

LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ORÍGENES DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS EN EUROPA

José Antonio ESCUDERO

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *La aparición de los parlamentos en Europa.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En el capítulo 6 del libro 11 de *El espíritu de las leyes*, el barón de Montesquieu escribió lo siguiente:

En cada Estado hay tres suertes de potestad: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho civil. Por la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes, por algún tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, prevea las invasiones. Por la tercera, castiga los delitos o juzga los litigios de los particulares. Llamaremos a esta última la potestad judicial, y a la otra simplemente la potestad ejecutiva del Estado.

Se refiere así el jurista francés a las tres potestades o poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Y luego añade:

Cuando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona o cuerpo de magistratura, entonces no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese anexa a la potestad legislativa, sería arbitraria la facultad de disponer de la vida y libertad de

los ciudadanos, puesto que el juez sería legislador. Si estuviese unida a la potestad ejecutiva, podría el juez tener la fuerza de un opresor.¹

Estos textos constituyen hoy un dogma político, el dogma de la división de poderes, reconocido como inexcusable para la correcta ordenación del Estado. Ahora bien, esos poderes arrancan de tiempos pretéritos y se han ido conformando con el paso del tiempo, a veces como distintos unos de otros, dándose así episódicamente una relativa separación de ellos, pero de ordinario mezclados y confundidos. Recordemos, por ejemplo, que el Consejo del Rey, órgano típico del Poder Ejecutivo, fue también en los siglos medievales y modernos un supremo tribunal de Justicia (caso, por ejemplo, del Consejo de Castilla en España).

Con estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y puesto que vamos a ocuparnos más detenidamente luego del origen de las asambleas políticas representativas, es decir, de las cortes y parlamentos, que representan el intento de hacer independiente al Poder Legislativo, veamos como introducción un somero panorama del origen y desarrollo de los otros poderes, Ejecutivo y Judicial, para volver a continuación al Legislativo y a esas asambleas políticas que dictan las leyes.

De entrada, procede anticipar que la institución que tiene que ver con el arranque de los tres poderes es la antiquísima *curia regia*. Ya en la Alta Edad Media, los reyes aparecen en los distintos reinos de Europa rodeados por un séquito de magnates, seglares y eclesiásticos, que de una u otra forma —prestando su consejo o ejerciendo determinadas funciones— colaboran en la gobernación del reino y figuran junto al monarca a la hora de juzgar y dictar las leyes. En la primitiva etapa altomedieval, nobles y eclesiásticos monopolizan esas juntas, conocidas como *curias*, en las que, como es sabido, cabe distinguir dos tipos: la pequeña asamblea de regular composición —la *Curia ordinaria o reducida*—, que vive junto al rey y mantiene habitual relación con él, y otra mucho más amplia —la *Curia extraordinaria o plena*—, convocada en ocasiones especiales para asuntos de singular importancia (declaraciones de guerra, matrimonios regios, decisiones gubernativas trascendentales, etcétera), a la que también son llamados los próceres nobiliarios (duques, condes) o los eclesiásticos (obispos, priores) que habitan en los territorios del reino. En un panorama político en el que el rey lo es todo o casi todo, y encarna todos los poderes, la *curia ordinaria* es el antecedente directo del Poder Ejecutivo, pero tiene también estrecha relación con el Judicial. La *Curia ex-*

¹ Texto recogido de la *Antología de fuentes del antiguo derecho*, t. II del *Manual de historia del derecho español* de A. García-Gallo, Madrid, 1984, núm. 1160.

traordinaria dará lugar a su vez a los parlamentos, sede del Poder Legislativo y órgano de control del Ejecutivo.

La *Curia ordinaria* está formada por el grupo de nobles y eclesiásticos que viven junto al monarca, de ordinario en palacio, y le asesoran en la administración y gobierno cotidiano del reino (*day to day administration*, dice algún documento de las Curias inglesas). En España esa *Curia ordinaria* fue en cierto modo continuación del antiguo *Senatus* de la monarquía visigoda.² Pero lo importante es que la *Curia ordinaria*, reunida una y otra vez a lo largo de los años, llegó a cristalizar en otra institución, el Consejo del rey, con el que los monarcas gobernaron sus reinos (Castilla, Aragón, Navarra, etcétera) en la Edad Media y en los primeros siglos de la Edad Moderna. Habrá así una red de Consejos de ámbito territorial: los de esos reinos y los de los territorios a los que se expandió la monarquía (Consejo de Italia, de Portugal, de Flandes) y, por supuesto, el más importante Consejo de Indias para el gobierno de América y ultramar. A esos Consejos se suman otros en función de su competencia material (Hacienda, Inquisición, Órdenes, Cruzada) o para atender todo lo relativo a nombramientos, gracias y mercedes (los Consejos de Cámara). Y se crearon también, en el proceso de institucionalización del Estado en la Edad Moderna, los Consejos de Estado y Guerra, para el gobierno general de la monarquía y las cuestiones bélicas. El conjunto de Consejos formará una superestructura llamada polisinodial, o régimen de varios sínodos, con la que los reyes gobiernan el Estado durante los siglos XVI y XVII. La antigua *Curia ordinaria*, convertida en Consejo del rey, será así el germen y antecedente de esa multiplicidad de consejos o régimen polisinodial, que en el siglo XVIII habrá de ser sustituido por el ministerial vigente hasta nuestros días.³ Por lo demás, el que

² Valdeavellano, L. G., *Curso de historia de las instituciones españolas*, Alianza Universidad, 1982; Thompson, E. A., *Los godos en España*, Alianza, 1979.

³ Una propuesta de ordenación de los Consejos, según sus competencias, en mi *Curso de historia del derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 4a. ed., Madrid, 2012, cap. 39, pp. 742 y ss. La más reciente y completa exposición del aparato de la Administración central de los Austrias en su conjunto es la de Barrios, F., *La gobernanza de la Monarquía de España, Consejos, Juntas y secretarios de la Administración de Corte (1556-1700)*, Madrid, 2015. Para el estudio de la mecánica de gobierno a través de las consultas, véase el informado libro de Polo Martín, Regina Ma., *Consejos y consultas. La consulta como instrumento de gobierno en la Monarquía hispánica del Antiguo Régimen. Un estudio jurídico-institucional, con especial referencia al Consejo de Castilla*, Fundación BBVA, 2018.

El paso del régimen polisinodial o de Consejos al de Secretarías del Despacho o Ministerios lo estudié en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2a. ed., Madrid, 1976. Ese proceso puede resumirse así: siglos XVI-XVII, régimen polisinodial o de Consejos; siglo XVIII, coexistencia de ese régimen polisinodial en declive y del ministerial, o de los Secre-

el Consejo del rey, competente en todos los asuntos de gobierno, tenga atribuciones judiciales, no es un fenómeno exclusivo de España, sino común a buena parte de Europa. En Francia, por ejemplo, asumiendo el monarca la suprema autoridad judicial, como máxima autoridad en cualquier ámbito, y siendo imposible que el rey mismo dirima todo tipo de pleitos, se distinguirá entre la llamada “justicia delegada”, que el rey confía normalmente a los tribunales, y la “justicia retenida”, que administra el monarca bien por sí mismo o a través del Consejo. Por eso, a fines del siglo XV se crea en ese país un órgano jurisdiccional nuevo, el llamado *Grand Conseil*, encargado de esa justicia retenida.⁴ Característica del *Grand Conseil* es su jurisdicción soberana y general.⁵

En cuanto al Poder Judicial ordinario, al margen del supremo Consejo regio, hay que considerar los jueces individuales y los organismos judiciales colegiados. En el caso de los jueces individuales, se aprecia el tránsito de los *jueces populares* a los *jueces técnicos*.⁶ En la Alta Edad Media la justicia es una función privada, y en ausencia de textos legales que puedan ser aplicados, el juez juzga en muchos territorios a su libre albedrío, dictando sentencias, las llamadas *fazañas*, que al ser reunidas en colecciones, y en un proceso que prescinde de lo anecdótico o particular de cada caso, y abstrae la norma, da lugar a fuentes. Ha tenido lugar así un derecho de creación judicial semejante al anglosajón, donde el juez crea el derecho (*Judge made Law*). Pero a diferencia del sistema jurídico continental, en el anglosajón hay dos fuentes principales o de superior rango —la sentencia del juez y la legislación— y dos secundarias: la costumbre y la doctrina de los juristas que pueda ser alegada como autoridad en juicio, con base en los llamados “Libros de Autoridad” (*Books of Authority*).⁷ Por otra parte, es de destacar que en Inglaterra se constituyeron en el siglo XI una serie de circuitos que los jueces del rey debían recorrer, constituyendo tribunales ambulantes (*justices in itinere*) que no sólo servían para hacer efectivas las pretensiones de la Corona (*pleas of the Crown*), sino que decidían los conflictos entre particulares (*common pleas*).⁸

tarios de Estado y del Despacho, que aparece y se desarrolla; siglo XIX, desaparición del régimen polisinodial y asentamiento definitivo del ministerial que llega hasta hoy.

⁴ Olivier Martin, F., *Précis d'Histoire du Droit Français*, 3a. ed., París, Dalloz, 1938, pp. 259 y 304.

⁵ Lepointe, G., *Histoire des institutions et des faits sociaux*, París, 1963, p. 465.

⁶ García Gallo, A. “Jueces populares y jueces técnicos en la historia del derecho español”, *La Justicia municipal en sus aspectos histórico y científico*, Madrid, 1946, pp. 53-71.

⁷ James, P. S., *Introduction to English Law*, 5a. ed., Londres 1962.

⁸ Véase la introducción de mi estudio “La historiografía general del Derecho inglés”, *Historia del derecho: historiografía y problemas*, 2a. ed., Madrid, 1988, pp.147-304.

Esta justicia individual fue pues, al principio, en España una justicia no profesional, independiente y separada de los otros poderes. Sin embargo, pasado el tiempo, en la Baja Edad Media y en la Moderna, con la recepción romano-canónica y la creación de cuerpos legales, aparecen unos nuevos jueces, los “jueces de salario” o jueces profesionales, que aplican esos textos, y que a fines del siglo XIV son llamados *corregidores*. Pero estos corregidores, que actúan en Castilla y en Indias, son delegados políticos del monarca, presiden los ayuntamientos y actúan con poderes gubernativos, con lo que se ha perdido la independencia en la función de juzgar, característica de los anteriores jueces individuales, produciéndose la confusión y mezcla de los poderes Ejecutivo y Judicial.⁹

En cuanto a los órganos colegiados ordinarios de la Administración de Justicia, existió en Castilla desde los tiempos medievales el “Tribunal de la Corte”, identificado primero con la *Curia reducida* y luego con el Consejo del Rey en que aquella se ha transformado, lo que hace que, a nivel de esos órganos colegiados se produzca también una confusión de lo gubernativo y de lo judicial. Por si fuera poco, el Tribunal de la Corte aparece también vinculado a la cancillería regia, pues las sentencias del tribunal debían ser autenticadas con el sello de la cancillería, por lo que al necesitar de él los oficiales de justicia, hubieron de dejar de acompañar al rey en los desplazamientos, con lo que el “Tribunal de Corte”, ambulante hasta entonces como la Corte misma, se hizo estable y quedó adscrito a la cancillería palatina. Esa vinculación a la cancillería habrá de determinar que el mismo tribunal reciba el nombre de *Chancillería* y luego de Audiencia, bien porque su función sea “oír” (*audire*) los pleitos, o por imitación del modelo romano-canónico de la “Audiencia episcopal”.¹⁰

Desde inicios del siglo XVI existen así en Castilla las dos Chancillerías y Audiencias de Valladolid y Granada, compuestas una y otra de oidores y alcaldes del crimen, para lo civil y lo penal, que fueron fundamentalmente tribunales de apelación, aunque también entendían en primera instancia de algunos casos especiales, los *casos de corte*. Creadas luego otras Audiencias, las que se han llamado *Audiencias regionales* (Galicia, Sevilla, Canarias), es de interés destacar que en Indias el tribunal aparece con el mismo título de *Audiencia* y *Chancillería Real*. Con los Austrias se establecen en ultramar numerosas Audiencias —Santo Domingo, México, Panamá, Lima, Guatemala, Nueva Galicia, Santa Fe, Charcas y Quito en América, y Manila en

⁹ Sobre los corregidores, González Alonso, B., *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970.

¹⁰ Escudero, J. A., *Curso de historia del derecho*, pp. 588, 589, 770 y ss.

Filipinas—, mientras en el siglo XVIII surgen las de Buenos Aires, Caracas y Cuzco, se suprime la de Panamá y la de Santo Domingo pasa a Cuba. En lo que nos interesa de división o no división de poderes, hay que decir que, si las Audiencias españolas fueron órganos equilibrados de justicia y gobierno, las indias tuvieron más atribuciones judiciales y menos gubernativas. Su potenciación judicial procede de que en América la Audiencia no sólo falla pleitos, sino que además ejerce una actitud preventiva, tutelando el cumplimiento de las leyes. Las ordenanzas de estos tribunales no les reconocen facultades gubernativas, aunque ciertamente de hecho, por vía de comisión, las Audiencias indias actuaron como órganos de gobierno, asumiendo incluso la dirección del territorio en las interinidades de virreyes y presidentes, hecho que da lugar en tales casos a las llamadas “Audiencias gobernadoras”.¹¹

II. LA APARICIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN EUROPA

Como ya se señaló en otro lugar, el derrumbamiento del Antiguo Régimen con la Revolución francesa dio paso en la Europa del siglo XIX a un Estado constitucional que trajo la superación del absolutismo político mediante el control del poder por el pueblo representado en asambleas. A lo largo de esa misma centuria, en el mundo más amplio de la cultura, el movimiento romántico se interesó vivamente por la Edad Media, restañando una imagen hasta entonces deformada por los juicios peyorativos del Renacimiento y la Ilustración.¹²

Uno y otro fenómeno resultaron complementarios, ocasionando que los mentores ideológicos de esas nuevas asambleas políticas se interesaran por los siglos medievales. Convenía, en efecto, que los parlamentos populares constituidos en Europa en el siglo XIX, tras intensas convulsiones revolucionarias, no aparecieran como una novedad radical y por ello perturbadora. Resultaba oportuno mostrar que el control del poder a través de una cámara de representación popular había sido ya algo ensayado en la Edad

¹¹ Sobre las Audiencias indias, véase García-Gallo, A., “Las Audiencias de Indias. Su origen y caracteres”, *Memoria del II Congreso venezolano de Historia*, Caracas, 1975, pp. 361-432; Dougnac Rodríguez, A., *Manual de historia del derecho indiano*, México, UNAM, 1994, pp. 136-165. La más reciente y valiosa exposición de las Audiencias indias, centrándose en la Real Audiencia de los Confines o de Guatemala y Nicaragua, se encuentra en el tomo primero de la obra de Vallejo García-Hevia, José María, *Estudios de Instituciones Hispano-Indianas*, BOE, 2 ts.

¹² Reproduzco mi exposición del *Curso de historia del derecho*, pp. 525 y ss.

Media y que, por consiguiente, era acorde con las más antiguas tradiciones jurídicas nacionales, aunque más resultara desvirtuado por el absolutismo regio de los siglos modernos. Con ello, en suma, la instauración de asambleas democráticas en el Estado europeo constitucional no sólo no contradecía esa tradición nacional, sino que representaba la restauración de las más añejas y genuinas esencias de la vida política de los pueblos.

Esto fue exactamente lo que sucedió en España. Al plantearse a principios del siglo XIX las Cortes de Cádiz, se pretendió entroncar la asamblea constitucional con las antiguas Cortes medievales. La justificación teórica de esa relación corrió a cargo de don Francisco Martínez Marina, director de la Real Academia de la Historia y calificado como “el primero y más grande de nuestros historiadores del Derecho”,¹³ quien a tal efecto publicó su *Teoría de las Cortes*. En esa obra, *el ciudadano don Francisco Martínez Marina*, según allí aparece, acomete la empresa de estudiar las Cortes de León y Castilla, calificadas en el propio título del libro como “monumentos de su constitución política y de la soberanía del pueblo”. La representatividad de las Cortes de Cádiz no sería así una novedad peligrosa, y por tanto algo que podía ser temido, sino lo practicado por las Cortes medievales, aunque luego hubiera sido subvertido en la Edad Moderna por el que Martínez Marina llamaba *despotismo ministerial* de Austria y Borbones. Al compás de la oportunidad política, dos grandes temas científicos quedaban así abiertos: primero, ¿fueron las Cortes medievales asambleas representativas que limitaron de hecho el poder real y ejercieron con independencia el Poder Legislativo, prefigurando de alguna forma la luego famosa división de poderes?, y segundo, ¿cuándo y por qué surgieron en Europa esas asambleas políticas representativas, es decir, los parlamentos y las Cortes?

La primera cuestión se ha contestado con interpretaciones extremas y opuestas: para unos las Cortes no fueron asambleas limitadoras del poder real, sino meros órganos que asesoraban al monarca cuando éste lo requería. No hubo, pues, en modo alguno separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Para otros, como nuestro (el) académico García de Valdeavellano, siguiendo lo preconizado por Martínez Marina, las Cortes fueron claramente un “órgano político fiscalizador del poder real”. Dos interpretaciones contrapuestas, a las que quizá cabría añadir una tercera conciliadora si cabe entender, como entendemos, que las Cortes castellanasy fueron algo más que lo primero y algo menos que lo segundo: a saber, una asamblea

¹³ Ureña y Smenjaud, R., *Observaciones acerca del desenvolvimiento de los estudios de historia del derecho español*, discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1906 a 1907, Madrid, imprenta Colonial, 1906, p. 88.

cuya justificación radicó a menudo en legitimar con su acuerdo las decisiones unilaterales del monarca, pero que por fuerza de las circunstancias políticas y de la necesaria concordia social —acuerdo sobre los impuestos, leyes, etcétera— se convirtió de hecho en un órgano que, con más o menos fuerza según épocas, limitó y moderó el absolutismo regio.¹⁴

La segunda cuestión —cuándo y por qué aparecen esas asambleas políticas— nos lleva de nuevo a las curias regias, y más en concreto a las Curias plenas o extraordinarias, en tanto esas curias se transformarán en asambleas más o menos representativas que en Europa adoptan diversos nombres: *Estados Generales* en Francia y los Países Bajos, *Parlamento* en Gran Bretaña, *Dietas* en Alemania, Cortes en España, etcétera. Semejante transformación tiene lugar cuando los burgueses o ciudadanos se incorporan a las curias extraordinarias, hasta entonces compuestas de nobles y eclesiásticos, con lo que, de acuerdo con la estructura de la sociedad bajomedieval en tres órdenes o estamentos (nobiliario, eclesiástico y ciudadano), las nuevas Cortes aparecen como juntas representativas del cuerpo social en su conjunto.

Tal fenómeno, la entrada de los burgueses en las curias, tuvo lugar en Europa entre los siglos XII y XV, y en él España desempeñó un destacado papel precursor. Sabemos así que en la Francia del rey San Luis, los burgueses de las ciudades con especiales franquicias fueron ocasionalmente llamados a las reuniones de la curia, y que el papa Nicolás IV comunicó a Felipe “El Hermoso”, en 1290 haber recibido a sus enviados: condes, barones y la “comunidad del reino” (*comitum, baronum, ac universitatum seu communitatum regni*). Por fin en 1302 los representantes de las ciudades se incorporaron en Francia a la reunión que la curia celebró en Nôtre Dame, en París. En Alemania, a su vez, la curia solemne celebrada en Worms el 1 de mayo de 1231, da cuenta de que el monarca no introducirá innovaciones legislativas ni nuevos tributos sin el acuerdo de los sectores más representativos (*meliores et maiores terrae*) de los distintos lugares, cuya presencia en las Dietas sólo aparece regularmente comprobada en fechas más tardías. Y ello hasta el punto de que, a una multitudinaria curia celebrada en Nuremberg en 1294, a la que concurren nada menos que cinco mil personas, no asiste un solo representante de las ciudades.¹⁵ Desde fines del siglo XV la llamada en Alemania Dieta del Imperio (*Reichstag*) se compondrá de tres cuerpos o colegios que deliberan separadamente: el colegio de los siete grandes electores (*Kurfürstenkollegium*), el de los demás príncipes, duques, condes y prelados (*Reichsfürstenrat*) y el de las ciudades libres o imperiales (*Kollegium der Städte*), con lo que,

¹⁴ Escudero, J. A., *Curso de..., cit.*, p. 539.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 528-530

como puede verse, las Dietas alemanas reunían en un solo colegio (“brazo” en España) a nobles y eclesiásticos. De este tipo fue la Dieta —ahora que se recuerda el centenario de la rebelión de Lutero de 1517— convocada por Carlos V en Worms cuatro años más tarde, para reprimir las pretensiones del monje agustino.¹⁶

Con independencia de lo que sucederá más tarde en otros países, como Suecia, donde el parlamento o Riksdag sólo puede darse por constituido cuando el rey Gustavo I reúne en 1527 una asamblea con cuatro estamentos (nobleza, clero, burguesía y campesinos), interesa de modo especial referirse a Inglaterra por cuanto el parlamento británico aparece comúnmente, en la opinión pública general, como el modelo y precedente más antiguo de todos los demás.

¿Y como averiguar cuándo y dónde surgieron primero esas asambleas políticas? Pues, lógicamente, examinando los documentos de las curias hasta encontrar en ellos las primeras referencias, como asistentes, de burgueses o ciudadanos. Y como éste es un tema elemental, y por lo mismo fundamental, los historiadores y juristas europeos, en el Congreso de Ciencias Históricas celebrado en Varsovia en 1933, decidieron establecer una comisión que estudiara sistemáticamente esas asambleas en los distintos países. Tales estudios, descartando a todos los otros países de asambleas representativas más tardías, situaron la polémica de la primacía cronológica entre Inglaterra, cuyo Parlamento había sido puesto siempre como primer ejemplo, y España. Por ello, tras haber aludido a Francia, Alemania y Suecia, procede hacer aquí ahora un breve comentario sobre lo sucedido en estos dos países.¹⁷

En Inglaterra la presencia en las asambleas de los ciudadanos o “gentes del común” (*the commons, common people*) coincide con el logro de las libertades y la quiebra absolutista de la primera mitad del siglo XIII. De 1215 es la *carta libertatis*, la famosa *Magna Carta*, cuya cláusula 39 consagrará en el mundo occidental el *habeas corpus*, o derecho a no ser reducido a prisión si no es con arreglo a las leyes y tras el correspondiente juicio. De 1258, a su vez, datan las *Provisiones de Oxford*, reflejo del triunfo nobiliario frente a Enrique II. Éstos son los datos fundamentales que suelen recordarse como antípodo del reconocimiento de los derechos humanos, de la división de poderes y de la independencia de la asamblea legislativa, pero que son susceptibles de mayores precisiones. Y así, rastreando la magna obra del historiador del

¹⁶ García Viloslada, R., *Martín Lutero. El fraile hambriento de Dios*, 2 ts., BAC, 2016; en I, pp. 527 y 528.

¹⁷ Para la consolidación del régimen parlamentario en Inglaterra y Francia, véase Aguilera-Barchet, B., *A History of Western Public Law. Between Nation and State*, Springer, 2015; en especial, pp. 303 y ss., y 386 y ss.

constitucionalismo inglés William Stubbs,¹⁸ obispo anglicano y profesor de Oxford, podemos resumir lo principal de lo sucedido en Inglaterra de la siguiente forma:

- 1213. Reinado de Juan sin Tierra. El rey convocó una asamblea en Oxford, donde acudieron cuatro ciudadanos de cada condado para discutir los asuntos del reino (*ad loquendum nobiscum de negotiis regni nostri*).
- 1226. Reinado de Enrique III. Otros cuatro de cada condado fueron escogidos para discutir la Carta Magna de 1215.
- 1231. Mismo reinado. Doce burgueses de cada ciudad fueron integrados en el Consejo Condal, formando parte del *Commune Consilium regni*.
- 1265. Simón de Montfort, conde de Leicester (hijo del más conocido Simón de Montfort que lideró la Cruzada contra los albigenses), reunió en nombre de Enrique III el famoso Parlamento celebrado en Westminster el 20 de enero, al que fueron convocados dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada pueblo de Inglaterra. De esta suerte, los constitucionalistas británicos más prestigiosos (*v. gr.* Maitland) han reconocido aquellos episodios como precedentes, y éste de 1265 como aparición real del primer Parlamento británico. Es más, otro historiador británico, Wentworth Webster, en un trabajo de título significativo, *Influencia de los fueros pirenaicos en la Constitución inglesa*,¹⁹ sostuvo que este segundo Simón de Montfort (no el primero, con el que muchos lo confunden), artífice de la organización del Parlamento británico de 1265, se habría inspirado en el ejemplo de la Guyena y de la Corona de Aragón, que él conocía por su estancia como gobernador de aquellos territorios. Webster escribe así:

El gran hecho histórico que trato de establecer en este ensayo es que la libertad constitucional y representativa, la libertad que respeta los derechos de los otros tanto como los nuestros, no es, como se asegura con frecuencia, herencia exclusiva de las razas teutónicas, y que las llamadas latinas no son incapaces de ellas. Por el contrario, estas últimas disfrutaron y practicaron estas libertades mucho antes de que fueran introducidas en Inglaterra.

¹⁸ *Constitutional History of England*, 3 vols., 1874-1878 . También las *Select charters and other illustrations of English constitutional history*, pub. en 1913.

¹⁹ Publicado en el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, ts. VII y VIII, Madrid, 1883-1884.

Señala, en fin, a modo de conclusión, que Simón de Montfort, durante su gobierno en Gascuña, en continua relación con las costumbres y fueros de las ciudades cercanas al Pirineo, “entre las razas mezcladas de gascones, vascos, provenzales y catalanes, aprendió y practicó lo que más tarde introdujo en Inglaterra y aplicó con tan brillantes resultados”.²⁰ En suma, que el creador del primer parlamento británico actuó imitando lo que había visto en el norte de España y en el sur de Francia.²¹

Tratando de Inglaterra, y de la entrada de los burgueses en las curias, nos hemos desenvuelto en el siglo XIII. Pero al pasar a España constatamos que ese fenómeno se produjo antes, aunque no tan pronto como en ocasiones se ha señalado. Así, en lo que respecta a Aragón, la *Colección de Cortes de los antiguos reinos de España*, publicada a mediados del siglo XIX por la Real Academia de la Historia,²² sitúa con cierta laxitud como Cortes diversas reuniones de la curia en fechas tempranas: la primera cierta asamblea que se reunió en Jaca en 1071. También algunos autores, llevados de su fervor nacional o regional, hablaron de Cortes nacidas en Aragón a mediados del siglo XII. Éste fue el caso de Ricardo del Arco al calificar como Corte la asamblea que Alfonso II reúne en 1164, en la que al parecer estuvieron presentes ciudadanos de cinco villas aragonesas. En Cataluña, otros como Soldevila intentaron demostrar la existencia de Cortes a partir de 1214. Pero como han señalado los más fiables expertos, todo esto corresponde a un periodo preparlamentario y las Cortes de Aragón no tendrán existencia jurídica hasta más tarde: según algunos hasta 1283, cuando se celebra la asamblea que en Zaragoza dio lugar al *Privilegio General*,²³ o quizás mejor, como creo entiende nuestro compañero José Angel Sesma, dos décadas antes, en 1265, con las Cortes de Ejea que institucionalizaron la figura de el Justicia²⁴ y que curiosamente se celebraron en el mismo año que las Cortes inglesas de Westminster.

²⁰ “Influencia de los fueros pirenaicos en la Constitución inglesa”, t. VIII, pp. 14 y 337.

²¹ “En cuanto a Inglaterra —escribe Webster (p. 14)— si no me equivoco, este folleto, siendo tan corto e insignificante, si tiende a probar algo, demuestra que Simón de Montfort, que introdujo la representación parlamentaria de la burguesía, la aprendió y practicó durante su administración en Guyena, donde la encontró establecida en las antiguas costumbres y libertades del país”.

²² Edición facsímil de Redondo Veintemillas, Guillermo y Sarasa Sánchez, Esteban, publicada por El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005.

²³ González Antón, Luis, *Las Cortes de Aragón*, Zaragoza 1978, pp. 46, 59 y 60.

²⁴ Véanse las *Acta Curiarum Regum Aragonum*, con varios volúmenes publicados, y cuyo t. I, en preparación, da cabida a estas primeras Cortes. En el to. II (“Cortes y Parlamentos del reinado de Pedro IV”, edición a cargo de Sesma Muñoz, J. Ángel y Lafuente Gómez, Mario) se señala que durante el reinado de este monarca (1336-1387) “quedaron definitivamente

En Castilla, en fin, la constatación nos lleva a fecha anterior pues sabemos que los ciudadanos acudieron a una curia o Corte leonesa celebrada por Fernando II en 1170, y sobre todo que ciertos ciudadanos elegidos por distintas villas estaban presentes en 1188 en la asamblea convocada en León por Alfonso IX, donde el monarca se reunió con eclesiásticos, nobles y ciudadanos: “In Dei nomine. Ego dominus Aldefonsus, Rex Legiones et Gallecie. Cum celebrarem curiam apud Legionem, cum archiepiscopo et episcopis et magnatibus regni mei, *et cum electis civibus ex singulis civitatibus...*”. Esa fecha de 1188 ha sido así aceptada como la de la primera entrada segura de los ciudadanos en la curia, y ese texto como la partida de nacimiento de los parlamentos en Europa. En resumen, el calendario de la aparición de las asambleas políticas representativas podría tener por países estos tres hitos cronológicos más significativos: 1188, León; 1265, Westminster en Inglaterra y Ejea en Aragón; 1302, París. De todas formas, a efectos de fijar fechas y establecer un orden de prelación, hay que advertir que ese orden o cualquier otro depende de si, para reconocer la existencia de Cortes, basta comprobar la mera presencia de burgueses y ciudadanos en una curia, o hay que exigir algún requisito más. A este respecto tiene interés la propuesta que hizo el historiador norteamericano Haward Lord, según la cual la *curia regia* sólo puede ser considerada parlamento si concurren además las tres circunstancias siguientes: *a) que el rey consulte a la asamblea de modo regular y sistemático, con lo que no debería tomarse en consideración una reunión aislada;* *b) que las formas de representación adopten cierta fijeza, con arreglo a determinados criterios,* y *c) que las gentes allí llamadas no acudan sólo para aclamar las decisiones del príncipe, sino que asuman funciones de control y un cierto grado de poder.*

Por otra parte, y en lo relativo a las causas de este fenómeno, es decir, por qué los burgueses entraron en las curias, hay que recordar que la conveniencia de que todos participen en la adopción de las decisiones que les afecten aparece en el pensamiento político medieval simbolizado por la fórmula *quod omnes tangit ab omnibus debet approbari* (“lo que toca a todos debe ser aprobado por todos”),²⁵ fórmula con raíces jurídicas, pues procede de un texto de Justiniano relativo al régimen de la tutela, pero que luego adquirió sentido político en la convocatoria a las curias generales de diversos países europeos, y muy significativamente en la del parlamento inglés de 1295. Aquí Eduardo I habría invocado esa fórmula, convirtiendo lo que

constituidas las formas parlamentarias como expresión del sistema de pacto establecido entre la monarquía y las fuerzas sociales”.

²⁵ Escudero, *Curso de..., cit.*, pp. 533 y ss.

era una mera regla jurídica de derecho privado en un principio constitucional. Este proceso fue asimismo perceptible en España, tanto en los textos jurídicos como en los literarios. En las Partidas, por ejemplo, tratando los casos de grave sedición o invasión del reino, se exige que todos acudan “ca pues que el mal o el daño tañe a todos”. Y en un texto de literatura política como el *Rimado de Palacio*, el canciller López de Ayala discurre así sobre los principios que rigen el buen gobierno del reino: “E sean con el rey al Consejo llegados/prelados, caballeros, doctores e letrados/Buonos omes de villas, que hay muchos onrrados/*E pues a todos atañe todos sean llamados*”. Esto en lo teórico, pues en la vida práctica la justificación de la entrada de los burgueses en las curias, y la consiguiente aparición de las Cortes, tuvo dos causas complementarias: la importancia económica que habían adquirido unos concejos dueños de abundantes recursos, y las correlativas necesidades de los reyes que les obligaron a solicitar de ellos la concesión de contribuciones extraordinarias —el llamado *petitum* o *subsidium*— para hacer frente a las necesidades financieras. Efectivamente, dueños los burgueses de cierto poder político al controlar los concejos, y dueños también del poder económico al tener en sus manos el comercio, se convirtieron de hecho en algo parecido a lo que la sociología moderna califica de *grupos de presión*. Pero es que sus pretensiones de querer formar parte de la gran asamblea del reino coincidieron con los intereses de los propios monarcas, quienes a la hora de las crisis económicas necesitaban recabar la colaboración de ciudades y ciudadanos. A las dos partes, rey y súbditos, les interesaba lo mismo, aunque pese a las presiones del estamento ciudadano, se mantuvo la formalidad de que era el rey quien llamaba, y de que llamaba a quien quería.

Señalemos, en fin, la equivocidad en sus orígenes de ese término, “Parlamento”, que ha logrado una aceptación casi general. En Inglaterra, según algunos autores, pudo ser importado de Francia donde aparece a fines del siglo XI, sin existir entonces las asambleas, en algún texto literario como la *Chanson de Roland*,²⁶ pero en España hay otras asambleas políticas, llamadas unas veces *ayuntamientos* y otras *parlamentos*, distintos de las Cortes. Éste es el caso de los *Parlamentos* que se reúnen en Aragón a la muerte de Martín el Humano, o, dentro de la misma Corona de Aragón, los Parlamentos de los territorios italianos, que el rey no preside y que ejercen una función similar a las Cortes.²⁷

Desde su aparición hasta entrado el siglo XVI las Cortes aparecen siempre compuestas por nobleza, clero y representantes de las ciudades. En Ara-

²⁶ Richardson, H. G. y Sayles, G. O., *The English Parliament*, The Hambledon Press, 1981, p. 146.

²⁷ García Gallo, *Manual de historia del derecho español*, t. I, núm. 1402.

gónd y Navarra se organizan en brazos, mientras en Castilla no sólo falta esta estructura orgánica en brazos, sino que muchas veces sólo asisten los representantes de las ciudades y algún otro estado, lo que no impide que la asamblea tenga carácter de Cortes. En todo caso, habiéndose ausentado con frecuencia los nobles y eclesiásticos, pues en las Cortes se trata principalmente de unos servicios económicos de los que ellos, como clases privilegiadas, están exentos, en 1538 dejan definitivamente de asistir. Quedan así desde entonces las Cortes compuestas exclusivamente por los procuradores de las ciudades, o más exactamente de las ciudades y villas de los territorios de realengo, pues las de señorío serán representadas por los respectivos señores seglares o eclesiásticos.²⁸ El número de estas ciudades con representación en Cortes varió con el tiempo, desde el centenar que hubo a principios del siglo XIV hasta las 17 que se consolidarán en el siglo siguiente. El recuento de esas ciudades muestra en Castilla la escasa o nula representación periférica y de determinadas zonas como Galicia y Asturias. En la Corona de Aragón el número fue extremadamente reducido, pero luego aumentó en Cataluña, Aragón y especialmente en Valencia. Las Cortes navarras, a su vez, dan cabida a las cinco cabezas de merindad junto a otras villas cada vez más numerosas. En Indias, en fin, como no se pagan los servicios que se acuerdan en Cortes, la institución no tiene sentido, creándose para atender los problemas de las ciudades indígenas unas Juntas en Cuba, Nueva España y Perú a las que asisten sus representantes; se llega incluso a prever en 1530 la organización de *Congresos* de ciudades en México y en 1540 la de reuniones de ciudades en Perú. En aquellos Congresos la Ciudad de México tendría el primer voto y en las reuniones peruanas, Cuzco estaría a la cabeza, pero tales Congresos no llegaron a celebrarse.

Tras estas consideraciones sobre el origen de las asambleas representativas, volvamos al principio, a la división de poderes. No hay desde luego en el Antiguo Régimen una división de poderes formalmente establecida, pero sí, pese a la omnipresencia del rey, una pluralidad de poderes: el real (que a su vez es doble, según se trate del *regnum*, sobre todo el territorio, o del señorío sobre las partes sometidas a su autoridad), el señorial propiamente dicho, además del que alega el papa y, ocasionalmente, el que tiene el título de emperador. Esa fragmentación del poder será, en fin, un contrapeso al poder absoluto, a lo que habrá que añadir la limitación al poder regio por la intervención que el reino adquiere en el gobierno a través de asociaciones

²⁸ Para la etapa final de las Cortes de Castilla, Lorenzana de la Fuente, Felipe, *La representación política en el Antiguo Régimen. Las Cortes de Castilla 1655-1834*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

corporativas según fue el caso de las Juntas, Uniones y Hermandades.²⁹ En suma, un poder dividido de hecho entre instancias variables, a diferencia del esquema fijo de los tres poderes. En todo caso, habiendo recordado al principio a Montesquieu y algo más tarde a Martínez Marina, concluyamos con ellos para destacar que el eclesiástico español se apartó de la trilogía de poderes del barón francés al añadir un cuarto poder, el subventivo, aplicado a la aprobación y control de los impuestos. Esos cuatro poderes que diseñó Marina en su *Teoría de las Cortes* —Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Subventivo— forzosamente deben ser atribuidos a sus correspondientes órganos. Pero, para que la originalidad sea completa, él no habla de cuatro órganos sino de dos, las Cortes y el rey; las Cortes como titular de los poderes legislativo y subventivo (que por delegación puede también ser atribuido al rey), y el rey como titular del Ejecutivo y Judicial.³⁰ Ello conduce a una peculiar separación de poderes y al mismo tiempo a una peculiar concentración de los mismos, lo que se corresponde con el antiguo modelo de lo que los polílogos llaman *Estado mixto* o *Constitución mixta*,³¹ y los historiadores podemos reconocer como las tesis jovellanistas de la soberanía compartida.

²⁹ Álvarez de Morales, A., *Las Hermandades, expresión del movimiento comunitario en España*, Valladolid, 1974; González Antón, L., *Las Uniones aragonesas y las Cortes del reino*, 2 vols., Zaragoza, 1975; García-Gallo, *Manual de historia del derecho español*, t. I, núms. 1359 y 1366.

³⁰ Véase mi estudio introductorio a la *Teoría de las Cortes* de Francisco Martínez Marina, 3 vols., Oviedo, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 1996; en especial, pp. CXXIX y ss.

³¹ Varela Suanzes, J., *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, 1983.