

## SEGUNDA PARTE

### LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

#### Capítulo

V. ANTECEDENTES PRECAPITALISTAS INMEDIATOS. LAS MONARQUIAS MEDIEVALES . . . . .	151-173
12. Asimilación histórica del despotismo oriental	151
13. Vestigios de la administración pública romana en los reinos medievales . . . . .	157
14. Indicios orientales en las monarquías de la baja edad media. . . . .	163

## SEGUNDA PARTE

### LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

## V. ANTECEDENTES PRECAPITALISTAS INMEDIATOS: LAS MONARQUIAS MEDIEVALES

### 12. Asimilación histórica del despotismo oriental

Hay consenso en el sentido de considerar al modo de producción feudal como un conjunto social de instituciones totalmente diferentes a las que existen en el capitalismo; por comparación se encuentra que ambos modos de producción son totalmente distintos. El problema estriba, entonces, en descifrar cómo, de instituciones sociales descentralizadas existentes en el feudalismo, aparecen la monarquía absoluta y su no menos centralizada administración comisarial.

En la Edad Media la sociedad feudal produjo en su seno la semilla de la nueva sociedad, la capitalista, que habría de destruir la; evidentemente, también contenía en su seno los gérmenes de la centralización. Pero, ¿cómo pudo producir las semillas de centralización, una sociedad cuyas relaciones de conjunto eran tan flojas, tan laxas, tan endebles? Para algunos pensadores,<sup>1/</sup> la centralización política y administrativa del Estado capitalista brota de una tendencia universal, inherente a todos los Estados, orientada a la racionalización del ejército, las finanzas, la jus

---

<sup>1/</sup> Entre ellos Weber, *Economía y sociedad*, y Heller, *Teoría del Estado*.

ticia, las comunicaciones y otras ramas; para otros,<sup>2/</sup> a nuestro juicio más certeros, el carácter centralizado del Estado capitalista brota de la germinación de algunas semillas comisariales sobrevivientes a lo largo de la Edad Media. Ambas perspectivas, sin embargo, dejan sin resolver el problema mayor: ¿cómo, de la descentralización feudal, nace la centralización absolutista?

El problema, creemos, tiene respuesta si se plantea en estos términos:

*Primero*, considerando que en la Edad Media se mantiene relativamente el principio de unidad política mediante la subsistencia de los elementos fundamentales del palacio romano, la sobrevivencia de esta precaria unidad política se manifiesta en una tendencia intermitente a medida que oscilan y se equilibran las fuerzas políticas de la monarquía y de los feudatarios.

*Segundo*, no considerando la persistencia de los gérmenes comisariales como un producto de la Edad Media, sino como una supervivencia romana. El primer punto lo trataremos en este capítulo; el segundo, en los dos siguientes.

La sociedad capitalista es un producto engendrado en la sociedad feudal; del mismo modo, la sociedad feudal es el producto de la sociedad que le precedió: la romana. El feudalismo nació de la destrucción de la sociedad esclavista, relativamente orien-

---

<sup>2/</sup> Bodino, *Los seis libros de la República*; Hintze, *Historia de las formas políticas* y "El Estado en perspectiva histórica"; Schmitt, *La dictadura*.

talizada, que es desarrollada como base del Imperio Romano; el modo de producción capitalista, que fue incubado en el feudalismo, nace destruyendo la sociedad que lo ha engendrado.<sup>3/</sup> Pero la liquidación de la sociedad precedente por otra, conlleva la asimilación por ésta del avance alcanzado por aquélla hasta el momento mismo de su destrucción.<sup>4/</sup> Tal es el movimiento de la *historia*,<sup>5/</sup> el movimiento ascendente de las fuerzas productivas generadas por el trabajo del hombre. Así como la sociedad esclavista de Roma - asimiló los resultados alcanzados por el modo de producción asiático, del mismo modo el feudalismo recogió de Roma sus propios resultados; y, en la misma forma, el capitalismo toma para sí los avances alcanzados en la Edad Media.

El feudalismo rescató progresos históricos de las cenizas de la vieja sociedad romana. Uno de ellos es el *palacio* que, a la vez, constituye un legado de civilizaciones precedentes. Es tal

---

<sup>3/</sup> "Como lo que importa, sobre todo, es no verse privado de los frutos de la civilización, de las fuerzas productoras adquiridas, hay que romper las formas tradicionales dentro de las cuales han sido producidas". Marx, *Miseria de la filosofía*, p. 350.

<sup>4/</sup> "Afirmar ahora que todos los siglos anteriores, con sus necesidades, medios de producción, etc., completamente diferentes, trabajan providencialmente para la realización de la igualdad, es, en primer lugar, sustituir los medios y los hombres de los siglos anteriores por los medios y los hombres de nuestro siglo, y desconocer el movimiento histórico mediante el cual las generaciones sucesivas transformaban los resultados adquiridos por las generaciones que le precedían". *Ibid*, p. 347.

<sup>5/</sup> "La *historia* no es sino la sucesión de las diferentes generaciones, cada una de las cuales explota los materiales, capitales y fuerzas productivas transmitidas por cuantas la han precedido". Marx y Engels, *La ideología alemana*, p. 49.

la capacidad de existencia de esta institución, que no sólo sobrevive a sociedades anteriores a la romana, sino al propio feudalismo, caracterizado por la más absoluta descentralización. El palacio feudal, sin embargo, tiene un significado muy diferente a su equivalente bizantino y, por tanto, también al romano, que le precedió.

En efecto, durante el Bajo Imperio Romano el palacio es el foco del sistema administrativo central, pero no todo el sistema; en la Edad Media el palacio -pálida sombra de su antecesor- no es el centro del sistema, sino el sistema mismo; pero, además, su carácter central no es sino la excrecencia de la territorialización feudal de los señoríos políticos, que mantienen por sí mismos su propio proceso administrativo.<sup>6/</sup> El palacio en la Edad Media, en contraste con el palacio romano, no se rige por el principio autocrático del libre nombramiento y remoción, sino por los derechos estamentales de cargo. No obstante, el palacio, como símbolo de unidad monárquica, nunca desaparecerá en la Edad Media: es un progreso social legado por generaciones precedentes, que es aprovechado por las generaciones medievales.

---

<sup>6/</sup> En el seno de cada feudo el palacio constituye un doble organismo administrativo, civil y clerical, a cuya cabeza están el *Mayordomo* y el *Jefe del Guardarropa*. Este tenía además la función de controlar las cuentas del primero y subordina bajo su autoridad el conjunto de los servicios y a sus responsables: un jefe de compras, un mariscal, dos encargados de suministros y vinos, dos cocineros y despenseros, un lavadero, un vasijero, un gallero, dos porteros y veladores, un mozo, un panadero, un cervecero y dos herreros. Se trata, como puede verse, de *funcionarios patrimoniales*, de un mero servicio doméstico. Gladden, *A history of public administration*, Tomo I, pp. 3-4.

El absolutismo europeo, que comienza a gestarse en el siglo XVI, tiene su cuna típica en suelo francés y, en menor grado, en Inglaterra y Alemania. Que Francia sea el suelo clásico donde brota la monarquía absoluta no es un hecho fortuito, sino una evidencia histórica. Fue allí donde tuvieron lugar los primeros desarrollos del Estado absoluto, en su forma más transparente y precoz; fue en tierra francesa donde el Reino Merovingio rescató los restos del palacio romano; donde los Carolingios intentaron restaurar el Imperio Romano; donde se erigió el Ducado de Normandía, patria de los invasores normandos de Inglaterra; donde nació y murió la Monarquía Capetiana. Pero no sólo en Francia hay indicios de la restauración romana: en Italia meridional y Sicilia,<sup>7/</sup> como en la Inglaterra normanda,<sup>8/</sup> también encontramos rastros de la Roma orientalizada.

Ahora bien, hasta aquí se ha examinado el desarrollo incipiente del Estado absoluto con la perspectiva propia de la historia que le precedió. Queda aún por analizar la supervivencia en él de los gérmenes orientales del Imperio Romano, siendo necesario

---

<sup>7/</sup> "Una manifestación precoz del Estado moderno fue creado en la primera mitad del siglo XIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático". Heller, *op. cit.*, p. 145.

<sup>8/</sup> "Inglaterra. Es éste el único reino en que gracias a la energía de los reyes normandos se logra crear, ya en el siglo XI, una organización relativamente fuerte en medio de la jerarquía feudal". *Ibid.*

para ello comprender el fenómeno en su conjunto: el despotismo oriental como hecho universal que, legado por el Bajo Imperio Romano, permanece latente y toma luego nueva fuerza en el Estado absoluto. Así, el despotismo oriental cobra diferentes manifestaciones dependiendo de la situación histórica donde se le contempla: las monarquías medievales, desde el punto de vista del Imperio Romano que les precede, constituyen su restauración, mientras que observadas desde el Estado absoluto, a quien anteceden, constituyen su precedente. Desde esta óptica la Edad Media no es, contemplando la administración pública en su transcurrir histórico, sino una etapa transitoria del despotismo oriental en su paso de Oriente hacia Occidente.

En lo que sigue de este capítulo se desarrollará esta idea general, cabiendo, sin embargo, consideraciones casuísticas importantes. El conjunto analizado comprende: a) Reino Merovingio; b) Imperio Carolingio; c) Reino Normando en Inglaterra; d) Monarquía Capetiana; y e) Monarquía Angevina. Cada caso corresponde a hechos peculiares, históricamente determinados. Así, en tanto que los más antiguos -el Reino Merovingio y el Imperio Carolingio-, esencialmente el segundo, corresponden a una idea de restauración imperial, es decir, aspiraciones a la reunificación territorial de diferentes pueblos, los tres últimos son las primeras virtualidades de formación nacional en Europa. Pero en todos ellos yace el sentido del gobierno unitario, el germen de poder territorial; en ellos sobrevive el despotismo oriental.

13. Vestigios de la administración pública romana en los reinos medievales

La transmisión directa de la administración pública romana, del Bajo Imperio al Reino Merovingio y de éste al Imperio Carolingio, puede ser claramente percibida en las huellas que va dejando en Europa. Como se verá más adelante, dichas huellas, sin embargo, aparecen combinadas con los resabios bizantinos y árabes en el Reino Normando de Inglaterra y en las Monarquías Capetiana y Angevina, adoptadas desde Italia del Sur y Sicilia.

El Reino Merovingio constituye el primer intento, desde el colapso del Imperio Romano Occidental, de reunificación territorial en una parte del espacio ocupado por éste. Las condiciones económicas y sociales, en uno y otro, sin embargo, difieren enormemente. El Reino Merovingio descansa en una economía feudal, es decir, en la propiedad patrimonial; pero, esta clase de propiedad tiene nada en común con el patrimonialismo oriental encarnado el propietario universal, el déspota oriental. El patrimonialismo medieval tiene un carácter *estamental*, que hace de los funcionarios virtuales propietarios de los medios de administración,<sup>9/</sup> siendo condición de este desarrollo la apropiación privada de los

---

/ "De la estereotipación y la apropiación monopolizadora de los cargos por sus titulares se ha creado el tipo *estamental de patrimonialismo*" ... "Debe entenderse por *dominación estamental* aquella forma de *dominación patrimonial* en la que determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiadas por el *cuadro administrativo*". - Weber, *op. cit.*, Tomo II, p. 773 y Tomo I, p. 185.

medios de producción, en especial, de la tierra. De este modo, - si en sus comienzos el palacio merovingio se parece al centralizado palacio romano, con la ausencia de sueldos líquidos y con la gradual desaparición de funcionarios profesionales termina por desembocar en el pago del servicio con la apropiación del cargo mismo: ha nacido la prebenda.<sup>10/</sup> El palacio merovingio, en un principio, cubre el pago de servicios cortesanos al través de la manutención del funcionario doméstico; la *comensalidad*, sin embargo, inconsecuente con los fines de una administración territorial, deja su lugar al pago de especie (*congruas*), emolumentos y, finalmente, feudos. De este modo, la ausencia de un sistema regular de ingresos produce un sistema irregular de egresos; el funcionario que primero se apodera del cargo, se convierte en un propietario que disfruta, también en su beneficio, los ingresos del mismo que así se convierten en rentas. El proceso concluye cuando, mediante el pago con tierra, se convierte en propietario del medio de producción principal, lo que trae consigo el señorío: el feudatario es un personaje con señorío que gobierna y explota a los siervos situados dentro de su feudo.<sup>11/</sup>

---

<sup>10/</sup> La conversión de la apropiación y monopolio de los cargos en derechos señoriales territoriales, es decir, el paso del estatuto al feudo, no se explica sino por medio de la *prebenda*. "Esta importante institución, que significa el reconocimiento de un 'derecho fijo de cargo' y por consiguiente, una apropiación". *Ibíd*, Tomo II, p. 776.

<sup>11/</sup> "Todo feudo es siempre un conjunto rentable de derechos cuya posesión puede y debe fundamentar una existencia *señorial*... Como los señoríos territoriales constituyen el objeto normal del feudo, toda verdadera entidad feudal descansa en un fundamento patrimonial. *Ibíd*, pp. 812-813.

Como producto de este proceso, en el Reino Merovingio tiene lugar la gradual descomposición del palacio romano hasta convertirse en sólo su sombra, por estar ubicado en un modo de producción y una sociedad que tendían a abortarlo. De este modo, pese a su gradual desmembración por el carácter estamental que entraña, el palacio merovingio conserva al menos los restos del sentido de unidad; y esta unidad encarna, al menos temporalmente, en el rey, quien se relaciona con los nobles, los *leudes*, por medio de vínculos contractuales de vasallaje que desaparecen con su muerte.<sup>12/</sup> Así, el sentido institucional de Estado ha desaparecido, surgiendo en su lugar el sentido del reino personal.<sup>13/</sup>

Junto al rey, materialización de la unidad entre los francos, ha sido conservado lo fundamental de la corte romana. Aún encontramos a sus dignatarios -*Viri Magnifici y Viri Illustres*-, consejeros, funcionarios y guardias reales; pero gradualmente se ha disipado la noción de administración extrapatrimonial.<sup>14/</sup> Como recordanza del Consistorio romano, sobreviven los *Consiliarii* -que ahora incluyen a clérigos-, el refrendo en los acuerdos colecti-

---

<sup>12/</sup> "Las decisiones administrativas o legislativas sólo son válidas mientras dura la vida del rey". Ellul, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, p. 533.

<sup>13/</sup> Se esfuma la "idea de Estado" ... "el rey es un patrono que exige obediencia y garantiza protección". *Ibid*, p. 537.

<sup>14/</sup> "No hay una verdadera administración central, pues todas las oficinas (salvo la del *Refrendario*) han desaparecido". *Ibid*. p. 533.

vos<sup>15/</sup> y el derecho libre de nombramiento y remoción, muy desgastado y en proceso de desaparición. El palacio se ha contraído a la corte, cuyo titular, el *Mayordomo*,<sup>16/</sup> dirige a un pequeño grupo de funcionarios patrimoniales,<sup>17/</sup> resabios aúlicos del Imperio Romano.

En la administración territorial también encontramos reliquias romanas: Condados, Ducados y Marquesados (antiguas Marcas). Estas circunscripciones, otrora administradas por Condes, Duques y Marqueses, funcionarios romanos de la administración central, aún conservan entre los merovingios un leve significado de centralización. Los merovingios mantienen una cuidadosa administración regional, dividida en Condados que, a su vez, se subdividen en centenas; el Conde administra el primero y el Vicario la segunda. Lo relevante de esta administración es que las centenas son concebidas como dominios reales y no como prebendas en feudo. Tocará al Imperio Carolingio retardar aún más la feudalización territorial, a costa de conceder prebendas en especie y tolerar la existencia de estamentos.

Si bien es cierto que el Imperio Carolingio es un relativo obstáculo a la feudalización, también lo es el hecho que la apro-

---

<sup>15/</sup> El rey, "cuando quiere seguir la opinión de los consejeros, les exige la firma, para tener así más peso, para compartir con ellos la responsabilidad". *Ibid*, p. 537.

<sup>16/</sup> "Dirige el conjunto de la administración palaciega" y ejerce "jurisdicción sobre los funcionarios". *Ibid*, p. 527.

<sup>17/</sup> Sobreviven el Conde del Palacio, el Refrendario, el Conde del Establo (que contemporáneamente existe en Bizancio) y el Senescal.

piación de cargos va en aumento. La feudalización es retardada - merced a políticas de supervisión, así como por la creación de - los comisarios ambulantes y la administración itinerante; pero es te carácter ambulante desgasta el palacio como centro administra- tivo. Ahora, en lugar de una capital permanente, ésta va a donde lo hace el emperador. Sin embargo, la alianza entre la Iglesia y Carlomagno posibilita la unidad universal de Europa y la creación de un Imperio como prolongación del Estado romano.

El renacimiento de la noción de Estado reanima los gérmenes de la burocracia romana, adormecidos durante los merovingios, dan do a la administración carolingia un curioso carácter híbrido, pú blico y patrimonial. Esta noción de Estado carolingio, empero, - no supone propiamente un sentido de administración permanente; el Imperio Carolingio semeja un organismo carente de sistema óseo y muscular, como si su unidad se fundara exclusivamente en la fé re ligiosa. Carlomagno no creó una capacidad administrativa de - - obrar, consecuente a su aspiración política de dominar.<sup>18/</sup>

La administración central estaba prácticamente confundida - con el palacio, pero sus íntimas relaciones con la Iglesia apor- tan nuevos elementos<sup>19/</sup> que hacen contrastar al Imperio Carolin- gio con su antecedente, el Reino Merovingio. El palacio, como eje

---

<sup>18/</sup> "Todo dentro del Estado carolingio, va a dar a manos del em- perador. Y es curioso que éste no posea para secundarle en su tarea, sino una administración central de las más rudimen- tarias". Halphen, *Carlomagno y el imperio carolingio*, p. 114

<sup>19/</sup> Estos elementos son los que permiten una relativa diferencia ción de la administración extrapatrimonial, con la propiamen

de la administración central, tiene a su vez la imprecisión orgánica que le imprime su carácter itinerante; no es posible desarrollar una capacidad de acción sin medios materiales de administración, y éstos comprenden una gran cantidad de objetos físicos que, al no poderse mover, son gradualmente desechados. El carácter ambulante de la administración carolingia nos da una idea exacta de su manifiesta insolvencia para coadyuvar a la consolidación del Imperio.

Como toda formación medieval, también el Imperio Carolingio tiene un importante desarrollo de la administración territorial. Aquí es donde se aprecian mejor los fundamentos materiales en los cuales se basa la administración carolingia. La llave maestra - descansa en el Condado, al cual Carlomagno ha superpuesto una Diócesis eclesiástica; el sistema queda complementado con un mecanismo regular de supervisión a cargo de comisarios imperiales, los *Missi Dominici* ("enviados del señor"). Un obstáculo, sin embargo, yace en el funcionamiento del mecanismo supervisor: los comisarios son también Condes y Abades; no se puede ser juez y parte. Pero hay un problema mayor: la remuneración de los Condes se hace por medio de la prebenda de feudo. La restauración imperial está

---

te patrimonial. La administración central comprende tres servicios, a cargo, respectivamente, del Archicapellán, del Canciller y del Conde del Palacio. Por su parte, el palacio se resume en la Cámara, sustituto de la corte merovingia, cuyo titular es el Camarero, y que comprende servicios a cargo del Senescal, Coperero y Condestable.

condenada a desaparecer, una misma persona, el feudatario, es funcionario y propietario del mismo territorio que ha de administrar; el sueldo, inexistente en una economía no monetaria, abre las - puertas al beneficio por renta.<sup>20/</sup> El feudalismo, que ha ido ganándole terreno al Estado desde la caída del Imperio Romano de Oc- cidente, vence también los esfuerzos de Carlomagno,<sup>21/</sup> como suce- derá en otros intentos medievales de restauración, hasta el adve- nimiento de la monarquía absoluta.

No obstante, el Imperio Carolingio nos muestra, en plena Edad Media, la concreción de una unidad política más o menos estable, en medio de un mundo medieval caracterizado por la descentraliza- ción en señoríos privados. Otros reyes seguirán el ejemplo; el - Estado ha desaparecido, pero no sus gérmenes vitales.

#### 14. Indicios orientales en las monarquías de la baja Edad Media

Los indicios orientales en las monarquías de la Baja Edad Me- dia -los reinos Normando de Inglaterra, el Angevino y el Capetia

---

<sup>20/</sup> El ingreso del feudatario provenía en la época carolingia de tres fuentes: a) un porcentaje del producto de la administra- ción de la justicia; b) un porcentaje de las contribuciones arrendadas; y c) rentas de tierras y abadías asignadas a su persona en compensación de servicios. Halphen, *op. cit.*

<sup>21/</sup> "Algunos símbolos del *estatismo hidráulico* ... persistieron durante bastante tiempo, sobrepasando incluso la época *mero- vinga*, pero, careciendo de fundamentos sociales sustantivos, dejaron de ser exigidos. Y el desarrollo político, en vez - de seguir un *modelo romano*, produjo el sistema de gobierno - protofeudal descentralizado que caracterizó el primer perio- do de la Edad Media". Wittfogel, *Despotismo oriental*, p. 246.

no- sólo son explicables a partir de la existencia previa de dos sucesos: la presencia de los normandos en Italia del Sur y Sicilia, así como en el Ducado de Normandía, durante el siglo X.<sup>22/</sup> - El vacío de dos siglos dejados por los carolingios en la primera mitad de la Edad Media, comenzará a ser llenado por los normandos al crear en Francia el Ducado de Normandía, en Inglaterra el Reino Normando y en Sicilia la Monarquía de Federico II.<sup>23/</sup>

Lo interesante de los vínculos intereuropeos de los normandos, radica en la formación de dos reinos igualmente centralizados en dos lugares donde existían modos de producción relativamente diferentes: Inglaterra y Sicilia. En tanto que la primera vivía el feudalismo típico, Sicilia gozaba de un régimen económico en el cual ni el modo de producción asiático había desaparecido,

---

22/ "Los normandos de Normandía son un caso extraño. Por lo que sabemos, no instituyeron un *Domesday*, pero ciertamente se asentaron en el norte de Francia por conquista. ¿Pudo ocurrir que hacia 1085 los normandos se habían familiarizado con métodos administrativos que se desconocían en el siglo X e incluso a principios del XI? ... Cuando los normandos conquistaron Inglaterra en 1066 algunos de sus paisanos ya se habían hecho dueños de Italia meridional, una zona, que con interrupciones había estado bajo la administración bizantina hasta esta época; y algunos se habían establecido en Sicilia, zona que había sido gobernada por Bizancio durante trescientos años y después por los sarracenos, que combinaban técnicas árabes y bizantinas de gobierno absoluto". *Ibid*, p. 247.

23/ "No tenemos testimonios concluyentes sobre el efecto de esta experiencia bizantino-sarracena de Guillermo y sus consejeros. Pero sabemos que en 1072 -esto es, 13 años antes que Guillermo ordenara la *descriptio* de Inglaterra- los normandos habían conquistado Palermo, la capital de Sicilia, y la parte norte de la isla. Y nosotros sabemos también que había considerables 'idas y venidas' entre los normandos italo-sicilianos y sus parientes de Normandía e Inglaterra". *Ibid*, p. 147.

ni el feudalismo se había aún extendido. Pero la diferencia yace en el carácter más burocrático, a la vez que más orientalizado, - del régimen de Federico II.<sup>24/</sup> La cercanía con Asia es un factor que favoreció el carácter oriental y burocrático del Reino Normando de Sicilia, al grado de ser considerado como el régimen más parecido a la monarquía absoluta, surgida cuatro siglos después.<sup>25/</sup>

La evidencia más clara de los métodos orientales de gobierno en la Europa del siglo X y aún posterior, se encuentra en un catastro predial ordenado por Guillermo el Conquistador en 1085, - llamado *Domesday Book*, elaborado con fines fiscales en medio de un ambiente social reactivo a cualquier acción de este género.<sup>26/</sup> Por esta razón, una vía idónea para introducirse al estudio del -

---

<sup>24/</sup> "Los rasgos básicos del Estado moderno se manifestaron en el primer experimento (*con modelos orientales*) para fundar una monarquía absoluta, que fue prematuro y no pudo sobrevivir, llevado a cabo por el emperador Federico II al transformar - el reino normando de Sicilia y de Italia meridional". Jacoby, *La burocratización del mundo*, pp. 28-29.

<sup>25/</sup> "Aquí encontramos todos los rasgos del Estado moderno, creado por Federico II, en su triunfo sobre la sociedad feudal: el ejército de Federico creó los rudimentos de un ejército - profesional ... los funcionarios judiciales y los tribunales de justicia los ponía solamente el emperador. Se creó una - legislación central. La constitución promulgada en Melfi en 1231 fue una recopilación de derecho administrativo y político a la que se ha llamado el 'acta de nacimiento de la burocracia moderna'. Se fundó una universidad en Nápoles ... - que no enseñaba por amor al saber, sino para el Estado; no era una escuela para formar clérigos, sino para funcionarios del Estado". *Ibid.*, p. 29.

<sup>26/</sup> "No es extraño, pues, que a base de su conocimiento de la - época, Haskins, el máximo experto inglés en relaciones anglosicilianas en la Edad Media, sugiriera 'la posibilidad de - una relación entre el *Domesday Book* y los registros fiscales que él se había heredado de sus gobernantes bizantinos y sarracenos'". Wittfogel, *op. cit.*, pp. 247-248.

Reino Normando en Inglaterra, es analizar las implicaciones sociales, políticas y administrativas de este catastro.<sup>27/</sup>

El *Domesday Book* tuvo como objeto sentar bases para el cobro de un impuesto predial, el *danegeld*, por lo cual fue realizada una extensa investigación para clasificar la población agrícola. El impuesto, que tuvo un carácter universal, desconoció privilegios y exenciones feudales contraviniendo la estructura social -prevaliente; es único en la historia el hecho de que este método despótico de gobierno se aplicara a una sociedad típicamente feudal.<sup>28/</sup> Lo más sorprendente, sin embargo, es la estructura administrativa encargada de ponerlo en operación: el *Echiquier*.

El *Echiquier* constituye el centro de la administración financiera. Toma su nombre de una tabla cuadrículada, como la del ajedrez, donde se asientan los movimientos financieros. Su función esencial consiste en el control de los ingresos recabados por los *Sheriffs*,<sup>29/</sup> agentes reales distribuidos por todo el territorio.

---

<sup>27/</sup> Sobre el *Domesday Book* ver el estudio de Gladden, *op. cit.*, pp. 4-7. Gladden, que hace un análisis general de ese documento, sin embargo no se preocupa por estudiar su origen extraeuropeo.

<sup>28/</sup> "La hipótesis de Haskins explica bien por qué un invento típicamente hidráulico de administración fiscal aparece en la Europa feudal. También explica por qué durante cientos de años después de esta 'magnífica hazaña' no tenga paralelos en la zona. Evidentemente el registro sistemático y a escala nacional estaba fuera de lugar en una sociedad feudal como era frecuente en el territorio del despotismo oriental". Wittfogel, *op. cit.*, p. 248.

<sup>29/</sup> *Sheriff* significa entre los anglosajones "Shire Reeve" o sea el Reeve del Shire. También era denominado Bayle del Condado.

Este organismo financiero<sup>30/</sup> permitió a Guillermo posesionarse y - explotar, en provecho de la monarquía, la mayor parte de la tierra confiscada. Del mismo modo, le permitió contar con recursos para levantar una milicia de masas, paralela al ejército de la nobleza, y con ella ampliar los territorios patrimoniales al doble que los de su predecesor anglosajón. El método de confiscación, tan usual en el despotismo oriental, fue empleado regularmente por Guillermo tras la sofocación de las rebeliones de la nobleza. El *Echiquier*, por extensión, también fue muy útil para controlar los ingresos - de origen anglosajón, como "ayudas", "alivios", "guarda" y administración de la justicia, que tenían relación con el vasallaje.

Pero además de operar como eje de la administración financiera, el *Echiquier* también lo es de la administración normanda. - En el ramo financiero, después del registro en el *Echiquier*, los ingresos tienen dos destinos: la Cámara real y el Tesoro Público. La primera condensa el sistema cortesano y sirve de custodia de la fortuna privada del rey y de otros ingresos necesarios para cubrir sus gastos. El segundo, servicio extrapatrimonial establecido en Westminster, tiene como función servir de caja pública. En el siglo X el palacio es sustituido por tres instituciones: la Cámara, organismo casi exclusivamente financiero; la *Cuerpo Regis*, corporación áulica que sustituye a la corte; y el *Hotel*, cuerpo en el que se resume la administración central. Dentro de esta estructura institucional la Cámara tiene un papel pri

---

<sup>30/</sup> Sobre el *Echiquier*, ver a Gladden, *op. cit.*, pp. 7-12.

mordial: como entidad cortesana también desempeña funciones áulicas y se convierte en el centro del palacio itinerante, del *Hotel*. La organización de la administración central se complementa con la función conciliar de la *Curia Regis* (la antigua *Witena-Gemot* -anglosajona, reformada), en la que tienen lugar parientes, consejeros y funcionarios.

En el plano de la administración territorial, los normandos conservaron la antigua organización anglosajona que agrupaba el territorio inglés en *Shires*, a cuya cabeza estaba el *Reeve del Shire* o *Sheriff*; pero cambian sus denominaciones por las de *Condado* y *Vizconde*, a la par que hacen de éstos el vínculo de las localidades con el poder central. Mediante este funcionario, el monarca se encuentra presente entre la aristocracia terrateniente.

Italia meridional y Sicilia,<sup>31/</sup> lo mismo que Inglaterra normanda, constituyen la evidencia histórica más clara de la tendencia del empleo de métodos autocráticos y absolutistas de gobierno, en plena Edad Media. Nacidos en Oriente, los métodos despóticos de gobierno son difundidos en una Europa feudalizada y cultivados, incluso, en un suelo negado a su fertilidad. Más aún: estos méto

---

31/ "En aquella Italia del sur y aquella Sicilia donde se encontraba a latinos, musulmanes -un nacimiento heteroclito de religiones yuxtapuestas, de tradiciones romanas, bizantinas y orientales-, los normandos iban a fundar el Estado que fue el más rico y más poderoso de Occidente a mediados del Siglo XII. No es coincidencia que introdujeran en las Dos Sicilias los mismos principios de autoridad que los duques de Normandía aplicaban a su dominio, y que impusieron a Inglaterra. Allí donde iban los normandos llevaban consigo cierto sentido de gobierno". Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (Siglos X y XIII)*, p. 43.

dos de gobernación sobreviven a Guillermo y permanecen en la Monarquía Angevina de Inglaterra y en la Monarquía Capetiana de Francia. Y, aunque casi desaparecen durante dos siglos, renacen en la monarquía absoluta y perduran por cinco siglos, hasta el presente.

La Monarquía Angevina, instaurada durante la segunda mitad del siglo XII, constituye uno de los últimos esfuerzos de unidad política en la Edad Media y, por tanto, uno de los últimos valores de centralización destruidos por el feudalismo. Los Angevinos heredan y mantienen la maquinaria administrativa creada por Guillermo el Conquistador; conservan el Hotel y su peculiar carácter ambulante<sup>32/</sup> e integran a él la Cancillería, activa organización a cuyo cargo se encuentra la redacción y el archivo de la documentación real. Fuera del Hotel, sin embargo, opera la llave maestra de la administración angevina: el *Echiquier*,<sup>33/</sup> complejo organismo que contiene a la vez la Tesorería y Cámara de Cuentas<sup>34/</sup> y en cuyo seno tiene lugar un complicado proceso contable

---

<sup>32/</sup> Aunque el Hotel es un organismo itinerante, Westminster y Ruan funcionan como centros administrativos permanentes, que comunican la isla y el continente.

<sup>33/</sup> En la época de Enrique II, el Tesorero real, Ricardo Fils-Nel, escribe el *Diálogo de Echiquier* cuyo objeto consiste en describir la organización y el funcionamiento de este importante servicio financiero.

<sup>34/</sup> Hacia 1178 es creado el Banco del Rey (*Capitalis Curia Regis*), separado del Echiquier, y es adscrito a la justicia itinerante. Está integrado por cinco juristas, dos clérigos y tres laicos. En la época de Juan sin Tierra se asienta en Westminster y toma el nombre de Corte de Audiencias Comunes.

y fiscal.<sup>35/</sup> En el *Echiquier* aún encontramos funcionarios creados en la época merovingia -el Condestable y el Mariscal-, aunque son los menos; el *Echiquier* es una notable y peculiar creación -normanda, que comprende una gran cantidad de nuevos funcionarios.

Para la supervisión de la administración local, los Angevinos también emplean a los *Sheriffs*, agentes a quienes les son confiadas toda suerte de encomiendas: finanzas, justicia, policía, -control administrativo y vigilancia. El *Sheriff*<sup>36/</sup> evoca las tareas comisariales encomendadas a los *Missi Domencii* carolingios. También, como en la época de Guillermo el Conquistador, la *Curia Regis* asume el papel de corte y consejo real, pero le es agregado el carácter de tribunal ordinario; esta última tarea, que también afecta a la nobleza, pone de manifiesto el relativo centralismo -Angevinos en medio de una sociedad feudal fortalecida. Inglaterra,

---

<sup>35/</sup> Este doble carácter contable y fiscal del *Echiquier* es explicado por Fils-Nel, en un pasaje de su obra: "la ciencia superior del tesorero, consiste no tanto en las *cuentas* como en sus juicios múltiples. Porque resulta fácil cuando se obtiene la suma requerida, y las sumas parciales se colocan debajo por comparación, para decir correctamente si se ha satisfecho la demanda o si queda algo. Pero cuando uno empieza a hacer una investigación en varias direcciones, de aquellas cosas que caen dentro del *fisco* en muy diversas maneras, y que son exigidas en condiciones diferentes y que no son colectadas del mismo modo por los alguaciles, es muy difícil ser capaz de decir si los alguaciles han actuado de manera diferente a como debían. Consecuentemente se dice que la más grande ciencia del tesorero consiste en estos asuntos". Citado por Lepawsky, *Administración*, p. 124.

<sup>36/</sup> Este agente es un "funcionario de tipo moderno ... su historia nos permite asistir al paso de la monarquía feudal a la monarquía centralizadora". Petit-Dutaillis, *op. cit.*, p. -103.

por esta razón, es un caso paradójico. La *Curia Regis* es el resumen de elementos normandos, anglosajones y carolingios y, lejos - de restringirse a parientes, amigos, consejeros y domésticos, incluye también laicos y eclesiásticos cuando lo exige el rey. De esta institución se originará el parlamento y la administración - de la Inglaterra moderna.

En Francia, la Monarquía Capetiana es un paralelo Angevino. Como los angevinos, los capetianos también sufren la influencia - de los métodos normandos de gobierno, esta vez, mediante el Ducado de Normandía.<sup>37/</sup> La peculiaridad capetiana consiste en la mucho mayor influencia dejada en Francia por los carolingios, comparada con aquella que transbordan los conquistadores normandos a - Inglaterra. Como entre los angevinos, también la Monarquía Capetiana ha suplido al palacio radicado, por el Hotel itinerante,<sup>38/</sup> que adquiere una mayor complejidad que su similar inglés. Directamente de los carolingios, han conservado a la mayoría de los - funcionarios patrimoniales,<sup>39/</sup> así como al principal oficial público, el Canciller; y, como entre los carolingios, también la Cámara, que tiene la triple función de guardarropa, tesorería priva

---

<sup>37/</sup> "Normandía estaba bien administrada, acostumbrada a obedecer, gozando de una burocracia judicial y administrativa cuyas - tradiciones iban a ir infiltrándose poco a poco en los métodos de gobernar capetianos". *Ibid*, p. 195.

<sup>38/</sup> El Hotel comprende cinco departamentos: Cámara, Panadería, - Bodega, Mesa y Caballeriza.

<sup>39/</sup> Senescal, Condestable, Coperero Mayor, Mariscal y Camarero, - que toman título de "ministeriales del Hotel del rey". *Ibid*, p. 196.

da y archivo financiero, se constituye en el principal servicio -cortesano.

Ha desaparecido también el sentido de la corte como organización específica,<sup>40/</sup> considerándose más bien como una ampliación -del Hotel cuando agregaba a personajes extrapatrimoniales. De aquí que, como entre los angevinos, la corte también adquiriera el sentido de *Consilium* cuando tienen lugar las sesiones colectivas de los miembros del Hotel, así como de invitados del mismo.

En la Monarquía Capetiana también se adopta el *Echiquier* normando, desligado del Hotel, y es perfeccionado con el nombre del *Temple de París*. El Temple tiene un grupo de agentes contables a los que se da el título de *Templarios*. Esta institución, de naturaleza no patrimonial, tiene una actividad fiscal intensa por medio de funcionarios centrales -agentes de la *Curia Regis*, *Bayles* y *Prebostes*-, que marcan un sello estatal precoz muy desarrollado en plena Edad Media. El Temple está subordinado a la *Curia Regis*,<sup>41/</sup> en el seno de la cual es elaborado una especie de presupuesto y un mecanismo que asemeja un plan de ingresos, cuyo destino es el propio Temple. Es notable este sistema financiero en un mundo caracterizado por la resistencia total a la centralización; estamos, ya, en la antesala de la monarquía absoluta, es decir, ante el Estado moderno.

---

<sup>40/</sup> "La corte del rey, centro del gobierno, no era sino el Hotel ampliado, que alojaba a numerosos huéspedes sedentarios o de paso". *Ibid*, p. 197.

<sup>41/</sup> En sesiones financieras toma el título de *Curia Competis Regis*.

Así pues, a modo de resumen, puede afirmarse que el Reino Merovingio, el Imperio Carolingio, el Reino Normando en Inglaterra -así como el Ducado de Normandía-, el Reino de Federico II en Sicilia, la Monarquía Angevina y la Monarquía Capetiana, constituyen edificaciones políticas relativamente centralizadas; es decir, son *monarquías medievales* y, por tanto, son un puente tendido entre el despotismo oriental y la monarquía absoluta. Su función histórica consiste en la conservación de los gérmenes orientales de gobierno, nuevamente desarrollados en forma plena por el Estado creado por el capitalismo, es decir, por la monarquía absoluta. En su momento histórico, las monarquías medievales fueron el objeto de la lucha de los feudos. En el capitalismo, los feudos son el objeto de la lucha de la monarquía absoluta; sin embargo, la liquidación del feudalismo no será inmediata, sino gradual, y durará tres siglos. Sin embargo, desde el siglo XVI, los feudos dejan de ser un peligro importante para la existencia de la monarquía absoluta.

En los tres siglos aludidos, que van del XVI al XVIII, la destrucción del poder feudal, como poder político, será una tarea emprendida por el rey absoluto y sus nuevos agentes: los comisarios.