

*constitutione regis* 1. Comparando estas palabras cristianísimas con aquella célebre definición del *Digesto*: *Quod principi placuit legis habet vigorem*, apreciaremos la extensión de los progresos realizados por la libertad humana bajo los auspicios del Evangelio desde los días sombríos en que Ulpiano codificaba para uso del despotismo los axiomas de la política pagana.

No era, en efecto, una fórmula vana la noble palabra que veía en el consentimiento popular una de las condiciones esenciales de la legislación. No hemos de insistir sobre el carácter que tenían las asambleas generales después de su restablecimiento por Pipino el Breve, pero mostraremos cómo funcionaban para hacer comprender con qué arte sabía el genio de Carlomagno conciliar las prerrogativas de un poder fuerte con los derechos de un pueblo libre. Nada de ficciones constitucionales ni de formalismos embusteros; el rey de los francos aparecía en el campo de mayo tal como era: como el alma y el centro de la asamblea. No se reunía ésta sino mediante convocatoria del rey y en las fechas y lugares que él había fijado; no deliberaba más que sobre los proyectos formulados por él, y se disolvía cuando ya no había necesidad de ella; él era, en fin, quien tenía la primera y la última palabra, puesto que al derecho de iniciativa unía el de sanción.

Sin embargo, la misión de la asamblea estaba lejos de ser insignificante. El espíritu público veía en ella la institución más respetable e importante del Imperio; constituía, cuando estaba reunida, un cuerpo tan imponente por el número y la jerarquía social de sus miembros, que el soberano podía, sin menoscabo, mostrarle algunas consideraciones. Consultada sobre todos los actos importantes del gobierno y conociendo en todas las cuestiones, que interesaban a la nación, emitía su opinión con libertad ilimitada; discutía y enmendaba sin coacción los proyectos que le eran sometidos; a menudo se fraccionaba en comisiones especiales, en donde los diferentes asuntos se trataban por las personas más competentes: los eclesiásticos por los obispos, los políticos por los señores. Los intereses espirituales eran objeto de la atención más asidua, y más de uno de los campos de mayo celebrados por Carlomagno ofrece a la vez el aspecto de concilio y de dieta.

Él mismo, mezclado de manera activa en los trabajos de la asamblea, dirigía su marcha, tan pronto estimulándola e ilustrándola con sus mensajes, como asistiendo a ella en persona. Se le veía

<sup>1</sup> *Edictum Pistense*, a. 864, c. 6 (Baluze). Cfr. *Chanson de Roland*, 167: *Par cels de France voelt il del tut errer.*

entonces circular de grupo en grupo, mezclándose con todos, hablando amistosamente con éstos, aprovechando la presencia de aquéllos para informarse de lo que pasaba en sus provincias, sabiendo escuchar a todo el mundo y sacar partido de lo que había oído. La ley que se elaboraba en estas reuniones familiares del rey y de la nación era la expresión de la armonía que reinaba entre una autoridad amada y una obediencia libre. Sin que ninguna constitución escrita trazase los límites de las respectivas competencias, había como un acuerdo tácito que abandonaba la iniciativa a la cabeza, pero que a todos los miembros reservaba una parte de acción. El poder no estaba dividido, se ejercía en común por el soberano y por su pueblo, teniendo cada cual en él la parte que le asignaba la naturaleza misma de las cosas.

El gobierno ponía un cuidado extremo en que todo el mundo estuviese bien convencido de su respeto a la libertad pública; por eso no se contentaba con un simple voto de la asamblea cuando se trataba de medidas importantes en que entraban en juego intereses de todos. Si, por ejemplo, se había votado en el campo de mayo una modificación cualquiera de la costumbre nacional, el poder no se limitaba a promulgarla como un hecho consumado que estuviera desde entonces por encima de toda discusión; quería que en materia tan grave la universalidad de los hombres libres pudiese tener ocasión de declararse; en su consecuencia, todos los oficiales reales convocaban al pueblo de su distrito, y allí, en asamblea pública, le comunicaban las leyes nuevas y le pedían su consentimiento, que los notables daban por escrito, poniendo su firma al pie del texto de la ley. Es verdad que no se preveía el caso de una negativa, y a nadie debía ocurrírsele protestar contra las deliberaciones emanadas de un campo de mayo formado por lo más escogido de la nación, pero haríamos mal en considerar esta actuación del poder público como simples formalidades oficiales destinadas exclusivamente a dar a las leyes la publicidad necesaria, pues nos dan, cuando menos, la prueba de su deferencia hacia la nación y de sus esfuerzos sinceros para asociarla por entero a las solicitudes y a las preocupaciones del gobierno.

¿En qué consistía, pues, la vasta actividad legislativa cuyas formas exteriores acabamos de exponer? Para apreciarla dignamente es necesario seguir al gran civilizador de una asamblea a otra, examinar la orden del día de cada una, estudiar las resoluciones adoptadas en ellas y considerar el conjunto de las medidas a que han dado lugar; después, así que nos hayamos dado cuenta de sus esfuerzos,

habremos de procurar descubrir en la vida social las huellas de la influencia que allí han ejercido. Nos queda un precioso monumento histórico que nos ayuda a llenar la primera parte de esta empresa: es la colección de las capitulares. Al abrir este libro admirable, acostumbrados a la regularidad sistemática de los códigos modernos, nos choca a primera vista el desorden y la confusión aparente que allí reinan, e instintivamente se nos escapa la palabra *barbarie*; pero, en realidad, allí no hay desorden más que en la forma.

Bajo aquella confusión de disposiciones de todo género aparece muy pronto la unidad de una actividad inmensa e infatigable, que atiende a la vez a todo y que es bastante poderosa para no estar por debajo de nada. Queda uno asombrado ante la prodigiosa multiplicidad de los asuntos que ocupan al legislador; con el mismo cuidado estudia las cuestiones más elevadas y las más ínfimas, y emplea en resolverlas el mismo celo reflexivo que pone en todo. En la prosecución del fin ideal que tiene siempre a la vista, su voluntad civilizadora reviste las formas más variadas. Ya es una página que añade al antiguo código nacional de un pueblo, tras una deliberación especialmente solemne; ya son edictos de carácter general, que los comisarios reales dan a conocer de cantón en cantón; ya son medidas de circunstancias, tomadas para resolver ciertas dificultades locales. A veces el monarca se limita a hacer recomendaciones paternas que parecen homilías más bien que leyes; otras veces las voluntades del soberano y de la asamblea revisten la forma de preguntas urgentes y severas a los delincuentes; pero, desde cualquier aspecto que se presenten, nos hacen admirar la atención universal de un genio superior que no es ajeno a ninguno de los intereses de la humanidad.

No bastaba hacer leyes sabias: era preciso además que fueran obedecidas; y lo fueron. Al doblegar a todas las voluntades individuales ante la majestad de la voluntad pública, Carlomagno resolvió victoriosamente uno de los problemas más arduos que se enfrentaban a su política civilizadora. No era dificultad leve el hacer llegar la voz del soberano hasta las extremidades más lejanas del vasto dominio sobre el cual reinaba, y la de asegurarle la obediencia correspondiente de todos aquellos que le reconocían derechos a mandar. Ya sabemos cuáles eran en tal sentido los defectos de un régimen que, al mismo tiempo que daba al rey una incomparable posición personal, le dejaba desprovisto de casi todo medio de acción sobre los miembros del cuerpo social que no se encontraban al alcance

de su brazo. Nada había contribuido más a la caída de la dinastía merovingia que el aislamiento de las diversas fuerzas locales y la ausencia de una institución que las ligase al poder central para subordinárselas. Pero el genio político de la familia de Arnulfo vino a llenar el vacío, creando precisamente el organismo que había de servir para este fin.

La innovación fué tan sencilla como feliz. Bastó, en efecto, dar un carácter permanente al empleo de los comisarios que los reyes tenían la costumbre de enviar a las provincias cada vez que querían intervenir en ellas con energía especial. A partir de Pipino el Breve, los comisarios reales, con el título de *missi dominici*, fueron verdaderos oficiales públicos que, como tales, formaban parte de los cuadros de la administración superior. Carlomagno, a quien estaba reservado completar y terminar todas las obras emprendidas por sus antecesores, regularizó también la institución de los comisarios reales, y fué el primero que sacó de ellos todo los servicios que podían prestar. Estos comisarios eran agentes que el soberano escogía y revocaba a voluntad, y que, dependiendo absolutamente de él, eran en sus manos instrumentos mucho más manejables que los otros oficiales públicos; a diferencia de éstos, que siempre estaban dispuestos a considerar su poder como inherente a ellos mismos y que tenían una tendencia invencible a convertirlo en patrimonio familiar, los comisarios reales eran los mandatarios personales del soberano. No podían nada sin él, pero por él lo podían todo; debían todo su prestigio al brillo de que Carlomagno los rodeara, y toda su fortuna a la confianza que tuviese en su fidelidad. Indudablemente, dependían más del rey que de la monarquía, y no eran verdaderamente útiles más que cuando estaban al servicio de una voluntad poderosa que sabía manejarlos; pero en este caso se convertían en colaboradores preciosos, y por esta razón desempeñaron tan brillante papel en el reinado de Carlomagno.

Es interesante estudiar aquí la manera como funcionaba esta institución, que es la primera tentativa hecha en país bárbaro para crear un cuerpo de funcionarios amovibles y que estuvieran realmente a las órdenes del poder central. Los comisarios reales se sacaban ordinariamente de entre los dignatarios más elevados del Imperio, esto es: de entre los obispos y los condes. Sin embargo, como para subrayar bien que no debían su poder a su posición, el rey se complacía a veces en elegirlos de entre las clases sociales más humildes. Iban cuatro veces al año, generalmente dos a dos —un eclesiástico y un seglar—, a inspeccionar el distrito confiado a su

vigilancia. A tal fin, el Imperio todo estaba dividido en cierto número de distritos de inspección. La misión de los inspectores era doble; con relación al público y a los oficiales reales, intervenían como órganos autorizados del poder, para hacer reinar en todas partes el derecho y la ley; con relación al monarca, eran los intérpretes de los sentimientos populares, cuyo eco traían desde el fondo de las regiones que habían recorrido. Así, mientras que por una parte ayudaban a la autoridad real a afirmarse en el país, por otra la ilustraban acerca de las verdaderas necesidades de éste. La institución, que se desarrollaba paralelamente a la de los campos de mayo, llenaba el mismo fin, es decir: contribuía a unificar el Imperio pacificándolo.

El mayor servicio que los comisarios reales prestaron a los intereses de la corona fué el de conjurar la invasión del feudalismo, encerrando en justos límites la ambición de los condes y de los grandes, pues la aristocracia era, en efecto, la principal fuente de abusos. Los tiranos de las provincias eran sus propios condes, grandes propietarios casi siempre, y ávidos de conquistar en provecho personal suyo la autoridad que tenían en virtud de un mandato público. Los comisarios reales pusieron remedio a esto. Como custodios del derecho que eran, representaban cerca de cada uno de estos potentados el ojo del señor, fijo constantemente en sus manejos. En su viaje de misión (*missie*), recorrían los condados, uno tras otro, haciendo indagaciones minuciosas sobre todos los actos de la vida pública y reparando las injusticias que encontraban, o enviando al soberano los asuntos que no podían ellos resolver personalmente. Sus atribuciones eran muy extensas: tenían que fiscalizar la administración de los dominios reales, cuidar de la observancia de las leyes, tanto civiles como religiosas, velar por el mantenimiento del buen orden y de la paz, asegurar el reclutamiento del ejército, recibir el juramento de fidelidad de los hombres libres, mantener audiencias públicas en las que administraban justicia a todo el mundo, y en las que todo el mundo era admitido a exponer sus quejas; finalmente, castigaban sin compasión a los prevaricadores de cualquier jerarquía y de cualquier clase que fuesen. Aparecían así a los ojos de las poblaciones no sólo como agentes temibles de la autoridad, sino como justicieros benévolos que restablecían el orden y la armonía por todas partes, y, al hacer bendecir el nombre del soberano, aumentaban la legítima popularidad de que gozaba en la nación.

No desagradará, sin duda, al lector seguir a los comisarios en su laborioso viaje. Un documento de entonces, conservado por feliz ca-

sualidad, nos ha hecho asistir a uno de los principales episodios de una visita de inspección. Estamos casi en los confines del Imperio, en la lejana Istria, provincia recientemente anexada, y en donde, por consiguiente, la acción bienhechora del poder central no ha tenido tiempo de dejarse sentir con la misma intensidad que en el resto de la Europa civilizada. Además, los comisarios reales son esta vez dos condes poco conocidos y un simple sacerdote, personajes de segundo orden que parecerían más accesibles que los grandes señores a tentativas de corrupción o de intimidación. No importa: se les ve obrar con una energía y una seguridad que demuestran su comprensión de que Carlomagno está detrás de ellos. Apenas llegados, convocan a asamblea y proceden a abrir información pública acerca de las autoridades religiosas y civiles del país. El patriarca de Grado se ve obligado a comparecer en persona, junto con los condes y los obispos de la provincia; ciento setenta y dos habitantes de las ciudades y de los pueblos de Istria, convocados especialmente, acuden a declarar lo que saben, después de haber prestado juramento.

Los testigos comienzan por quejarse del patriarca y de los obispos; según sus declaraciones, los fieles no consiguen que estos elevados dignatarios respeten sus derechos; aún más: lejos de proteger a su pueblo, los prelados se han descargado de sus propias obligaciones tributarias, acumulándoselas a él. Tales son las quejas de la población contra el alto clero. A continuación se pasa a las vejaciones que el país sufre por parte del duque Juan. Esta vez es unánime el concierto de recriminaciones: es verdaderamente el tirano de los habitantes de Istria; los despoja de su patrimonio; los agobia con prestaciones y censos; les fuerza a contribuir a los regalos que hace, en su solo nombre, al Emperador; introduce esclavos en sus tierras; en una palabra, no hay ultraje que no les infiera, y, si tienen la desgracia de quejarse, los amenaza con hacerlos perecer. El acta reproduce fielmente la monótona pero instructiva enumeración de sus quejas, en las que aparecen diversas veces, y no sin habilidad, alusiones al tiempo de los griegos, en que no había que sufrir esas injusticias. "Si el Emperador Carlos viene en socorro nuestro —añaden los querellantes—, podremos librarnos de tantos males; si no, la muerte es para nosotros preferible a la vida."

Se concede entonces la palabra al duque Juan para que se disculpe. Reconoce éste que son fundadas la mayor parte de las reclamaciones, promete atenderlas, y, gracias a la presencia de los comisarios, se humilla finalmente ante aquellas pobres gentes que hasta enton-

ces había respetado tan poco. Pero los comisarios no se conforman con promesas; le exigen que dé garantías, y oye cómo se le amenaza con castigos severos si dan de nuevo los mismos motivos de queja. El patriarca y los obispos tienen a su vez que prometer análoga satisfacción a los istrios por los perjuicios que les han causado. Por fin, puestos ya todos de acuerdo, en la misma sesión se levanta un acta que es firmada por todos los interesados y que comprende todos los compromisos públicos adquiridos por los delincuentes. La justicia ha recibido satisfacción y los agravios han sido reparados; los comisarios pueden irse con la certidumbre de que su intervención no ha sido estéril <sup>1</sup>.

He aquí, tomada al vivo, la acción del poder tal como se ejerce en los confines del Imperio franco. Semejantes episodios no eran aislados, pues todo el reinado de Carlomagno ofrece a nuestra admiración un espectáculo del mismo género que el de esta visita de inspección en Istria. Merced a sus comisarios, está presente por doquier e interviene como una providencia humana para aterrorizar a los malos y dar seguridades a los buenos. Por primera vez desde el origen de la sociedad franca existe un verdadero gobierno, y cada uno de sus actos trasunta la preocupación constante de realizar el bien general, haciendo penetrar la influencia del poder central en las esferas más rebeldes e impregnando la nación entera del mismo espíritu que anima al soberano.

En el curso de su empresa de unificación social, Carlomagno había de encontrar necesariamente la fuerza temible que desde hacía siglos trabajaba en la sociedad civil en sentido opuesto al del movimiento centralizador. Era ya un hecho consumado la existencia de una multitud de autoridades locales, establecidas sobre la base de la propiedad territorial; había no sólo entre los francos romanizados, sino también entre los francos bárbaros, una clase aristocrática, que era uno de los tres elementos constitutivos de la nación, siendo los otros dos el rey y el pueblo. Era absolutamente necesario contar con ella, y la dinastía carolingia debía desdeñarla o combatirla tanto menos cuanto que, en resumen, había salido de ella y nada podía sin su apoyo; su actitud con respecto a la aristocracia estaba, pues, indicada anticipadamente, por lo que al genio de Carlomagno se le imponía la delicadísima empresa de neutralizar la perniciosa tendencia de tal aristocracia a dividir la autoridad, a la vez que él debía evitar el darle el menor motivo de descontento o

<sup>1</sup> Acta de información, reproducida por WAITZ en *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2ª edición, Kiel, 1883, tomo III, págs. 488 y sigs.

desconfianza; en otros términos: debía contenerla sin irritarla, y considerarla sin alentarla.

Carlomagno supo llenar esta tarea con rara habilidad, y uno de sus contemporáneos declara que no encuentra nada más admirable en él que el arte con que había sabido dominar, *mediante un terror mesurado*, los fieros corazones de los francos, hasta el punto de que no osaban emprender nada en el Imperio que no fuese conforme al interés público <sup>1</sup>. El Emperador se guardó bien de atacar de frente a la aristocracia y no tocó las numerosas prerrogativas que a ella le daban la fuerza de las cosas; pero al mismo tiempo se dedicó con solicitud constante a desarrollar el poder real y a oponer de esta manera un contrapeso eficaz a la preponderancia de los grandes terratenientes.

No fué, propiamente hablando, ni el protector ni el adversario del régimen feudal naciente; pero, por encontrarlo en la base de todas las instituciones de su época, comprendió la necesidad de tomarlo en cuenta, y emprendió la constitución de una sociedad que, dejándole al feudalismo un lugar legítimo, le interesase también en la existencia del poder monárquico. Legalizó la posición privilegiada de la aristocracia, asegurándola así contra la ambición de la corona y decidiéndose resueltamente a respetar los hechos consumados. El *señor*, nombrado por vez primera en los actos públicos, fué aceptado por él como intermediario entre la realeza y las clases populares. Dejó formarse con toda libertad los vínculos puramente privados que constituían el vasallaje, y hasta dió garantías a la autoridad que con tal motivo ejercía el señor sobre su clientela, pues le permitió ser su representante cerca del Estado y el representante del Estado cerca de ella, dejándole que ejerciese en las tierras de su señorío la mayor parte de los derechos del poder. Se hubiera dicho que la inmunidad, que era la excepción al principio del reino franco, iba a ser ahora la condición general de todos los grandes propietarios. Eran éstas, en verdad, concesiones importantes que hacía a la clase aristocrática; pero estaban dictadas por necesidades imperiosas, pues era preciso consagrar legalmente hechos sociales. Si se hubiera negado el reconocimiento de éstos, no por ello hubieran dejado de subsistir, sino que habrían sido mucho más peligrosos, por revestir caracteres revolucionarios.

Pero, aunque organizó el *señorío*, y no cesó de mostrarse lleno de cortesía frente a los señores, Carlomagno hizo todo lo posible para

<sup>1</sup> NITHARD, I, 1.

contener el vasto movimiento de descomposición social en el que no cesaba de trabajar la aristocracia. Aún quedaba en el país una reserva de pequeños propietarios independientes: el Emperador hizo esfuerzos vigorosos para impedir que fuese absorbida, y siempre que se le presentó ocasión tomó la defensa de los hombres libres, amenazados de sufrir, a pesar suyo, la infeudación de algún grande <sup>1</sup>. Quiso que se hiciese sentir la acción de las leyes sobre todos los vasallos, incluso sobre los señores, y ya hemos visto con qué eficacia servía para este fin la institución de los comisarios reales.

Así, se aplicaron por doquier las medidas de utilidad general, como las que regulaban el reclutamiento de los ejércitos, la percepción de impuestos y la administración de justicia, frente a lo que no hubo señor tan poderoso ni inmunidad tan cerrada que pudiera resistirse. Todos los hombres libres del Imperio fueron obligados a prestar juramento de fidelidad al soberano. De él eran súbditos hasta los señores, y como la mayoría de ellos aceptaban los *beneficios* que les concedía, resultaban, además, vasallos suyos. En virtud de este doble título, tenían para con él obligaciones tan sagradas como pudieran serlo sus propios derechos; y no les permitía que las olvidasen, pues una de las recomendaciones más expresas que hacía a sus comisarios era la de que velasen para que los beneficios reales no fuesen alterados y transformados en propiedades personales por aquellos que los tenían. Hasta llegó a borrar en parte la tendencia a heredar los oficios de los antecesores, y bajo su reinado se vió a condes, sacados a veces de la condición servil <sup>2</sup>, convertirse en verdaderos funcionarios del Estado, en vez de ser, como en otro tiempo, dinastas locales, transmitiéndose de padre a hijo, a manera de patrimonio inalienable, el derecho de ejercer el mando en las provincias.

Por eso no hay que admirarse de ver a Carlomagno promulgando multitud de leyes que reflejaban que estaba seguro de la obediencia de su pueblo. Tenía conciencia de su fuerza, y no se engañaba acerca de la extensión de las exigencias que tenía el derecho de formular. El carácter bienhechor de sus actos legislativos se deja sentir, por otra parte, de modo tan manifiesto, que se imponía en cierta manera a la razón a la vez que a la voluntad. Cada vez que se añadía a la colección de sus capitulares una nueva disposición, era la ley que sustituía a la arbitrariedad, el orden que venía a reemplazar al caos; todas ellas contribuían a organizar, con arreglo a un plan

<sup>1</sup> *Capitul.*, XLIV, c. 16; LXXIII, c. 2 y 3 (Boretius).      <sup>2</sup> ADREVALD, *Mirac. S. Bened.* (Mabilon, II, pág. 375.)

racional, el trabajo de las fuerzas sociales y a remediar el deplorable despilfarro de recursos que es propio de los malos gobiernos; restablecían la justicia, y ésta traía la prosperidad.

Había mucho que hacer para adaptar las instituciones políticas de los francos a las formas que la vida social de este pueblo había revestido en el rico suelo de la antigua Galia romana, pues entre éstas y aquéllas la distancia había ido creciendo desde hacía muchos siglos. Las instituciones se habían mantenido, con poca diferencia, como eran en tiempos de Clodoveo: suponían siempre pueblos pobres y guerreros, en los que todos los hombres libres participaban en igual medida de los derechos y los deberes de la vida común; las formas sociales eran, por el contrario, las de un Estado en el que el único capital existente, es decir, la gran propiedad, repartida muy desigualmente, había creado diferencias enormes en la condición ciudadana y en las aptitudes políticas. La sociedad franca, oprimida por el estrecho vestido de la infancia, lo hacía reventar por todas partes: no era posible mantener igualdad de deberes allí donde la desigualdad de las condiciones se había hecho tan manifiesta. Por eso la reforma aristocrática de la asamblea general de la primavera era sólo un primer paso en un camino por el que había que continuar avanzando con marcha enérgica; la justicia y el interés público reclamaban reformas análogas en el ejército y en los tribunales.

En tal sentido, la reforma militar de Carlomagno puede ser considerada como uno de los mayores alivios dados a los sufrimientos del pueblo; nada más injusto ni vejatorio que la manera como se hacía el reclutamiento del ejército en tiempo de los reyes merovingios, pues en tal cuestión la arbitrariedad no reconocía límites. Carlomagno fué el primero que reguló por medio de leyes un asunto que tan de cerca tocaba a la felicidad pública. Tomó por base de su legislación el principio germánico del servicio universal de los hombres libres, mitigándolo por consideraciones tomadas de su estado de fortuna. No fueron sometidos todos indistintamente a las mismas cargas, y no se pidió a cada uno más de lo que realmente pudiera dar. El servicio personal sólo se exigió a los que podían equiparse a sus expensas, mientras que los demás, reunidos en grupos de dos, tres o cuatro individuos, que poseían todos juntos una cantidad determinada de bienes raíces, debían proveer en común al equipo de uno de ellos <sup>1</sup>. Así toda la nación participaba de las cargas militares, pero en una medida proporcionada a los recursos de cada uno de sus miembros.

<sup>1</sup> *Capitul.*, XLVIII, c. 1 y 2, y L, c. 1. Cfr. el *Code Théodosien*, VII, 13, 7.