

## LAS CORTES. REFERENCIA HISTÓRICO-POLÍTICA

RAMÓN PERALTA MARTÍNEZ \*

Las Cortes son un concepto jurídico-político hispánico que define a la suprema asamblea política de una determinada comunidad.

Sus antecedentes étnico-políticos al trasluz de la historia peninsular pueden referirse a la institución del *Consilium* germánico introducido en España por los visigodos, consistente en aquella asamblea en la que participaban los hombres libres del pueblo godo y en la que designaban al que iba a ser su rey, jefe político de la comunidad el cual, a su vez, reunía esta asamblea para solicitar consejo respecto de las principales cuestiones.

Históricamente podemos citar el antecedente de los “Concilios” celebrados durante la época de la monarquía visigótica, resultantes del devenir histórico-político de las asambleas anteriores citadas (al igual que la institución del “Aula Regia”), Concilios que consagran un primer poder político independiente en la Hispania altomedieval tras el fin de la dominación romana y que constituyen el origen nacional de las posteriores Cortes castellano-leonesas.

En aquellos Concilios celebrados en Toledo a partir del siglo VI, el monarca hispano-godo reunía a la aristocracia gobernante y al alto clero para tratar las cuestiones fundamentales del reino. En los Concilios, convocados por el rey, se elaboraban leyes y se establecían las directrices político-religiosas de la Monarquía. Estos Concilios generalès se celebraban en un Estado, en una Nación aún incipientes, en un proceso de gestación en el que todavía no se habían articulado plenamente los distintos componentes socio-políticos del reino; fue entonces cuando acaeció la invasión musulmana que arruinó toda aquella naciente construcción jurídico-política hispánica.

La respuesta nacional a la invasión árabe-bereber se tradujo en el periodo histórico que llamamos “Reconquista”, es en este contexto histórico en el que debemos inscribir el nacimiento de las Cortes propiamente dichas.

---

\* Profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

En el norte peninsular comenzaron a organizarse territorios libres del poder musulmán; entre ellos destaca el reino astur-leonés que se considera el legítimo heredero de la monarquía gótica y que posteriormente devendría en la futura Corona de Castilla. El reino de Castilla llegó a convertirse en el principal instrumento político-militar que conseguiría afirmar la independencia autóctona hasta derrotar y expulsar definitivamente al elemento invasor dando así por terminada la Reconquista.

En este contexto de 1188 el rey Alfonso IX de León convoca a una reunión en Cortes a los tres estados del reino, la nobleza, el clero y los concejos. Estos concejos o municipios obtienen su constitución del mismo proceso bélico de la Reconquista; así, al ir avanzando ésta lenta y progresivamente hacia el sur se iban ocupando nuevas tierras. Los colonos que venían a ocupar los casi despoblados territorios fronteros con el enemigo islámico se agrupaban como hombres jurídicamente libres en concejos, en los que se organizaban a su albedrío y defendían las nuevas fronteras del reino frente a la posible agresión musulmana. De este modo fue formándose una tupida red de concejos constituidos por gentes jurídicamente libres en el extenso territorio situado entre la Cordillera Cantábrica y el río Tajo, es decir, en las tierras castellano-leonesas.

En ese estado de cosas el rey convoca Cortes en León para solicitar impuestos a sus súbditos con los que reponer su maltrecha Hacienda tras la aparición de una nueva y grave amenaza musulmana protagonizada por los poderosos almohades, pueblo fanático procedente del norte de África.

El rey precisa llamar a Cortes a los concejos a causa de la pujanza económica y bélica que aquéllos representan a fines del siglo XII; los concejos castellano-leoneses constituían una poderosa fuerza socio-económica y también militar ya que cada concejo formaba libremente sus propias milicias con las que hacer frente a las agresiones del temido enemigo.

Habíase creado en Castilla una forma embrionaria de democracia de tipo municipal y militar de pronto iba a reconocerse en la vida política del conjunto del reino. De aquellas Cortes juntadas en 1188 surge la "Carta Magna" leonesa a raíz de la cual el rey, tras jurar respeto a las leyes y costumbres del país, se comprometía a consultar a los obispos, nobles y "hombres buenos" de los concejos para tratar las cuestiones que afectasen seriamente a la comunidad política del reino, tales como hacer la guerra y la paz, garantizar el ejercicio de la justicia o la recaudación de los impuestos.

Observamos, por consiguiente, cómo ya en el siglo XII el pueblo castellano-leonés aparece representado políticamente en las Cortes, representación que es encomendada a los procuradores, "hombres buenos" de los concejos, designados por los hombres libres que eran los habitantes de los mismos. La aparición histórica de las Cortes se relaciona por consiguiente con la formación de los concejos o municipios a raíz del proceso reconquistador y también con la necesidad de la realeza del apoyo fiscal de las pujantes ciudades del reino. De este modo las Cortes se convierten en la institución medular del reino.

Debemos reseñar que también en los otros dos reinos hispánicos bajo-medievales, Portugal y Aragón, comenzaron a juntarse Cortes a partir del siglo XIII.

Así pues, la pujanza económico-política de los concejos se manifiesta en el hecho de la recaudación de nuevos impuestos, los cuales sólo podrán fijarse si los procuradores de los concejos votan previamente el servicio solicitado. Esta necesidad fiscal de la monarquía acaba por imponer la intervención de las Cortes en la vida política nacional y así, a lo largo de los siglos XIII y XIV podemos constatar como se incrementa la importancia jurídico-política de las Cortes. En las Cortes celebradas en este periodo, además de votarse el servicio fiscal, se exigen garantías para su recaudación legal y para su puntual empleo. Incluso las Cortes llegarán a compartir el poder legislativo con el rey; así, las Cortes de Guadalajara de 1207 llegan a aprobar que 12 ciudadanos elegidos por los procuradores de los concejos formen parte del Concejo Real. La legislación del reino, de este modo, se convierte en legislación supletoria que venía a desarrollar los principios jurídicos decididos por las Cortes. El poder jurídico-político de las Cortes alcanza incluso al poder judicial reservado al rey y así, en las Cortes de Zamora de 1274 se decide que varios alcaldes designados por los concejos formen parte de la Corte de Justicia del rey.

La significación política de las Cortes viene a demostrar la existencia de una vida paleo-democrática en la Castilla medieval. El peculiar devenir histórico de Castilla, enfrentada a una guerra divina y nacional de varios siglos contra un poderoso e irreconciliable enemigo, construyó una comunidad organizada a golpe de batallas y repoblaciones sucesivas conforme se ganaban las tierras semidespobladas que servían de frontera entre las tierras libres del norte y el territorio surpeninsular sometido al poder islámico del emirato y posterior califato cordobés.

Conforme se iban ganando tierras hacia el sur, las gentes que la repoblaban constituían comunidades de aldea y posteriormente municipios, concejos formados por súbditos a los que se les concedían una serie de libertades y exenciones de tipo fiscal y militar a causa de la naturaleza fronteriza y precaria de los mismos, privilegios que concedían el rey y los nobles con la finalidad de ampliar y consolidar los límites del reino. Con el avance de la Reconquista el número de concejos fue aumentando progresivamente hasta convertirse en un poder fundamental en el esquema político del reino. En los concejos los hombres libremente se organizaban, libremente discutían sobre cuestiones públicas, libremente formaban milicias armadas para contribuir así a la defensa del territorio y, así, poco a poco el pueblo castellano fue desarrollando una aguda sensibilidad política que terminó por cristalizar en las Cortes cuya actividad llegó a ser decisiva en la vida política del reino en su conjunto.

La representación popular de los concejos fijaba los nuevos impuestos, co-legislaba con el rey, participaba de la justicia real y, finalmente, los concejos, en su conjunto, eran, en múltiples ocasiones, decisivos en el aspecto militar como grandes mesnadas de hombres libres armados.

La realeza, a lo largo de los siglos bajomedievales, llegó a apoyarse en el pueblo llano para hacer frente a las exigencias feudalizantes de la nobleza; y en más de una ocasión la intervención de las milicias concejiles resolvió graves cuestiones al respecto como, por ejemplo, fue la decisión de una aguda visión política de colocar en el trono de Castilla al que sería el gran Fernando III, frente a la partidista intención de las facciones nobiliarias de entronizar a la débil Berenguela a cambio de más privilegios. La acción llevada a cabo por las milicias de Ávila y de Segovia propició un reinado sumamente feliz, el de Fernando III, que amplió el reino desde las riberas del Tajo a las orillas del Atlántico en el Golfo de Cádiz, reconquistando las tierras de Extremadura, La Mancha, Murcia y gran parte de Andalucía.

Las Cortes llegaron a su mayor significación como asamblea de los hombres libres del reino durante los siglos XIII y XIV. El siglo XV comienza a marcar un progresivo declive de la institución; así, las Cortes comenzaron a convocarse por el rey sin ninguna regulación concreta en orden a su celebración y periodicidad; además el proceso reconquistador había sufrido un parón definitivo y la participación de las masas populares castellanas en los destinos políticos del reino iba relegándose a posteriores planos. A lo largo del siglo XV el pueblo en cuanto tal dejaría de estar realmente representado en las Cortes. Los grandes concejos ya constituidos serían los únicos que enviasen procuradores y éstos comenzaban a conformar una auténtica oligarquía municipal; los procuradores actuaban ahora desde una posición caballeresca ante la vida, ya no actuaban como verdaderos representantes populares, ya no "procuraban" por sus conciudadanos del pueblo, sino que habían entrado a formar parte de las minorías nobiliarias y a participar en sus facciones. Durante este siglo se echaría en falta la existencia de una burguesía recia y hábil en las ciudades que hubiese podido trasladar plenamente su voz a las Cortes.

Otro factor debilitador del anterior y elevado alcance jurídico-político de las Cortes hispanas fue el desplazamiento de la monarquía hacia posiciones absolutistas con el advenimiento de la Edad Moderna, sobre todo a partir de la entronización de los reyes de la Casa de Austria, con lo que las Cortes se limitarían a votar los impuestos reales ya desde una posición cada vez más débil y secundaria. Este proceso de depresión de las libertades públicas y ciudadanas y la consiguiente postergación de la función de las Cortes se observa a lo largo de los siglos XVI y XVII en los que las inconmensurables necesidades fiscales y militares de la monarquía de los Habsburgo reprimía toda auténtica sensibilidad política popular en la idea de un inmenso Estado intercontinental enfrascado en multitud de frentes de guerra. Asfixiados los pueblos hispánicos (principalmente el castellano) por una presión fiscal y militar cada vez más insoportable, todo el aparato político-económico-militar gestado durante siglos se derrumbó finado el siglo XVII.

Durante el siglo XVIII el "despotismo ilustrado", vigente como fórmula política en Europa con su axioma de "todo para el pueblo pero sin el pueblo", también se hizo sentir en España por lo que la dimensión jurídico-política de

las Cortes continuó siendo de escasísima relevancia. Fue en 1810 cuando a raíz de la invasión napoleónica el pueblo español pareció despertar de su letargo. En ese año se juntaron extraordinariamente las Cortes en Cádiz, la única ciudad española de la Península no ocupada con el invasor. La nación, cuyo rey se hallaba secuestrado en Francia, se representó en Cortes con la intención de restaurar la independencia política del reino y las libertades nacionales, deseos que se plasmarían en la primera Constitución política española proclamada el 19 de marzo de 1812.

Desde entonces hasta hoy día las Cortes continúan siendo la máxima asamblea política de la nación. A lo largo de los siglos XIX y XX España al igual que otros países de Europa occidental participa de un constitucionalismo de ideología liberal truncado sólo en dos ocasiones con la dictadura de Primo de Rivera y durante el régimen del general Franco.

Las Constituciones hispanas de este periodo sitúan al Parlamento, a las Cortes Generales, en un lugar destacado dentro de la construcción política del Estado; así, con la expresión "el rey con las Cortes" se quiso definir durante el siglo XIX la fórmula política nacional por excelencia.

Las Cortes conforman la norma fundamental del Estado, la Constitución, elaboran las leyes del mismo, aprueban sus presupuestos generales, en fin en su recinto se expresa la soberanía de la nación.

La Constitución actualmente vigente, promulgada en 1978, consagra en su Título III a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) como la máxima asamblea representativa del pueblo soberano encargada del poder legislativo del Estado como uno de los poderes constitucionales básicos. Además de esta labor fundamental las Cortes Generales desempeñan otras relevantes funciones en el marco del Estado de Derecho, funciones de carácter financiero (potestad tributaria y presupuestaria), de carácter político (debates sobre el Estado de la nación, reprobación individual de los Ministros del Gobierno, cuestión de confianza, moción de censura) y funciones de control sobre el poder ejecutivo. También es el Parlamento quien decidirá sobre la reforma del texto constitucional, destacándose así la fundamentalidad de las Cámaras, de las Cortes en el sistema constitucional de 1978.

—Actualidad de las Cortes como máxima asamblea política nacional: representación y democracia.

El principio representativo es uno de los presupuestos esenciales de la democracia, precisamente el que alude directamente a las Cortes como asamblea de representantes en el seno de una determinada comunidad política. El acceso del representante a las Cortes debe proceder del más adecuado método de representación del ciudadano a partir de una elección lo más libre y directa que sea posible. No puede exigirse menos a un poder esencial del Estado democrático, tan esencial que sobre él debe recaer la elaboración de las leyes que rigen la convivencia social. Pero de igual trascendencia es su función de control del poder ejecutivo, control legitimado por la racionalidad democrática de una asamblea representativa de la ciudadanía. Dicha función fiscalizadora del ejercicio

del poder exige la mayor independencia posible de la Asamblea respecto de la institución ejecutiva.

Esta necesidad insoslayable de orden democrático requiere una determinada forma de representación que evite el excesivo control de las cúpulas dirigentes de los partidos políticos sobre los mecanismos de poder (partidocracia). Existe verdadera representación política de los electores cuando éstos, reunidos en distritos, eligen a su diputado personal, pertenezca o no a un partido político; en cada distrito se reunirá un comité de electores para constatar la función representativa del diputado elegido. Sólo así el elector, el ciudadano conocerá cabalmente sus intereses reales, descubriendo quién los defenderá mejor.

Unas Cortes así conformadas, verdaderamente independientes del Ejecutivo (elecciones distintas para la conformación de ambos poderes), suponen una garantía real para la existencia de un Estado democrático de Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- MANZANELLA, A., "Las Cortes Generales en el sistema constitucional español", en *La Constitución española de 1978* de A. Predieri y E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ MARINA, F., *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales*, tomos CCXIX y CCXX, Ediciones Atlas, Madrid, 1968.
- MOLÁS, I. y PITARCH, I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C., *España, un enigma histórico*, Edhasa, Barcelona, 1973.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, P., *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, 2ª ed., Madrid, 1990.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987.
- SUÁREZ, F., *Las Cortes de Cádiz*, Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1982.