

## I. LAS RAICES

A. Las instituciones políticas de los pueblos indígenas . . .	7
B. Las ideas y las instituciones políticas de la baja Edad Media española . . . . .	15
1. Las ideas políticas . . . . .	15
a. Las ideas políticas propiamente dichas . . . . .	15
b. Los principios políticos rectores . . . . .	17
2. Las instituciones políticas . . . . .	19

## I. LAS RAICES

### A. LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS <sup>1</sup>

Lo que de ellas se conoce no es mucho ni muy seguro, ya por la escasez y vaguedad de las fuentes, ya por la deformación (europeización) que sufren a manos de sus transmisores.

#### *Su tipo general.*

Con los rasgos más acusados que de dichas instituciones percibimos en las deficientes imágenes llegadas a nosotros, podemos componer o construir un tipo, cuyos principales caracteres son los siguientes: tribal-territorial, en la base, clasista-funcional, en la estructura, y señorial-feudal, en el vínculo o lazo político. Pues los pueblos prehispánicos tienen como sustentáculo una tribu arraigada, un contingente tribal sedentario con precisa delimitación territorial; están organizados por grupos —clases— estratigráficamente dispuestos, en escala jerárquica, conforme a la función que cada individuo desempeña en la sociedad, y están conectados sus miembros con los órganos rectores a la manera señorial-feudal, mediante un lazo de dependencia directo res-

---

\*1 Bibliografía: Además de las obras de historia general muy conocidas, como las antiguas de Sahagún, Durán, Torquemada, etc., y las modernas de Orozco y Berra, Chavero, etc., las monografías de Bandelier, *On the social organization and mode of government of ancient Mexicans* (Cambridge, 1878), Toscano, *Derecho y organización social de los aztecas* (México, 1937), Moreno, *La organización política de los aztecas* (México, 1931), Caso, *Organización social de los aztecas* (Apuntes de un curso dado en El Colegio Nacional, México, 1946), y Monzón, *El calpulli en la organización social de los tenochca* (México, 1949).

pecto de un señor inferior —cacique o señor particular—, e indirecto, a través de éste, respecto de un señor superior — rey o señor universal.

Aunque hay algún parecido entre este tipo y el de las instituciones políticas primitivas de Europa, se observa en seguida, al compararlas, una diferencia fundamental. En la mayor parte de los pueblos europeos de la edad del hierro, la familia amplia —la gentilidad— fué el factor social dominante, trascendiendo este hecho a los Estados; y así, la asamblea de los jefes de familia —comicios— jugó un gran papel en la dirección política de esos pueblos, que tuvieron, debido a ello, una forma política democrático-aristocrática o democrático-aristocrático-monárquica. De manera distinta ocurrió en México, donde la familia careció de aquella importancia social y política, y el poder público se concentró en jerarcas-funcionarios; aquí la forma política fué aristocrático-monárquica.

### *Modalidades de la organización política prehispánica.*

Dentro del tipo señalado, la organización política de los pueblos indígenas varió bastante.

La más extendida parece haber sido la del Estado mexicano y de sus federados Texcoco y Tacuba, consistente en un jefe supremo —asistido por algunos altos funcionarios—, una asamblea electoral, un consejo, varios jefes locales (caciques) y numerosos señores subordinados a éstos (principales).

Los órganos del Estado mexicano —el mejor conocido de todos— no están aún bien definidos, ni, mucho menos, sus funciones.

El jefe supremo, *Hueytlatoni* (emperador o rey lo denominaron los españoles), debió de concentrar en sus manos todo el poder, como los césares o monarcas absolutos. Era nombrado, de entre los miembros de la familia que desde largo tiempo venía ocupando el trono,<sup>2</sup> por una asamblea compuesta, al decir de Sahagún, por los senadores (o consejeros) y algunos ancianos, soldados y nobles muy principales.<sup>3</sup> No se hacía la elección por escrutinio, sino por unanimidad (“todos

---

2 Según Durán (*Historia de las Indias de Nueva España*, cap. xv), entre los cuatro príncipes elegidos después de efectuada la designación de rey.

3 *Historia general de las cosas de la Nueva España*, México, 1938, 2, 231.

juntos, confiriendo los unos con los otros, venían a concentrarse en uno”).<sup>4</sup>

Dos grandes auxiliares tenía el Hueytlatoani en el gobierno: el *Cihuacóatl*, supremo sacerdote, generalmente individuo de sangre real, a quien estaban confiadas altas facultades de diverso orden, administrativas y judiciales, no bien determinadas, y el *Tlacatecuhtli*, jefe del ejército, a quien debieron de corresponder gran parte de las funciones militares. ¿Quién nombraba a estos jerarcas y cuál era su relación —de dependencia o independencia— respecto del monarca? No hemos hallado respuesta segura a estas dos cuestiones;<sup>5</sup> pero es de creer, dada la índole absoluta del poder real entre los aztecas, que aun en el caso de que su designación no fuese incumbencia del jefe supremo, la relación de aquellos magistrados con su superior sólo pudo ser de estrecha dependencia. La mayor parte de los historiadores considera al *Cihuacóatl* como virrey, lugarteniente o segundo del monarca.

De los órganos centrales importantes, dos eran de naturaleza colectiva: la asamblea electoral y el consejo. La asamblea electoral, con la composición indicada antes, tenía como principal misión nombrar al monarca; pero podía asimismo reunirse en circunstancias extraordinarias para resolver sobre la deposición del soberano.

El consejo, si damos crédito a las noticias de Durán, estaba constituido por doce miembros vitalicios, todos los cuales eran individuos de la familia real, pues éstos lo componían, y como a ellos correspondía la designación siempre cubrían la vacante con un pariente, por costumbre con un hijo de quien dejaba el hueco; para el ejercicio de sus varias funciones, se dividía en cámaras (secciones) de a cuatro miembros; sin el dictamen del consejo “ninguna cosa se podía hacer”.<sup>6</sup> Las noticias de Durán, a quien sigue Chavero,<sup>7</sup> son contradichas por las de Sahagún, a quien sigue Orozco y Berra.<sup>8</sup> Sahagún dice que, una

---

4 *Ibid.*

5 Orozco y Berra dice que el *Tlacatecuhtli* era uno de los cuatro príncipes nombrados por la asamblea electoral y que el *Cihuacóatl* era designado por el rey (*Historia antigua y de la Conquista*, ed. 1880, 1, 252). También Torquemada asegura que este último jerarca era nombrado por el rey (*Monarquía indiana*, cap. xxvi).

6 *Op. cit.*, cap. ix.

7 *México a través de los siglos*, 1, 639.

8 *Op. cit.*, 252.

vez nombrado el jefe supremo, la asamblea electoral designaba cuatro señores, “que eran como senadores”, quienes “habían siempre de estar al lado del señor y entender en todos los negocios graves del reino”.<sup>9</sup> Fuese, pues, más o menos numeroso, lo cierto es que existía al lado del soberano un grupo de personas de alto rango con la función de aconsejarle en la dirección del reino.

En el nivel regional y local del gobierno, la organización era más sencilla. Los señoríos anexos a México eran regidos por delegados del monarca, quien escogía para estos cargos a individuos de la nobleza (*Tecuhlli*), casi siempre de su misma familia.

Los barrios o parcialidades (*Calpulli*) de la ciudad de México, en el momento de la conquista, tenían también gobernadores puestos por el rey y pertenecientes a la nobleza.<sup>10</sup> Lo dicho por Bandelier con respecto a la organización político-administrativa del Calpulli (un consejo de ancianos y varios funcionarios ejecutivos)<sup>11</sup> valdría plenamente para los tiempos anteriores a la concentración de poderes en manos de los reyes,<sup>12</sup> pues es de suponer que después de bien asentada esta concentración las instituciones rectoras de los barrios fueran eclipsadas por el delegado especial del monarca y otros funcionarios del poder central.

A la llegada de los españoles, en casi todo el territorio dependiente de México los barrios y estancias (lugares pequeños) eran gobernados por nobles de segundo rango nombrados por los delegados del señor azteca o por los señores propios. A los últimos en los documentos españoles se les llama caciques, y a los primeros, principales.

La organización política de Texcoco y Tacuba, pueblos federados a México, era muy parecida a la que acabamos de exponer. La subordinación relativa de los dos primeros pueblos al mexicano se ponía de relieve en el requisito de la confirmación por los emperadores aztecas de las elecciones de monarcas hechas en aquellos dos países.

Algo distinta de la de los pueblos anteriores era la organización de Michoacán. Parece que aquí el rey (*Caltzontzin*) nombraba su su-

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*, 321.

<sup>\*10</sup> Moreno, *op. cit.*, 46.

<sup>11</sup> Bandelier, *op. cit.*, 587, 633, y *Les calpullis mexicains*.

<sup>12</sup> Moreno, *op. cit.*, 45.

cesor en vida, entre sus hijos o nietos, y le asociaba al poder.<sup>13</sup> De todas maneras, muerto el Caltzontzin, reuníase inmediatamente una asamblea compuesta por todos los caciques, los señores más principales, los ancianos y valientes hombres y los señores de las cuatro fronteras;<sup>14</sup> y es de suponer que esta asamblea tuviera la misión, bien de nombrar sucesor al difunto en el caso de que éste no hubiese elegido a nadie en vida, bien de dar posesión al elegido por él. Además de los jefes que, como los reyes mexicanos, colocaba al frente de las poblaciones, el Caltzontzin ponía “cuatro señores muy principales en cuatro fronteras de la provincia”. Junto a estos funcionarios, “había otros llamados *Achaechas*, que eran principales que de continuo acompañaban al Caltzontzin y le tenían palacio”, es decir, le ayudaban en el despacho de los asuntos de gobierno. Las diferentes funciones político-administrativas eran desempeñadas por nobles a quienes el rey comisionaba al efecto.<sup>15</sup>

Todavía más diferente del mexicano era el sistema de gobierno de Tlaxcala, Cholula y Huexotzingo. Tlaxcala, que es la comunidad más citada como ejemplo del tipo englobador de los tres países, tenía en la cumbre del poder cuatro señores que “la regían y gobernaban en lo común, concertando sus pareceres en uno”. El mando militar correspondía a uno de los cuatro señores. A la sucesión de éstos eran llamados sus primogénitos legítimos, siempre que fuesen idóneos, y, si no, alguno de los demás. En todo el país había treinta nobles, señores de vasallos, con jurisdicción en sus pueblos y tierras, si bien debían concurrir al común de su república, “en la cual todos reconocían por superiores a los cuatro señores dichos”.<sup>16</sup>

De la gobernación de los pueblos prehispánicos más primitivos se sabe, como es natural, aún menos. Respecto de los matlatzinca, nos refiere la Relación de Sultepec que eran gobernados “por un cacique principal, el cual tenía puestos otros indios que llamaban *piles* y *tequitatos*” para cobrar los tributos y recoger la gente con fines militares. Y por lo que toca a los otomíes, nos dice la Relación de Querétaro

---

13 Zurita, *Breve relación de los señores de la Nueva España*, cap. ix.

14 Relación de Michoacán, Morelia, 1903, 13.

15 *Ibid.*, 14-18.

16 Torquemada, *op. cit.*, cap. xxii.

que tenían un principal, a quien reconocían vasallaje y reverenciaban en extremo, y mandones pequeños, de cada uno de los cuales dependían unos veinte o veinticinco hombres.<sup>17</sup>

*Ideas políticas reveladas por los documentos o implícitas en las instituciones.*

Cabe hallar en los documentos o extraer de las instituciones varias ideas políticas fundamentales de los pueblos prehispánicos.

Una es la de la unión íntima de Estado e Iglesia, idea que preside, e impregna, toda la organización social de dichos pueblos, en la cual lo religioso y lo político aparecen a veces mezclados, y por lo común, como en la España de la época del absolutismo, apoyándose y sirviéndose mutuamente. La unión es sobre todo patente en la cúspide de la jerarquía rectora de los mexicanos, pues el rey tenía funciones religiosas muy importantes, verbigracia, la de suministrar prisioneros de guerra para ofrendar a la divinidad (en Michoacán debía asegurar el suministro de leña para los templos), y el supremo sacerdote era el principal auxiliar del monarca en el gobierno civil. Sin embargo, la unión no implicaba fusión o confusión, ya que existía en los referidos pueblos diferenciación funcional y orgánica de lo religioso y lo político, si bien algunos órganos, los citados antes, por ejemplo, asumiesen a la vez funciones de los dos órdenes.

Otras ideas, derivadas sin duda de la anterior, son la del origen divino directo del poder real y la del gobierno ministerio divino. Manifiéstalas con toda claridad la Relación de Michoacán: "Dicho se ha en la primera parte hablando del Dios Curicaveri cómo los Dioses del cielo le dijeron cómo había de ser rey y que había de conquistar toda la tierra, y que había de haber uno que estuviese en su lugar que entendiese en mandar traer leña para los cúes, y que después decía esta gente que el que era Caltzontzin estaba en lugar de Curicaveri."<sup>18</sup>

A estas ideas respondían seguramente la unción del rey por el "papa mayor" —lo que Motolinía llama confirmación—<sup>19</sup> y la consideración del soberano como ministro del señor, de la que hay muchas muestras, entre las que figuran no sólo el cometido de orden divino

17 Carrasco, *Los otomíes*, México, 1950, 93.

18 Edic. cit., 13.

19 *Memoriales*, cap. 10.

señalado antes, sino también el sentido divino general que tenía el gobierno de los hombres; entre otras cosas, como la actitud del súbdito ante el monarca, recuérdese que, después de la unción, el supremo sacerdote trazaba al soberano recién elegido el cuadro de sus deberes. El monarca de estos pueblos se nos aparece, pues, como ministro de Dios, no sólo para el cumplimiento de ciertos deberes religiosos, sino también para la rectoría civil de los hombres.

Otra idea es la de la naturaleza funcional de la jefatura política. El cargo de gobernante era función o servicio; se dirigía al cuidado de la comunidad política, entrañando una serie de deberes, algunos de los cuales nos revelan la Relación de Michoacán y Motolinía en sus Memoriales — en el discurso que pone en boca del supremo sacerdote una vez concluida la confirmación del rey. Aquella Relación expresa que, después del nombramiento de nuevo cacique, el Caltzontzin decía al designado: "... sé obediente y trae leña para los cúes... ; entra en la casa de los papas a tu oración y retén los vasallos de nuestro Dios Curicaveri que no se vayan a otra parte, y no comas tú solo tus comidas, mas llama a la gente del común y dales de lo que tuvieres; con esto guardarás la gente y la regirás." <sup>20</sup> Y en el referido discurso el "papa mayor" indicaba así sus deberes al rey electo: "Señor mío, mirad cómo os han honrado vuestros caballeros y vasallos; pues ya sois señor confirmado, habéis de tener mucho cuidado de ellos... : habéis de mirar que no sean agraviados, ni los menores maltratados de los mayores; ya veis cómo los señores de vuestra tierra, vuestros vasallos, están aquí con sus caballeros... ; los habéis de amparar y defender y tener en justicia, porque todos sus ojos están puestos en vos. Sois el que los ha de regir y dar orden en las cosas de la guerra; mirad y tengáis mucho cuidado: habéis de velar mucho en hacer andar al sol y a la tierra (que quiere decir buen sentido): mirad señor que habéis de trabajar cómo no falte sacrificio de sangre y comida al dios sol... : y mirad veléis mucho en castigar y matar a los malos, así señores, como regidores, a los desobedientes y todos los delincuentes." <sup>21</sup>

Otra idea es la de la índole patriarcal del gobierno. Esta idea sale también a relucir en la Relación y el discurso susodichos. Según la

---

20 Edic. cit., 23.

21 *Op. cit.*, cap. 10.

Relación, en la ceremonia de la toma de posesión de un nuevo cacique, un viejo antiguo decía ante él al pueblo: “ya hemos tornado a hallar padre y madre”. Por otra parte, las normas que para el gobierno da el Caltzontzin al cacique recién nombrado son reflejo de una concepción patriarcal de aquel menester: “qué ha de ser de ellos [los súbditos] si tú eres malo”; “no comas tú solo tus comidas, mas llama a la gente del común y dales de lo que tuvieres”; “no hagas mal a la gente porque te tengan reverencia”.<sup>22</sup> En el discurso del supremo sacerdote azteca al rey electo destacan estas palabras: “habéis de amarlos como a hijos” [a vuestros caballeros y vasallos], “cuyo padre y madre sois ya vos”.<sup>23</sup> Y también en el citado discurso las normas ya expresadas que el jefe de los sacerdotes da al rey responden a la citada concepción del gobierno.

Finalmente, otra idea es la del carácter absoluto o ilimitado del poder político y de los gobernantes. Los súbditos no podían oponer derecho alguno al Estado, carecían de participación en el gobierno y debían obedecer ciegamente a sus rectores políticos. A los vasallos se les exigía ante todo obediencia, y la desobediencia se castigaba con la pena de muerte: “Mira que no empecéis a desobedecer a este [cacique] por ser muchacho, mira que se quejará al Caltzontzin y que os matará por su mandado” —advertía a los vasallos, según refiere la Relación de Michoacán,<sup>24</sup> el sacerdote que iba a dar posesión a un nuevo cacique—; “mirad y veléis mucho en castigar y matar a los malos . . . a los desobedientes . . .” —decía el supremo sacerdote al rey azteca al concluirse las ceremonias en que lo ungía.<sup>25</sup> El absolutismo en el gobierno no pudo ser, sin embargo, total, pues, de una parte, el soberano, conforme vimos, tenía un cometido colectivo, el cumplimiento de los más altos fines de la comunidad, que le ataba (por desatenderlo fué depuesto Moctezuma), y, de otra, había en la sociedad un derecho establecido, o normas jurídicas fijas, que aplicaban funcionarios especiales. Y todavía hay más, aunque para el ejercicio del poder no existieran preceptos jurídico-públicos, no faltaron, como en la España de

---

<sup>22</sup> Edic. cit., 23.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, cap. 10.

<sup>24</sup> Edic. cit., 23.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, cap. 10.

los siglos xvii y xviii, reglas de varia índole —religiosa, moral, etc.— encaminadas a normar la conducta de los gobernantes. En lo antes expuesto no escasean los ejemplos de tales reglas. Algunas de ellas tienen el cuño característico de las máximas y consejos del género de literatura política denominado del *ars gubernandi*; verbigracia, las que recomiendan al gobernante tener buen sentido, ser generoso con los macehuales y no hacer mal a los súbditos para lograr que le reverencien.<sup>26</sup>

## B. LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE LA BAJA EDAD MEDIA ESPAÑOLA

### 1. LAS IDEAS POLÍTICAS<sup>27</sup>

#### a. LAS IDEAS POLITICAS PROPIAMENTE DICHAS

Las ideas políticas dominantes en la baja Edad Media son, principalmente, las teológicas, las de la antigüedad clásica y las morales y educativas sacadas de la historia antigua y la sagrada — reglas y consejos sobre cómo deben conducirse los gobernantes.

En las teológicas cabe distinguir dos ramas, la agustiniana y la tomista. Ambas tienen un tronco teórico común: como Aristóteles, fundamentan el Estado en la índole social del hombre, y lo construyen en torno a la justicia —procediendo sociabilidad y justicia inmediatamente de la naturaleza humana y mediatamente de Dios—; pero tira cada una por distinto lado cuando se trata de definir las relaciones entre el Estado —sociedad humana natural, en la que se persigue la justicia terrena, medio indispensable para la consecución de la paz o la fe-

---

26 También cabe hallar algunas en los textos relativos a Netzahualcóyotl publicados por Peñafiel. (*Colección de documentos para la Historia mexicana*, cuaderno 6º, 25 ss.)

\* 27 Bibliografía general: Carlyle, *Mediaeval Political Theory in the West*, Londres, 1903-1928; Gierke, *Les théories politiques du moyen âge*, trad., París, 1914; Hinojosa, *Influencia que tuvieron en el Derecho público de su patria... los filósofos y teólogos españoles anteriores a nuestro siglo*, Madrid, 1890; Rianza, *Historia de la literatura jurídica española, Notas de un curso*, Madrid, 1930; Carro, *La teología y los teólogos-juristas españoles ante la conquista de América*, Madrid, 1944.

licidad temporal— y la Iglesia — sociedad humana sobrenatural, orientada hacia el logro de la paz o la felicidad eterna. El agustinismo embebe demasiado lo temporal en lo espiritual, o subordina estrechamente lo natural a lo sobrenatural, colocando al Estado bajo la tutela de la Iglesia; por ello ha servido de cimiento teórico a las doctrinas medievales que propugnan la supremacía temporal del Papa. El tomismo, por el contrario, separa e independiza los dos órdenes, atribuyéndoles esferas distintas de acción, en las que pueden moverse las respectivas autoridades sin interferencias mutuas.

Por lo demás, las teorías teológicas medievales coinciden en cuanto a otras cuestiones políticas fundamentales, como las del origen y la transmisión del poder. Sentarán que el poder procede de Dios, quien lo transmite al pueblo o a la sociedad, y que de éste o ésta lo reciben los gobernantes. Es la teoría que en los tiempos modernos se conoce con el nombre de doctrina del derecho divino providencial, contraponiéndola a la denominada doctrina del derecho divino sobrenatural, con arreglo a la cual los gobernantes reciben el poder directamente de Dios, y no a través de la sociedad o el pueblo.

Corolarios de las doctrinas teológicas medievales fueron la consideración del monarca como servidor o administrador de la comunidad política y la atribución de un carácter limitado a sus poderes, con las secuelas lógicas de reputarse tirano al rey que se extralimitaba y de tenerse por lícita la rebelión o insurrección contra él.

Las ideas políticas de la antigüedad grecorromana tuvieron gran influjo en la Edad Media. Aristóteles y Platón pueden ser considerados como los padres de la filosofía política medieval, y en particular el primero, cuyas doctrinas sobre la naturaleza del Estado, las formas políticas, etc., constituyen el fondo del pensamiento político teológico, y también del profano.

El ascendiente ejercido sobre los autores españoles de ciencia política por dos pensadores romanos, Séneca y Cicerón, ha sido señalado por Menéndez y Pelayo y Román Riaza,<sup>28</sup> y es reflejado por la difusión que las obras de aquéllos tuvieron en la Península.

Por otra parte, la recepción del Derecho Romano provocó la propagación de los principios y preceptos político-constitucionales roma-

---

28 Menéndez y Pelayo, *Ciencia española*, 3, 181; Riaza, *op. cit.*, 77.

nos de la época del Imperio, especialmente entre los profesionales del Derecho y los funcionarios de la corte. Pronto no habría para ellos otro modelo que el cesarismo político, y en él se inspirarán continuamente al presentarse ocasión de reformar el Estado feudal, tan en pugna con su dechado.

Las ideas morales y educativas, sacadas por lo general de la historia, para ejemplo y normación de la conducta de príncipes y gobernantes, forman parte muy crecida del caudal teórico-político medieval. No se trata en realidad de principios de teoría política; aunque los dominantes en la época no dejen de estar detrás de ellas, y puedan ser fácilmente percibidos, no consisten dichas ideas en cuerpos de doctrina —como las teológicas y las griegas—, ni en sistemas de normas —como las romanas—, sino por lo general en mesas revueltas de máximas ético-políticas o de reglas prácticas de gobierno.

#### b. LOS PRINCIPIOS POLITICOS RECTORES

Son los principios relativos a la constitución política, derivados a la vez de la doctrina y la realidad de la época.

Colocamos en primer término, por ser vértice de los demás, el de la unidad orgánica del mundo cristiano, orbe considerado como un todo integrado y armónico, regido por Dios, que había instituido para que lo gobernaran en su nombre dos cabezas, dos lugartenientes suyos, el Papa y el emperador, uno para lo espiritual y otro para lo temporal. La pirámide de jerarquías de gobierno era completada en lo temporal por los reyes, grado siguiente al de emperador, y los señores feudales y repúblicas, en los correspondientes niveles de dependencia. La superioridad de las dos cabezas de la cristiandad, reconocida incluso en textos legales españoles,<sup>29</sup> no tuvo gran trascendencia práctica en la Península, por carecer el Papa o el emperador de poder para imponer sus decisiones. La deposición de Pedro III de Aragón por Martino IV y el ofrecimiento de su reino a quien lo conquistase, si bien causó no pocas molestias a dicho monarca, no impidió que siguiera ciñendo la corona hasta el momento mismo de su muerte. Sin em-

---

29 Partidas, prólogo y tít. 1 de la Partida 2ª.

bargo, no dejó de tener cierta virtualidad el principio de la superioridad del Papa; ejemplos de ello son las concesiones hechas por varios pontífices en relación con el dominio de las islas Canarias. Pero debe tenerse presente que las decisiones papales de tal índole casi nunca eran acatadas sino cuando favorecían o cuando el Papa actuaba más bien como árbitro que como superior.

Otro principio importantísimo fué el de la constitución del Estado por varios elementos o grupos sociales, tres estamentos, la nobleza, el clero y las ciudades. Sólo los tres juntos constituían el reino o el Estado, que se contraponía al monarca, su jefe o administrador.<sup>30</sup> Esto es lo que acostumbra a decirse, pero más cierto es que la monarquía formaba también parte del Estado mismo, como uno de sus elementos, debiendo referirse la oposición entre el monarca y el reino a su calidad de gobernante, que le contrapone a los gobernados.

Principio relativo al origen del poder real fué el del pacto político; principio según el cual la transmisión del poder es de naturaleza voluntaria y contractual. Aquellos en quienes radica originalmente lo traspasan por acto libérrimo a la institución —la monarquía— que ha de ejercerlo. Decimos a la institución y no a la persona que ha de ejercerlo, porque la transmisión no se hace a una persona, y a su muerte a otra, sino a una serie de personas, a una determinada y a las que la sucedan, en las que se mantendrá el poder mientras encaminen sus actos al bien común, fin primordial del Estado.

El bien común como fin primordial del Estado era otro de los principios políticos regulativos del medievo español. Condicionaba toda la actuación del gobernante porque era el fin con que se le confiaba el poder. El bien común no era una expresión vaga, norte impreciso de los actos del rey; era un término general en el que estaban implícitos concretos preceptos particulares, como el de la sujeción al Derecho —tanto al positivo como al natural, que se suponía emanado del divino—, el respeto a los privilegios de los estamentos, la supeditación de los intereses personales del monarca a los públicos o del Estado, el de la conservación y apoyo de la religión cristiana . . .

---

<sup>30</sup> Riaza y García Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1934, 375.

De este principio derivaban el de la limitación del poder real y el del derecho de rebelión; pues los referidos preceptos constituían trabas al ejercicio del poder, y su infracción por el gobernante daba derecho a los vasallos a declararlo tirano —que montaba entonces tanto como quebrantador del bien común o perturbador de la paz, fundada en la justicia—, con lo cual quedaba roto sustancialmente el pacto y abierto el camino a la deposición por la fuerza, recurso considerado legítimo en este caso.

Finalmente, otro principio regulativo fué el de la participación de los estamentos —nobleza, clero y estado llano— en el ejercicio del poder. Esta participación se hizo efectiva principalmente a través de un órgano específico, las Cortes.

## 2. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS <sup>81</sup>

En esta época, el rey fué el principal resorte de la constitución política española. Aunque no con absoluta precisión, se distinguió rey de reino, o monarquía de Estado. Por encima de la institución gubernativa, estaban los fines de la comunidad política, estimándose como tales la protección de la religión y de la Iglesia, el cuidado de la paz pública y la administración de la justicia. La monarquía era hereditaria.

Las funciones del monarca fueron: legislar, acuñar moneda, administrar justicia y llamar a la guerra (fonsadera).

Tenía limitaciones el poder real. Las más eficaces provenían de las ideas dominantes, del equilibrio de las fuerzas sociales y de la descentralización amplísima del poder. El soberano debía respetar el derecho tradicional y la propiedad y estar a derecho con sus súbditos. Contra la arbitrariedad del monarca hubo varios recursos ordinarios y uno extraordinario. Fueron ordinarios los jurisdiccionales y las peti-

---

\* 31 Bibliografía general: Minguijón, *Historia del Derecho español*, 2ª ed., Barcelona, 1933; Riaza y García Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1934; Gama Barros, *Historia da Administração em Portugal nos seculos xii a xv*, Lisboa; Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*, Madrid, 1813; Colmeiro, *De la Constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, 2ª ed., Madrid, 1873; Piskorski, *Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna, 1188-1520*, trad., Barcelona, 1930; Wohlhaupter, *La importancia de España en la historia de los derechos fundamentales*, Madrid, 1930.

ciones en Cortes. Fué extraordinario el derecho de rebelión, ejercido generalmente mediante las hermandades.

Los monarcas gobernaron con el auxilio de los oficiales de la corte y el Consejo real. Entre aquéllos se comprendía lo mismo a los funcionarios político-administrativos que a los de la casa particular del soberano: al canciller mayor, que asumía las funciones de secretario general y notario mayor, ayudado por los notarios y escribanos reales; al condestable de Castilla; al almirante; al mayordomo; al camarero; al alferez mayor; al justicia mayor o alcalde de la corte; a los mariscales, y a los adelantados mayores. El consejo, con funciones puramente asesoras y administrativas, se compuso de cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos, en el reinado de Juan I, y más tarde, según la ordenanza dada al cuerpo en 1459, de ocho letrados, dos caballeros y dos obispos.

Los territorios o distritos dependientes del rey (de realengo) eran regidos por los merinos. En los del sur, fronteras de guerra, puso el monarca adelantados mayores. Los merinos recibirían después la denominación de adelantados. En los territorios dependientes de los señores (de solariego o de abadengo), los encargados de la gobernación, con funciones semejantes a las de los merinos, recibieron o la misma denominación que éstos u otras especiales, como las de pertigueros y bayles.

Como órgano de gobierno, junto al rey, tuvieron gran importancia las Cortes; cuerpo cuyas funciones fluctuaron mucho, dependiendo éstas más que de un derecho legal sentado, de la fuerza efectiva de los grupos sociales que las integraron, la cual fué ascendiendo hasta el siglo xiv y principios del xv, y declinando luego.

Las Cortes estuvieron formadas por tres brazos: el de la nobleza, el de la clerecía y el del estado llano o de las ciudades. Los nobles eran llamados a las Cortes en razón de su linaje, estados, dignidad u oficio; los eclesiásticos en razón de sus estados o como representantes de corporaciones — iglesias, monasterios, etc. El llamar a unos o a otros, a más o a menos, era potestativo del rey. No era indispensable la asistencia de estos dos brazos a las Cortes; sin su presencia se celebraron algunas de las castellanas. Sí lo era, en cambio, la del estado

llano. Se debía esto a que el fin principal de las Cortes era el voto del subsidio o servicio extraordinario, y tal contribución sólo podía pedirla el rey a las ciudades, mas no a la nobleza y la clerecía, que estaban exentas de tributo.

El brazo popular estaba compuesto por representantes de las ciudades, llamados procuradores o personeros. Sólo algunas ciudades tenían el derecho de enviar procuradores a las Cortes; pues la representación de los concejos no era un derecho común, sino un privilegio de ciertos pueblos, conseguido por su importancia, por merced real o por costumbre. No fué muy alto el número de concejos que gozaron de tal derecho; osciló entre 101, que estuvieron representados en las Cortes de Burgos de 1315, y 12, que asistieron a las de Valladolid, de 1425. Desde fines del siglo xv se fijó en 18 el número de ciudades con derecho exclusivo a entrar y votar en Cortes. Aunque cada concejo sólo tenía un voto, los procuradores que en su representación acudían a las asambleas nacionales eran casi siempre varios (fluctuaron entre uno y ocho); desde mediados del siglo xv, bien por disposición real, bien por costumbre, sólo dos procuradores en nombre de cada ciudad tuvieron entrada a las Cortes. Los procuradores fueron nombrados por muy distintos procedimientos: la elección, el sorteo —las más de las veces entre oficiales del concejo—, el turno y la designación estatutaria. Las ciudades daban a los procuradores poderes —o instrucciones— más o menos amplios, denominados capítulos, que fueron generales o especiales, a los que debían sujetarse estrechamente al votar o conceder algo al monarca; su mandato era, pues, imperativo. En el caso de no haber recibido poderes suficientes, los representantes retornaban a sus pueblos para que les ampliasen o completasen los dados o les expidiesen otros nuevos.

Formaban también parte de las Cortes el rey y el oficio palatino —los oficiales de la corte. Según Piskorski, como el soberano era un elemento orgánico de las Cortes, la asamblea sin su participación tenía que ser jurídicamente imposible.

Las Cortes eran convocadas por el monarca, su tutor o el regente del reino, mediante cartas convocatorias en las que se indicaba el fin, el lugar y la fecha de la reunión. La convocatoria quedaba, por lo

tanto, al arbitrio del rey o de quienes hacían sus veces; pero la voluntad de los monarcas tuvo que supeditarse a ciertas circunstancias, como la necesidad de pedir subsidios o de dar pasos de suma trascendencia para el reino. Fuera de épocas excepcionales, las Cortes se reunieron anualmente o cada dos o tres años.

Se abrían las sesiones de las Cortes con un discurso del rey, en que éste señalaba los motivos de la reunión y presentaba las propuestas que sometía a los tres brazos. Estos deliberaban en secreto y por separado para preparar las respuestas a las proposiciones reales y para examinar y redactar sus propias peticiones, y los representantes de los concejos, además, para la concesión de los subsidios o servicios.

La competencia de las Cortes se extendía al reconocimiento o proclamación del nuevo soberano— facultad que parecía fundarse en la idea del pacto político—, a la concesión del subsidio —atribución exclusiva del estado llano— y a algunos casos arduos o de singular importancia para la vida del Estado, como el emprender guerra y concluir paces; pero este último capítulo de la competencia de las Cortes fué siempre inseguro, porque a pesar de que algunos monarcas se comprometieron a acordar con las Cortes la resolución de determinados casos arduos, como por ejemplo los que acabamos de citar, este compromiso pareció ser individual y no obligar a otros, que consideraron quedaba al arbitrio real determinar cuáles casos eran arduos.

¿Tuvieron las cortes la facultad legislativa? Este punto ha sido muy discutido por los tratadistas de historia de las instituciones políticas castellanas, sin que se haya llegado a una decisión satisfactoria, aunque Piskorski, autor de la monografía moderna más completa y documentada sobre las Cortes de Castilla, sostenga que sí la tuvieron durante la época de su esplendor. Lo que no cabe duda es que las Cortes —organismo que surge cuando el estado llano se incorpora a la curia o corte para conceder el subsidio— fueron adquiriendo por la voluntad de los monarcas y la fuerza social de las ciudades una participación ascendente en el poder legislativo, participación que cobraría sentido contrario, descendente, cuando cambió la voluntad de los monarcas y disminuyó el poder del estado llano. Por derecho, la facultad legislativa correspondía al rey, y la presión social sobre que se

basó la cesión de parte de dicha facultad a las ciudades no fué suficientemente sostenida ni efectiva para determinar un cambio legal en la constitución política del reino; los monarcas pudieron a tiempo dar marcha atrás y reintegrar las cosas a su estado anterior; a la coincidencia del hecho con el derecho — antes de que el hecho se transformara en derecho por su repetición desde “tiempo inmemorial”.

Entraba también en la competencia de las Cortes la presentación de peticiones al monarca, la cual se hacía después de haberse votado las propuestas reales. Las peticiones se referían a necesidades generales del reino o a intereses de los diferentes brazos o, en particular, del estado llano.

Y asimismo era de la competencia de aquella institución dirigir al monarca reclamaciones contra sus actos arbitrarios o los de sus funcionarios, y pedir la correspondiente reparación. Son los llamados agravios, que eran presentados después de votadas las iniciativas reales y concedido el subsidio.

Entre las instituciones políticas de la baja Edad Media castellana suelen contarse, no sin razón, ciertos privilegios que acostumbran a denominarse libertades políticas. Salvo una de ellas, que es general, todas las demás son propias o particulares de los vecinos de determinados concejos, y son recogidas en los documentos donde constan sus derechos y privilegios, es decir, en los fueros municipales o cartas pueblas.

Fué general el derecho a fallos legales, que, reconocido ya por la legislación visigótica, se incorporó a la castellana con la declaración hecha en 1188 por Alfonso VIII, en las Cortes de León, de que sólo podía condenarse a alguien después de darle ocasión para su defensa enfrentándolo con el demandante.

Fueron particulares: la protección contra prisiones arbitrarias —que comprendía no sólo la protección contra el encarcelamiento arbitrario, sino también el derecho de dar fianza para evitar la prisión fundada—; las garantías contra el allanamiento de morada y la exención del duelo y otras ordalías — complemento de las libertades anteriores, que excluía a quienes beneficiaba de las pruebas judiciales más inhumanas de la época.

**Derechos políticos de indudable trascendencia fueron también el derecho de petición al rey y el de dirigirle representaciones — con críticas o censuras de autoridades, e informaciones o consejos sobre puntos de gobierno. Complementario de ellos fué el de escribir directamente al monarca.**