

Prudentia iuris

DALMACIO NEGRO

SOBRE EL ESTADO
EN ESPAÑA

FUNDACIÓN FRANCISCO ELÍAS DE TEJADA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2007

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
1. EL ESTADO COMO PROBLEMA	11
2. LA TEORÍA CRATOLÓGICA DE LA POLÍTICA Y EL ESTADO	19
3. LA ESPECIFICIDAD DEL ESTADO	23
4. EL ESTADO, UN MITO	29
5. LA PARAESTATALIDAD ESPAÑOLA	41
6. LA MONARQUÍA DE ESPAÑA Y EL ESTADO.	49
7. LA MONARQUÍA CATÓLICA IMPERIAL COMO <i>KAT-ECHON</i>	61
8. DEL IMPERIO MONÁRQUICO A LA MONARQUÍA ESTATAL	67
9. LA INEXISTENCIA DEL ESTADO	71
10. LA II RESTAURACIÓN	79
11. EL ANTIESTATISMO ESPAÑOL COMO PROBLEMA	89
12. LA DICTADURA	97

	<u>Pág.</u>
13. LA II REPÚBLICA	101
14. LA GUERRA CIVIL Y EL ESTADO	107
15. DEL ESTADO NACIONAL A LA III RESTAU- RACIÓN	113
16. ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	121

1. EL ESTADO COMO PROBLEMA

En 1921 escribía ORTEGA: «hablar de la historia de España es hablar de lo desconocido»¹. Desde entonces la historiografía española ha alcanzado una gran altura: MENÉNDEZ PIDAL, SÁNCHEZ ALBORNOZ, GARCÍA GALLO, MARAVALL, DÍEZ DEL CORRAL, Federico SUÁREZ, JOVER, PALACIO ATARD, Luis SUÁREZ, COMELLAS, DE LA CIERVA... Sin embargo, la frase aún puede aplicarse a la historia del Estado en España, sin perjuicio de los escritos de algunos ius-publicistas².

Una causa muy importante es la ambigüedad en el uso de la palabra Estado. Lo advirtió Carl SCHMITT

¹ Lo recordaba J. MARÍAS al comienzo de *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Madrid, Alianza, 1985. Dice MARÍAS 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 aquélla.

² Cfr. D. NEGRO, «El Estado y los intelectuales españoles en el siglo XX», *Razón Española*, núm. 124 (marzo-abril 2004). Sobre todo, la Introducción de J. MOLINA a su edición de *Introducción al derecho político actual*, de J. CONDE (Granada, Comares, 2006). CONDE introdujo con gran vigor el tema del Estado en el pensamiento español. También, del mismo MOLINA, «Un jurista de Estado: Fernández de la Mora», *Razón Española*, núm. 142 (marzo-abril 2007).

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 la realidad concreta de una época concreta y de una constelación política concreta: las de la Europa moderna-contemporánea. En puridad, no hay Estado hasta que éste es soberano en el sentido de BODINO, a mediados del siglo XVI. Sin embargo, el concepto Estado se suele emplear indiscriminadamente, y no sólo en la historiografía española, para designar cualquier forma histórica de lo Político. Esto condiciona la comprensión, pues el Estado es sólo uno de los tipos a los que cabe reducir las formas históricas de lo Político.

España empezó a ser una nación en sentido moderno —no en el contemporáneo, posterior a la revolución francesa, que politizó la Nación— 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 sentido histórico, sin pretensiones de ser el sujeto político, aludía a la población del territorio en el que se afirmó la estatalidad que construyeron los Reyes Católicos. A la verdad, una forma paraestatal, puesto que, en todo caso, no era neutral ni soberana en el sentido de BODINO, ni encajaba en la línea siciliana de Federico II de Suabia o la *Signoria* italiana³. Fue concebida como una forma de organizar el gobierno siguiendo el modelo aragonés, y conforme a un

³ Cfr. M. GARCÍA-PELAYO, «Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado Moderno» y «Sobre las razones históricas de la razón de Estado», en *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, Rev. de Occidente, 1968.

êthos —dato fundamental— continuación del medieval, determinado por la Reconquista. El *êthos* era el común a todos los pueblos europeos, si bien, por esta última causa, con una acentuada especificidad debida a la Reconquista⁴. En este sentido, no fue España la que siguió un rumbo diferente, sino Europa en su conjunto la que empezó a apartarse de la trayectoria natural del paso del régimen al Gobierno, al desarrollarse la estatalidad⁵. Además, la paraestatalidad se convirtió en seguida en España en un Imperio continuador de los ideales del medieval, según el famoso discurso de Carlos V frente a la opinión del canciller Gattinara. La Monarquía Hispánica, Católica o Monarquía de España era una realidad imperial universalista no particularista, descentralizada no centralizada, de mando personal no impersonal u objetivado, de tipo organicista y no mecanicista, no neutral sino defensora de la ortodoxia⁶. En comparación con otras naciones, todo ello ha determinado la debilidad congénita de la conciencia y el hábito de lo público político y lo esta-

⁴ Véase L. DÍEZ DEL CORRAL, «Reflexiones sobre el castillo hispano», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 83. Incluido en *De Historia y Política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956.

⁵ Sobre el régimen medieval, M. SENELLART, *Les arts de gouverner. Du regimen medieval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995. SENELLART, influido por SCHMITT, muestra cómo se fue pasando del «régimen», bajo la tutela de la Iglesia, al gobierno, y, finalmente, al Estado.

⁶ Se debe a F. ELÍAS DE TEJADA la rehabilitación más constante de la Monarquía Hispánica como continuadora de la Cristiandad y opuesta al curso de la naciente Europa (estatal). Cfr. *La monarquía tradicional*, Madrid, Rialp, 1954. M. AYUSO, por su parte, ha desarrollado esta línea precisamente desde la centralidad de la realidad estatal. Cfr. *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*, 2.^a ed., Madrid, Dykinson, 1998.

tal, la del sentimiento *político* de la Nación y la de la clase política, que no es lo mismo en una Monarquía o Imperio que en un Estado. Las consecuencias llegan hasta nuestros días. Por ejemplo, la ausencia de una minoría rectora o clase dirigente con sentido del Estado: los separatismos, artificiosos en cuanto a su fundamentación histórica y su racionalidad, prosperan por esa causa.

La dinastía borbónica concentró la atención en España, teniendo lugar una muy relativa estatificación según el modelo francés. La misma palabra España fue dejando de ser un término principalmente geográfico y cultural y en 1785 ya sólo había una bandera española. Lo más característico fue el regalismo, un intento de monopolizar lo público o común, vinculado desde la Edad Media a la religión y, por tanto, a la Iglesia. Sin embargo, siempre pesó la tendencia tradicional o se chocó con ella: la nación histórica seguía unida en torno a la Monarquía, pero sin estar centralizada estatalmente. La unidad la daba, por decirlo así, la pertenencia a la Iglesia. La guerra de la Independencia demostró que no había un auténtico Estado. Y, una vez perdida la parte sustancial del Imperio y liquidada formalmente la Monarquía de España en 1834 —la política de Fernando VII impidió la posible formación de una nación euroamericana—, los esfuerzos del siglo XIX se encaminaron a instituir la estatalidad según el modelo francés del Estado-Nación. De la Nación como concepto político, como titular de la soberanía, se trató claramente en las Cortes de Cádiz. Pero ni la Constitución es el Estado ni existían previamente un Estado ni una Nación Política

constituyente más que en la imaginación de los legisladores gaditanos⁷. De ahí, no obstante, las justificadas acusaciones de «centralizadora» a la política liberal, pues la centralización administrativa, que quiso llevar a cabo como sucedáneo de la política, es inherente a la estatalidad. Éste es uno de los principales argumentos del carlismo, representante de la tradición española antiestatal llamada «foral», más bien un reduccionismo, pues es una actitud espiritual. Salvando acaso a DONOSO CORTÉS según Javier CONDE, hasta los años de la II República faltará claridad sobre lo que es el Estado, que, por lo general se identificaba con el gobierno.

Apagados los ímpetus revolucionarios en Europa, en la bonancible y pacífica época entre 1871 y 1914 —*la belle époque*, la época del sistema de «las grandes potencias» (RANKE)—, Cánovas del Castillo logró organizar un Estado endeble. Cánovas «abogaba por un Estado muy centralizado»⁸, pero no fue capaz de remover y superar los obstáculos «estructurales», tradicionales, o no vio que el lazo político tenía que ser el Estado —la mayoría de los españoles tampoco lo entenderían seguramente— y no lo enraizó en la Nación. La Monarquía —el peso míti-

⁷ Al ser la Constitución de Cádiz de 1812 una Constitución al estilo francés, es decir, pensando el Estado como Estado-Nación, y no existir en España ni Estado ni Nación Política (y estar dirigida además a los españoles de ambos hemisferios, siendo el Estado un orden territorial cerrado y la Nación Política su sujeto constituyente dentro de ese espacio), ha lastrado todo el constitucionalismo hispano, contribuyendo a crear la impresión de que los conceptos políticos son caprichosos.

⁸ J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, «El Estado en la España del siglo XX», 1, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 131 (enero-marzo 2006), p. 24.

co de la Monarquía de España— seguía siendo considerada el lazo político en lugar del Estado. El balance administrativo de la Restauración es bueno: pudo soportar el inane pronunciamiento de Villacampa en 1887 y el desastre exterior del 98, observa J. L. COMELLAS⁹. Pero empezó a resquebrajarse moralmente con la «semana trágica» de 1907. La Dictadura de Primo de Rivera, concebida con carácter provisional para apuntalar la Restauración —en realidad la Monarquía—, no percibió el trasfondo del problema en toda su radicalidad: la necesidad de adecuar entre sí el Estado y la Sociedad conectándolos mediante la Nación. Intelectuales y regeneracionistas empezaron a advertirlo tras el «desastre» del 98 que consumó la disolución del Imperio. El problema se trasladó a la II República. La República, una salida impuesta por la incapacidad de la Monarquía para ser vínculo político, enredada en discusiones ideológicas, fue incapaz de abordarlo y, por una acumulación de circunstancias, sobrevino la guerra civil, una prueba fehaciente del déficit de Estado, que planteó empero el problema de resolverlo.

Prácticamente todos los Estados han surgido de una guerra civil. Y de la guerra civil surgió casi *ex novo* un Estado por fin Nacional, capaz de dar unidad política a la sociedad; en esto continuó y perfeccionó la II República. De él procede el actual Estado de las Autonomías, quizá en trance de disolución y regresión por lo menos al siglo XIX. Habiendo constitucionalizado el nacionalismo —de

⁹ *El último cambio de siglo*, Barcelona, Ariel, 2000, 4, p. 124.

nuevo la Constitución como solución al problema del Estado—, las cuestiones regionales singularizan nuevamente a España en el contexto europeo. Por su entidad, no pasan en sí mismas de ser asuntos o querellas atizadas por la ambición de minorías. Esto resulta más extraño tras el extraordinario cambio social experimentado durante el franquismo, una «dictadura constituyente de desarrollo» (R. FERNÁNDEZ-CARVAJAL), que vitalizó y modernizó la sociedad, además de dotarla de un Estado en forma. Ahora bien, en la politización de esos conflictos siempre ha sido importantísima la connivencia de los gobiernos centrales con las oligarquías locales. Por la radicalidad con que se están planteando recientemente, apuntan a la disolución de la Nación impulsada desde el mismo Estado. Ante la ciencia política es un asombroso experimento abstracto, puramente ideológico y regresivo. Si prospera, se trataría, en el mejor caso, de algo así como de retrotraer España a la extinta Monarquía Católica, que ya era en el siglo XVIII una forma política excéntrica entre las europeas ¹⁰.

¹⁰ L. Díez del Corral ha estudiado la extrañeza de diversos pensadores europeos ante la forma política hispana, cuyas pautas eran tan distintas de las europeas. Véase *El pensamiento político europeo y la monarquía de España. De Maquiavelo a Humboldt*, Madrid, Alianza, 1983. La primera edición de esta obra se titulaba *La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo. De Maquiavelo a Humboldt*, Madrid, Rev. de Occidente, 1976.