos. Pues, el Estado es, por definición, la antítesis de la guerra civil (C. Schmitt, G. Miglio, etc.). Un Estado suficientemente en forma hubiese podido contener los extremismos y encauzar los conflictos, más ideológicos que reales, en virtud de la lógica inherente a la *ratio status*.

15. Maeztu atribuía la dispersión española a que España es el pueblo europeo que «ha sufrido menos de la presión extraña en estos siglos últimos»; y su durante bastante tiempo gran amigo Ortega veía perspicazmente, como Cicerón, en «las disensiones civiles», «la condición misma en que se funda y de que emerge la salud del Estado»; a lo que añadía que la realidad del Estado radica en «la voluntad histórica —y no en la fatalidad biológica— de convivir». Pues, efectivamente, el Estado, calculado y nacido como instrumento de poder de los príncipes renacentistas, se consolidó y empezó a adquirir autonomía llevado de la mano por las Monarquías, al hacer frente y poner fin a las guerras civiles de religión. Guerras que en España no existieron desde el tiempo de Enrique IV, gracias seguramente en gran parte a la denostada Inquisición, por cierto, mucho menos siniestra de lo que se dice y socialmente homogeneizadora. Con ella, «disponía el rey de un tribunal de justicia al que no podía sustraerse ningún grande del reino, ya fuese eclesiástico o temporal» (Ranke). Los conatos oligárquicos independentistas en Cataluña, Aragón, Andalucía o Portugal (el único que tuvo éxito) —bajo Felipe IV, en torno al año crítico de 1640— sugieren una cierta descomposición de la estatalidad de los Reyes Católicos, ahora demasiado frágil. En ese mismo año comenzó la gran guerra civil inglesa, dentro del contexto europeo de la guerra de los treinta años, de la que saldrían el *Leviatán* —la teoría del Estado— y el *Behemoth* —la teoría de la guerra civil— de Tomás Hobbes. Pero aquí no hubo guerra civil. La posterior guerra de Sucesión fue un conflicto dinástico europeo en torno a la legitimidad dinástica— y, evidentemente, la guerra de Independencia, a pesar de los afrancesados, de tendencia estatista, tampoco fue una guerra civil, aunque es uno de los puntos de inflexión en la historia de España. En cuanto a las guerras carlistas, guerras románticas, no fueron desde luego guerras de religión. Ambos bandos eran católicos aunque uno de ellos fuese más tradicionalista. Fueron guerras dinásticas, posibles por la ausencia de Estado. La muy relativa división efectiva de la nación fue principalmente en torno a quien debía reinar, a la legitimidad dinástica, y, territorialmente, fueron limitadas: sólo implicaron a una parte reducida del territorio y la población sin ocasionar grandes pérdidas y destrozos. No obstante, contribuyeron sin duda,

en sentido parecido a las guerras civiles de religión europeas, al éxito de Cánovas. Éxito un tanto precario, pero suficiente para que echase a andar la estatalidad.

La esencia del Estado, la soberanía, es inequívocamente un concepto teológico-político secularizado, neutral y objetivo, al que debe aquel su autoridad para arbitrar los conflictos. La guerra civil se desencadenó en 1936 al no ser capaz de imponer *su* orden, el orden estatal. Combinadas las causas sociales objetivas que pudieran existir aún no siendo tan graves como para dar lugar a la guerra, principalmente con las religiosas, a las que ha ido unido secularmente en España el sentimiento de nación, las ideologías foráneas, la situación de anarquía moral y práctica, y los regionalismos, excitados por su reconocimiento como hechos diferenciales por la República, fermentaron las pasiones políticas que hicieron prácticamente inevitable el conflicto. Fue decisiva la adscripción de los nacionalismos, a pesar de su intrínseco misonerismo, al bando dominado por la izquierda radical. Ahora bien, los regionalismos eran una reminiscencia anacrónica de la antigua forma política imperial.

Recuerda Marías al respecto, que en la Península no había regiones sino provincias y señala la coincidencia entre la aparición de los conflictos y la sustitución de las antiguas provincias por las creadas por Javier de Burgos en 1833 siguiendo —algo tímidamente y mal— el modelo francés. El caso es que su desbordamiento planetario impidió que España alcanzase, igual que otros países europeos, la madurez nacional y se llegase a formar, de acuerdo con las pautas modernas, el concepto y la realidad de una instancia soberana, primero monárquica, luego nacional, siempre estatal. «Los pueblos de España, más atentos hacia lo que pasaba fuera de sus fronteras que a sus propios asuntos, escribe Díez del Corral, se fundieron defectuosamente dentro del crisol de unas idénticas fronteras, con lo que arrastramos, lamentaba, un problema regionalista en grado tan extremoso que supera al de otros países europeos salvo el de algunos de muy reciente fundación»⁸⁴. «El Estado, se quejaba Ramiro de Maeztu en 1899, no ha logrado ser la máquina que fundiera los distintos idiomas e ideales nacionales»⁸⁵. Que la fusión hubiera sido positiva o negativa tiene ciertamente su interés. Pero lo importante históricamente es que demuestra la falta de centralización estatal y, por tanto, la falta de Estado, según le modelo predominante en Europa.

⁸⁴ «Mas preciso es señalar sin ningún género de dudas, añade Díez del Corral, que tal problema no fue creado por la presión de un poder central dentro de la Península, sino, muy al contrario, por su excesiva tolerancia». *La Monarquía hispánica...*, Epílogo, pág. 551. Una interesante comparación con el regionalismo en otras naciones europeas en S. GONZÁLEZ-VARAS, *España no es diferente*, Madrid, Tecnos, 2002.

⁸⁵ *Apud* P. GONZÁLEZ CUEVAS, *Biografía...*, Cap. I, III, pág. 93.

16. En el transcurso de la guerra civil —ante la que se dividió el mismo ejército, «la fuerza del Estado»—, por la necesidad de las cosas, la maquiavélica *necessitá*, se empezó a construir el Estado en el bando que resultó vencedor, como una suerte de Estado campamental, casi *ex nibilo* por decirlo de alguna manera, lo que tenía sus ventajas. A pesar del fuerte tradicionalismo ideológico con mucho ingrediente organicista, resultó de ello la instauración por primera vez de un Estado Nacional conscientemente enraizado en la Nación. Nacido de esta gran guerra civil —la primera en España, uno de los países internamente más pacíficos desde hacía siglos—, como ha ocurrido siempre, al menos en Europa, allí donde se ha asentado la estatalidad, ha determinado la historia de los dos últimos tercios del siglo xx favoreciendo el impulso de la sociedad según el dicho hegeliano el gobierno es movimiento (*die Regierung ist Bewegung*). El problema estriba en si el nuevo Estado consiguió suscitar y asentar un sentimiento nacional verdaderamente político, capaz de una lealtad política a lo que representa la estatalidad comparable a la existente en otras naciones. Podría ser que no, aunque hasta ahora ha resistido bastante bien la presión de las fuerzas centrífugas que alentó incompresiblemente la Constitución de 1978 y a las tendencias disgregadoras de buena parte de la izquierda no nacionalista.

El sucesor del Estado Nacional franquista, el llamado Estado de las Autonomías, es, en efecto, sustancialmente aquel mismo Estado aunque mucho más corporativo. Pues el cambio, quizá más bien, vistas las cosas retrospectivamente, la apertura del régimen, se hizo pacíficamente: «de la ley a la ley». Dejando aparte otros interesantes e importantes aspectos e intenciones perseguidos con esa nueva Constitución, que de hecho es una especie de Carta otorgada por la clase política, puesto que no se convocó una Asamblea Constituyente según las reglas del constitucionalismo, objetivamente, en lo que concierne a la unidad del Estado se trata de una respuesta supuestamente actualizada a la tradición política española no estatal a la que se imputa por ejemplo, jugando con la polisemia de las palabras, la idea de España como una nación de naciones. Pero sin organicismo, lo que complica las cosas, pues el mecanicista intervencionismo estatista ha crecido desorbitadamente, al constituirse las Comunidades Autónomas como una especie de pequeños Estados. La situación, en la que algunos aspiran ya a la soberanía y a la independencia, no deja de recordar la *Kleinstaaterei* germánica. ¿Resultará al final una forma política imperial? No sólo sería incongruente con los tiempos sino una mezcolanza inestable de elementos estatales e imperiales. El Imperio y el Estado son dos tipos de forma política muy distintos. Articular un Estado con reminiscencias imperiales resucitadas, incluso, lo que es peor, inventadas, y todas ellas histórica y racionalmente muy discutibles, puede inducir una disolución de la unidad nacional contra la que la Monarquía ya no constituye una garantía suficiente.

Por otra parte, inserta España en el proceso de configuración de Europa como una unidad política, su singular forma de Estado resulta discordante y empieza a ser vista con recelo, como una especie de caballo de Troya capaz de despertar deseos miméticos entre las oligarquías de las numerosas regiones europeas, suscitando conflictos intraestatales: muchas de ellas pueden alegar con bastante más veracidad y fundamento que cualquiera de las españolas, no sólo mayores diferencias culturales, lingüísticas y aún raciales, sino una auténtica historia nacional y estatal⁸⁶. Lo grave es que no está nada clara qué forma del Estado se persigue. Felipe González parece haber captado perspicazmente el alcance del asunto, habiéndose referido en dos ocasiones al Estado de las Autonomías como «el Estado resultante». Resulta difícil evitar la impresión de que no existe un régimen político, sino una situación política.

⁸⁶ Vid. S. GONZÁLEZ-VARAS, *España no es diferente*.

