

EL SIGLO DE FLORIDABLANCA:

Los cambios en la política interior

Antonio Rivera García

Universidad de Murcia

1. *Prima della rivoluzione*

Hay una muy conocida frase de Tallayrand: “Quien no ha conocido esos tiempos, los de antes de la revolución, no sabe lo que es la dulzura de vivir”¹. Sin duda la frase de Tallayrand es la frase de un contra-revolucionario, de alguien que añora el siglo XVIII, las monarquías fuertes y estables, una época que todavía no estaba obsesionada, como lo estará el XIX, por la igualdad, por la profundización de la democracia. Una época, en suma, sin guerra civil. Dulzura de vivir es esto: ausencia de guerra civil. Pero, si nos referimos a España, no debemos olvidar que el siglo XVIII comenzó con una guerra civil, que la guerra de Sucesión fue también una guerra fratricida, y que incluso todavía sus huellas se dejan sentir en algunas partes: los amargos llantos austracistas han llegado muy lejos.

Nosotros nos vamos a referir a españoles que vivieron toda o la mayor parte de su vida antes de la revolución francesa de 1789 o antes de la revolución española de 1808. No son tiempos revolucionarios, pero sí tiempos de reformas. Tiempos de absolutismo, ciertamente, pero tiempos en los que se socavan las estructuras estamentales, las propias del *Ancien Régime*, e inconscientemente –de forma casi suicida diría alguno– se sientan las bases de la revolución y del futuro liberalismo. Años sin guerra civil, es verdad, pero con cambios convulsos, con enfrentamientos entre los ministros del rey y los estamentos. Años en los que hasta los más amados del monarca –pensemos en un hombre de comienzos de siglo, tan cercano a los murcianos como Macanaz– sufrían la persecución de la Inquisición y el exilio.

¹ Los aficionados al cine sabrán que esta cita da título a la segunda película de Bertolucci, *Prima della rivoluzione*, realizada poco antes de las revueltas del 68.

En España, pero también en otros países, los hombres del rey (los fiscales y ministros) son, precisamente, los que más contribuyen a acabar con los fundamentos *místicos* –diría Pascal– y tradicionales; son los que con su ataque a la constitución histórica socavan sin querer – para decirlo ahora en términos weberianos– la legitimidad carismática y tradicional de la monarquía, los que desean modernizarla hasta tal punto que aspiran a una legitimación racional de esta institución. El monarca se convierte así en el principal servidor del Estado, en una institución que con el tiempo se transformará en un poder neutro. Meinecke nos ha recordado a este respecto una magnífica cita de Goethe, extraída de *Rasgos fundamentales para una continuación de “Poesía y verdad”*, en la que el poeta muestra la incompatibilidad existente entre el despotismo ilustrado y la naturaleza de la antigua monarquía:

“El proceder de los grandes conduce al sansculotismo, Federico se aísla de la corte. En su dormitorio se encuentra un lecho magnífico, pero él duerme en una cama de campaña al lado. Desprecio de los pasquines, que él mismo hace fijar de nuevo. José se despoja de las formas externas. Durante el viaje, en lugar de dormir en lecho lujoso, se acuesta al lado, en un colchón sobre el suelo. Como correo, montado en un jamelgo, encarga los caballos para el emperador. Máxima: el soberano es sólo el primer servidor del Estado. La reina de Francia elude la etiqueta. Esta mentalidad continúa, hasta que el rey de Francia se tiene a sí mismo por un abuso”².

El siglo XVIII español es un siglo marcado por profundos cambios y reformas en la ciencia, la opinión pública, la economía, la Iglesia, la administración central y periférica o la política colonial e internacional. Antes de la revolución liberal, antes de que lleguen los ecos de la Revolución francesa hasta nuestro país, los ministros borbónicos llevaron a término un profundo programa de reforma social y política. Durante el XVIII los españoles renuncian a los viejos ideales austracistas de monarquía universal, reconocen su condición de potencia media y proponen, como de forma magistral mostró Floridablanca en su *Instrucción Reservada*, una nueva política en relación con Europa, el Mediterráneo y las colonias españolas de América.

En el ámbito de la filosofía política, por mucho que busquemos, no vamos a encontrar a grandes publicistas y filósofos, fuera de los mismos ministros de los reyes que escriben obras para legitimar las prácticas jurídicas y políticas, los Jovellanos, Campomanes,

² F. Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 344.

Floridablanca, Olavide, Sempere y Guarinos, etc. En este siglo, el desarrollo de la ciencia ilustrada va acompañado de una profundización de las reformas políticas que, si bien son llevadas a cabo por un poder de corte absolutista, sus objetivos, en la medida que debilitan los cuerpos intermedios, coinciden en gran medida con los del posterior liberalismo. Pero, aunque la filosofía política de este siglo no sea tan relevante como la de épocas anteriores, vamos a asistir al desarrollo creciente de disciplinas que, como la policía y la economía política, o bien se presentan como una rama más de la filosofía política, o bien sustituyen a la filosofía política en el papel de legitimadoras del poder estatal.

En la España del siglo de la Ilustración convergen tres fenómenos políticos que ya no estarán unidos en el siglo XIX con la emergencia del liberalismo. Me refiero al absolutismo, el regalismo y la reforma de la administración o de los procedimientos gubernamentales. Mediante esta triple vía, absolutista, regalista y ejecutiva, se intentó salvar los obstáculos que impedían la aparición de un Estado moderno en España y, sobre todo, de una nueva sociedad civil que era la que exigía la revolución industrial y la inminente revolución liberal.

El éxito de las reformas pasaba por eliminar toda una serie de impedimentos. En primer lugar, se debía lograr una racional Hacienda Pública. En segundo lugar se debía acabar definitivamente con el sistema jurisdiccional de los Consejos, o con el funcionamiento de algunas áreas de la administración según criterios judiciales y no políticos. Una administración moderna exigía cambiar el sistema jurisdiccionalista o polisindial por el gubernativo. En tercer lugar, se debía corregir el abusivo poder que detentaba la nobleza dentro del ámbito municipal o territorial. Pues la administración local, por hallarse en manos de las oligarquías provinciales, constituía un ámbito de gobierno donde era frecuente, por un lado, la corrupción generalizada, dado que los intereses particulares de los privilegiados se imponían sobre los públicos; y, por otro, la ausencia de coordinación entre la administración central y la municipal. En cuarto lugar se debía lograr una auténtica Iglesia nacional. En España, la Iglesia, como indicaba Montesquieu, actuaba más como un cuerpo intermedio cuyos intereses chocaban con los del Estado, que como una de sus partes al servicio del engrandecimiento nacional.

Me voy a centrar a continuación en algunas de las principales reformas de la política interior o administrativa. Nuestro siglo ilustrado estará marcado por la lucha del soberano y de sus ministros contra las persistentes estructuras del sistema *constitucional* antiguo. Este hecho ayuda a explicar la convergencia de la reforma administrativa y de la política absolutista propugnada por los ministros borbónicos.

Por una parte, los cambios en la administración se producen gracias al aumento del poder del monarca y de sus ministros, y gracias a la disminución de la fuerza de los poderes intermedios, principalmente nobleza e Iglesia, los cuales ostentaban un papel muy relevante en los Consejos. Por otra, la concentración del poder en la figura del soberano monárquico exigía el previo debilitamiento de los cuerpos intermedios representados, aparte de en las regidurías locales, en los sínodos. De ahí que absolutismo y administración moderna aparecieran entonces –insisto en ello– como dos términos indisociables en la España anterior a Cádiz.

2. Reformas en la administración central

2.1. Del sistema polisinodial a las Secretarías. Con respecto a los cambios en la administración central, durante todo el siglo XVIII vamos a asistir al intento de cambiar la antigua e ineficaz forma de administrar los asuntos públicos. Ello significa que podemos contemplar en este siglo una constante oposición entre la forma antigua de gobernar, la jurisdiccionalista o propia del régimen polisinodial de los Austrias, y la forma ejecutiva, propia del régimen ministerial o de secretarías que quieren introducir, con más o menos fortuna, los Borbones.

El sistema polisinodial desarrollado por la dinastía anterior, la de los Austrias, es un régimen adecuado para limitar el absolutismo real y conservar las leyes fundamentales de la monarquía, las cuales, en el fondo, servían para perpetuar los privilegios de los nobles, de las oligarquías locales y de la Iglesia. Ahora bien, las reformas tendentes a crear un poder central moderno, más fuerte y capaz de tomar decisiones con mayor celeridad requerían un nuevo sistema gubernativo, el de las secretarías, que prescindiera de la lenta vía jurisdiccional de los Consejos.

Estos dos tipos de actuación administrativa influyen, por lo tanto, en el resultado de las reformas dieciochescas. Generalmente, suelen fracasar cuando se sigue la vía jurisdiccionalista del Consejo de Castilla o Real, el consejo más importante durante el siglo XVIII, dada la lentitud inherente a este sistema de consultas. En contraste con el sistema polisinodial, las formas modernas de administración conllevan la aparición de agentes ejecutivos individuales y de órganos colegiales meramente consultivos.

En 1721, el régimen ministerial ya había alcanzado su madurez con la constitución de cinco departamentos: Guerra, Marina e Indias, Estado, Justicia y Hacienda. Inevitablemente, el tránsito desde la vía jurisdiccional a la nueva administración

ministerial origina un cambio en el arte de gobernar. La gestión política ya no se concibe como el ejercicio *a posteriori* de la jurisdicción, tal como venía haciéndose a través de los Consejos, sino que se impone como un proyecto destinado a mejorar la situación de los súbditos. Al mismo tiempo, al pasar la iniciativa legislativa de los sínodos a las secretarías, la producción normativa aumenta sorprendentemente, hasta el punto de que el *corpus* de leyes del XVIII supera ampliamente la producción de todos los siglos anteriores juntos. Debemos insistir en que el sistema de los Consejos resultaba adecuado para el mantenimiento de las tradiciones, de los derechos y privilegios seculares, mas no para una nueva época en la que el derecho se va a distinguir por su movilidad y flexibilidad.

En las obras de Ensenada, Carvajal o Floridablanca, todos ellos ministros del rey o – como se decía entonces– Secretarios de Despacho, encontramos una justificación de esta vital reforma. Así, Ensenada, en un memorial dirigido al rey en 1751, defendía la necesidad de sustraer al Consejo de Castilla competencias económicas y de gobierno. En su opinión, “el gobierno, policía y economía de los pueblos con ordenanzas” debían repartirse “entre ministros que *respondieran* inmediatamente” ante el rey. Ensenada ponía de manifiesto aquí una de las grandes ventajas de las secretarías: el paso desde una administración descerebrada y con una responsabilidad diluida a un sistema de gobierno dentro del cual son visibles los responsables principales. Pero todavía en 1826, Javier de Burgos, uno de los creadores de la administración moderna española, debía recordar la lección de Ensenada y luchar por quitar al Consejo Real las atribuciones gubernativas.

Por otro lado, los defensores del nuevo sistema administrativo, como Campillo o Floridablanca, sostenían que en España había demasiados jueces y letrados. Campillo, en 1739, a la cuestión de si el máximo responsable en justicia debía ser letrado o político, contestaba que, “aunque parezca oponer a la común y más seguida opinión de que debe ser jurisconsulto, mi sentir es al contrario”. Algo parecido podemos leer en la *Instrucción Reservada* de Floridablanca: “es preciso absolutamente que los consejeros no sean solamente letrados, sino políticos y experimentados en el arte de gobernar”. Asimismo, Javier de Burgos, ya en el siglo del liberalismo, manifiesta que “un cuerpo de letrados no puede discutir siempre con acierto intereses cuyo examen necesita conocimientos que no suministra la jurisprudencia”.

2.2. *La Junta Suprema de Estado*. Al mismo Floridablanca se debe, ya casi al final del siglo, uno de los grandes hitos en la centralización y racionalización del poder: la creación de la *Junta Suprema de Estado* en 1787. Hasta la constitución de este órgano, que

probablemente sea, como señala Escudero, el primer consejo de ministros creado en España, apenas se puede hablar de una política central coherente o coordinada entre los distintos departamentos de la monarquía. El hecho de que se reunieran con frecuencia todos los secretarios en la Junta, bajo la dirección del secretario de Estado, evitaba en gran medida los defectos del poder ejecutivo. En el *Memorial de renuncia presentado a Carlos III* en 1788, Floridablanca señalaba en concreto las utilidades que había proporcionado la Junta: en primer lugar, y a diferencia de los Consejos ocupados en interminables discusiones abstractas y leguleyas, permitía dar preferencia a las cuestiones más urgentes y útiles. Daba asimismo una mejor solución a los asuntos gubernamentales porque en su resolución participaban muchos, y, dado que las cuestiones públicas tratadas solían afectar a varias secretarías, se tenía en cuenta los puntos de vista de cada una de ellas. Además, la Junta Suprema evitaba las medidas contradictorias entre los secretarios y, al estar informados todos ellos de las decisiones tomadas en las restantes secretarías, se facilitaba la continuidad en la gestión administrativa cuando tuviera lugar algún relevo o crisis ministerial. En cuarto lugar, el examen por la Junta de la gestión administrativa de cada secretaría reducía las medidas arbitrarias de los ministros. Por último, cabía una mejor provisión de empleos cuando intervenía la Junta³.

Sin embargo, esta novedad no agradó al sector tradicionalista, por cuanto la nueva Junta acrecentaba el poder del rey y de sus ministros, y permitía actuar con más eficacia contra los cuerpos intermedios de la monarquía. Se comprende así tanto las extraordinarias resistencias a su implantación y continuidad, como las acusaciones de tiranía dirigidas contra el gobierno Floridablanca.

2.3. *De los corregidores a los intendentes.* La sustitución de los corregidores por los intendentes o por los intendentes-corregidores constituye otro episodio más de la lucha por un rey fuerte y unos ministros o secretarios poderosos. Antes de este cambio, los decretos ministeriales, una vez sancionados por el rey, pasaban al Consejo Real para que, sin ninguna posibilidad de manifestar su discrepancia, los promulgara y comunicara a las autoridades locales a través de sus comisarios, los corregidores. Ahora bien, el hecho de que la ejecución de los decretos ministeriales dependiera de los comisarios del Consejo de Castilla suponía un grave inconveniente. De ahí que los secretarios trataran de introducir un nuevo cargo, el intendente, para ejecutar las decisiones normativas, mientras que desde

³ Cf. J. A. Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España/1*, Editora Nacional, Madrid, 1979, pp. 427-430.

el Consejo Real se hacía todo lo posible por impedir la consolidación de este nuevo comisario real.

En relación con los comisarios conviene recordar que el comisario constituye uno de los instrumentos preferidos utilizados por las monarquías francesa y española para conseguir la centralización estatal y luchar contra los poderes intermedios y los privilegios locales. El comisario se caracteriza por ser un agente individual cuya misión se reduce al cumplimiento de un mandato real específico y no de una ley general; por no ejercer competencias propias, sino las derivadas de la comisión; por ser revocable *ad nutum*, a la menor orden; y, finalmente, por no pertenecer a los estamentos territoriales del lugar donde actúa.

3. Las reformas de la administración periférica

Durante todo el *Antiguo Régimen*, los municipios serán a menudo el único espacio donde se pueda introducir fórmulas más populares de gobierno. A este respecto Ibáñez de la Rentería, en su *Discurso sobre el gobierno municipal*, había escrito que nuestro país, a pesar de ser una monarquía pura, “contiene en su seno una infinidad de Repúblicas”, esto es, de ciudades o municipios libres. Algo de cierto hay en estas palabras, pues, tras los motines de 1766, los ministros de Carlos III introdujeron mecanismos de representación popular en el ámbito local, con la intención de poner fin a la corrupción de los *caciques* municipales. No olvidemos que la secular venalidad de los cargos públicos locales había dado lugar a una insoportable estamentalización municipal.

Seguramente, si el monarca hubiera sido absoluto podría haber abolido los privilegios estamentales de las ciudades y villas españolas, pero esto era una vía impensable, casi revolucionaria: los cuerpos intermedios, la nobleza y el clero todavía eran demasiado poderosos. El monarca también podría haber recuperado, como deseaba Álvaro de Nava y Osorio, los cargos enajenados al patrimonio público mediante la devolución de los precios o rendimientos obtenidos por su venta. Ahora bien, la Hacienda real no disponía de rentas suficientes para costear esta operación. Al final se acordó una solución intermedia: el rey español, carente de la suficiente fuerza para emprender la desprivatización de los oficios municipales, decidió frenar el poder de los regidores con la introducción del principio electivo en los ayuntamientos, es decir, con el nombramiento de los representantes del común: los diputados y el procurador síndico personero. Cargos que, por lo demás, debían

defender los intereses públicos en unos ayuntamientos dominados por las oligarquías locales.

Pero si se decidió la constitución de representantes populares y se desechó la elección de agentes o comisarios vinculados directamente a los ministros reales, no se debió a motivos económicos, sino a la debilidad del poder central. En cualquier caso, la institución de los representantes populares fue vista como una clara unión de monarca y pueblo que se dirigía directamente contra los cuerpos intermedios. Benito Ramón de Hermida ya había advertido esta convergencia de monarquía y tercer estado en un discurso de 1787, donde decía: “Diputados, Síndicos Personeros, Sociedades Económicas son otros tantos órganos del Pueblo autorizados por la Ley para exponer sin reserva cuanto importe a su beneficio; otras tantas barreras con que el Soberano ciñe, digámoslo así, su poder a los sagrados términos del bien público para que Dios lo concedió a los Reyes”.

Campomanes, el principal defensor de los representantes del común en el Consejo Real, pretendía que este nuevo cargo fuera un fiel aliado en la defensa de una economía basada en la libertad de granos y, en general, de los abastos: “La libertad y la concurrencia – manifestaba Campomanes– es la que asegura los abastos a precios cómodos sobre una forma de agricultura bien sostenida y entendida; deben, pues, cuidar los Ayuntamientos de que ésta florezca y también el comercio del pueblo, comodidad de sus caminos, y evitar que por providencias mal entendidas y por el mal método de la postura se retraiga la concurrencia de los abastecedores”⁴. Sin embargo, se equivocó en sus predicciones porque el pueblo seguía unido a la concepción *escolástica* de los abastos, en virtud de la cual el gobierno real estaba obligado a regular las subsistencias.

Aunque los representantes del común fueron menos eficaces de lo esperado por la continua oposición de la oligarquía municipal, por lo menos estos cargos fueron los únicos elegidos por el sufragio de todos los vecinos contribuyentes de las villas y ciudades españolas. En Francia, la famosa *Mémoire sur les municipalités*, redactada en 1775 por Dupont de Nemours a instancias de Turgot, también intentaba crear ese *pouvoir municipal* democrático. Para el ministro de Luis XV, los municipios debían transformarse en unos entes corporativos dentro de los cuales pudieran participar todos los ciudadanos. Ahora bien, el concepto de *ciudadanía* coincidía con el de la burguesía censitaria, esto es, con el limitado a los propietarios de bienes inmuebles rústicos y urbanos.

⁴ “Notas al memorial de don Miguel Álvarez Osorio a Carlos II”, cit. en Ibáñez de la Rentería, “Discurso sobre el gobierno municipal”, en J. F. Sebastián (ed.), *La ilustración política*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1994, p. 212.

La Revolución francesa se vio obligada a conciliar este poder municipal procedente del Antiguo Régimen con la nueva doctrina del contrato social y de la *volonté générale*. Se enfrentó, en consecuencia, al dilema de armonizar los derechos de la nación y la nueva igualdad de todos los ciudadanos con los privilegios y libertades locales. La Asamblea Constituyente resolvió el conflicto planteado entre el poder nacional y el municipal con un heterogéneo reparto de competencias: mientras la nación se ocupaba de los asuntos públicos, las facultades municipales se reducían a un conjunto de materias de carácter doméstico o cuasi-privado (*affaires particulières*). Los revolucionarios parecían de este modo seguir al pie de la letra las consignas de Turgot, quien en su *Mémoire* explicaba que el poder de la municipalidad, al no versar sobre cuestiones políticas, no rivalizaba con el del Estado. Es más, el nuevo *pouvoir municipal* ayudaba a fortalecer la administración central porque el gobierno ya no había de estar sobrecargado por el peso de los asuntos particulares de las ciudades.⁵ En realidad, la revolución y la Constitución española de 1812 seguía esta senda trazada por la Revolución francesa cuando transformaba en electivos todos los cargos locales. Sólo así se podía acabar con la secular lacra de los oficios venales y hereditarios, y conseguir una representación auténticamente pública en este ámbito.

4. Las reformas económicas y regalismo

Entre las reformas económicas más importantes que podemos examinar, cabe citar el movimiento incorporacionista del patrimonio real enajenado en épocas anteriores por diversas causas: donaciones, compraventas, posesiones inmemoriales, etc. Dentro de este patrimonio que había pertenecido a la Corona se encontraban señoríos, tanto nobiliarios como eclesiásticos, rentas, bienes comunes, baldíos y oficios públicos. La incorporación de alhajas y regalías de la Corona constituye uno de los episodios más importantes del conflicto existente en el siglo XVIII entre la sociedad estamental, nobleza y clero, y la monarquía borbónica.

Con las incorporaciones se buscaba tres objetivos. El primero era patrimonial: se trataba de aumentar los ingresos de una Hacienda real mal organizada y técnicamente deficiente. El segundo consistía en luchar por una monarquía absoluta y, por tanto, liberada de la coacción de los poderes intermedios. Y en tercer lugar, se pretendía, sobre todo mediante la

⁵ Cf. E. García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Cívitas, Madrid, 1994, pp. 86 ss.

incorporación de los señoríos o de las jurisdicciones en manos de la nobleza y del clero, alcanzar una mayor uniformidad jurídica.

La lucha contra la amortización eclesiástica y los mayorazgos constituye otro de los hitos fundamentales de las reformas económicas impulsadas desde el ministerio. Los secretarios y juristas al servicio del monarca sabían que la desamortización civil, la abolición de los mayorazgos, suponía acabar con el estamento de la nobleza, al igual que la desamortización eclesiástica condenaba a muerte al eclesiástico. Pues ambos estamentos se sostenían sobre las riquezas adquiridas por sus mayores o antecesores. Había, no obstante, más razones que aconsejaban limitar la acumulación de bienes en manos muertas eclesiásticas. Ante todo porque, al amortizarse o prohibirse la enajenación de los bienes del clero, el Estado dejaba de percibir el impuesto, la alcabala, que gravaba las transmisiones patrimoniales. Y, además, porque la enorme cantidad de tierras vinculadas encarecía el precio de la escasa propiedad en venta e impedía que los capitales fueran empleados en comprar y cultivar las tierras.

Los proyectos de desamortización eclesiástica, aunque fallidos, se encuentran desde luego en el centro del programa regalista borbónico. No debemos olvidar que en el siglo XVIII el absolutismo ministerial, es decir, la lucha por un rey o un ministerio más fuerte, suele ir unido a una política regalista y partidaria de la secularización de las instituciones públicas. Aunque ya existe un cierto regalismo en la época de los Austrias, sin duda es menos radical que el de los monarcas dieciochescos. El de los Austrias, como señaló Menéndez Pelayo, se debía fundamentalmente a la pobreza del erario público. En cambio, el regalismo de los Borbones, calificado por el mismo Menéndez Pelayo como una *herejía administrativa*, era mucho más agresivo. Los ministros borbónicos combatieron con mayor énfasis los derechos, inmunidades y propiedades de la comunidad eclesiástica, y avanzaron en el proceso de nacionalizar o separar la Iglesia española de Roma. La expulsión de los jesuitas, en la que Floridablanca adquiere especial protagonismo, quizá sea la medida regalista de mayor impacto social y político.

5. La voluntad dirigiendo la justicia: la convergencia del absolutismo y la voluntad general

Todos estos cambios suponían racionalizar el gobierno, la administración, pero también eran criticados por favorecer la extensión del absolutismo, por anteponer la voluntad del gobernante al principio de la justicia. Como es natural, la mayor resistencia contra estas reformas modernas procedía de los cuerpos intermedios.

El monarca del pasado, el anclado en el espíritu medieval, el que deseaban los estamentos privilegiados, aparecía generalmente como una voluntad al servicio de la justicia, cuya primera función consistía precisamente en la *iurisdictio*. La esencia de la justicia real implicaba la preexistencia y reconocimiento de determinados derechos y costumbres seculares. Los Parlamentos judiciales franceses, los Consejos españoles, todavía estaban ligados a esta idea de justicia cuando veían con recelo los edictos o nuevas leyes reales que venían a reemplazar tales costumbres y derechos. Los Parlamentos franceses se negaban a registrar muchos de esos edictos y los Consejos españoles obstaculizaban la labor de los ministros: consideraban paradójico que el monarca, el encargado de pesar los derechos en la balanza de la justicia, pudiera alterarlos antes por medio de su poder legislativo.

Este es un cambio decisivo por el cual lucha primero el absolutismo y más tarde el liberalismo. Ciertamente, con las propuestas absolutistas la justicia real seguía actuando conforme a derecho, pero como la voluntad del monarca decidía el contenido de la norma positiva, la justicia se convertía en servidora de la voluntad real, y, en lugar de la “justicia dirigiendo a la voluntad”, aparecía la moderna “voluntad dirigiendo a la justicia”. Tan sólo había que cambiar la voluntad real por la general, para comprender por qué el liberalismo se convierte, en el fondo, en el *parricida* heredero del absolutismo.

Para terminar volvamos a las vísperas de la Revolución francesa, *prima della rivoluzione*. En Francia, los Parlamentos judiciales –como el Consejo Real en España– se habían presentado durante todo el *Ancien Régime* como los auténticos defensores de las leyes fundamentales, de la constitución histórica, frente a “la voluntad momentánea del príncipe”. A este respecto, el Parlamento de Rouen declaraba en 1756 que los Parlamentos tienen el “droit de concourir avec le souverain à la formation de la loi”. El de Burdeos, en una *rémontrance* de 1771, mediante la cual vetaba la aplicación de una ley real, señalaba que los Parlamentos son “le seul Corps qui reste aujourd’hui intermédiaire entre le Monarque et le sujet”. Y el de Bretaña, en el mismo año, sostenía que “les corps dépositaires des lois arrêtent la volonté momentanée des rois dans les monarchies parfaites”⁶.

La citada “voluntad momentánea del príncipe”, en la medida que se dirigía contra los estamentos, iniciaba una labor que terminarían de completar los revolucionarios. Cuando Tocqueville escribe el libro *El Antiguo Régimen y la Revolución* esto es algo ya del

⁶ Cf. E. García Enterría, o. c., p. 45.

dominio común: “Tentativa prematura, pero bien digna de ser considerada, esta unión de la democracia y el poder absoluto para destruir los privilegios y la aristocracia en beneficio del despotismo. Tentativa tan frecuente y felizmente renovada más tarde.” Es más, hay un lado absolutista en los revolucionarios, que, para cerrar mi intervención, me gustaría poner de relieve. Los revolucionarios franceses, con el objeto de evitar que la *división de poderes* no supusiera una ventaja para la nobleza, intentaron reforzar la vía que siempre había defendido el rey: la ejecutiva-administrativa. Ello significaba que el poder judicial no podía invadir el ámbito del poder ejecutivo, y que, en contraste con el sistema anglosajón, el gobierno quedaba exento del control jurisdiccional. Tal separación, base del nuevo régimen administrativo, fue reconocida por la Asamblea Constituyente y por el código penal de 1791. Este último tipificaba incluso como delito la intromisión de los jueces en la esfera administrativa o en la acción política. Asimismo, la idea de la separación entre el ejecutivo y el legislativo fundamentaba la potestad reglamentaria del gobierno, sin la cual resultaba imposible la institucionalización del Estado y el aumento del poder administrativo. La Constitución española de 1812 imitará en este aspecto a la francesa cuando consagre la separación de poderes en un sentido muy diferente al republicanismo norteamericano del *Federalist*. Ahora bien, no faltarán en España los liberales progresistas que se opongan a este ejecutivo fuerte. Pero la lucha entre el ejecutivo y el legislativo ya pertenece a la historia de las instituciones del XIX.