

BUROCRACIA Y DERECHO PUBLICO: LA CONCIENCIA Y LOS MEDIOS DEL ESTADO EN LA ESPAÑA MODERNA

El Estado moderno está calificado por la presencia de una Administración. Cuando el pensamiento político cuaja en la *República* bodiniana, un nuevo factor influye con la vieja prudencia: el Derecho. La Ley ha convertido las estructuras en instituciones (No hay realmente mundo institucional sin mundo jurídico). La Edad Moderna conoce una Administración pública porque la estructura sociopolítica en la que se perfilaba el régimen anterior, se va reglamentando y tecnificando. En la medida y según el ritmo con que se cumplen éstos dos esfuerzos, puede decirse que nace la burocracia.

El problema que se aborda aquí es fundamental para la comprensión de la Historia de las ideas y de las instituciones políticas y administrativas de cualquier país. Se planteó hace algunos lustros en una sonada discusión en torno a la obra del Emperador Maximiliano, al que atribuyen los alemanes lo que los españoles podemos asignar a los monarcas que inician nuestra Edad Moderna: la transformación de los Reinos en Estados; esto es, el incorporarse al tiempo propio en que se vivía. Tan vasto y singular proceso era visto allá como un ejemplo de transposiciones y de imitaciones. Si el Imperio carecía de órganos adecuados a la función recién estrenada, tenía que tomarlos de otra parte...

Por lo que toca a España me parece que el planteo habrá de arrancar de premisas distintas. Ya está en favor suyo la afirmación de Fray Juan de Madariaga sobre que el Papa Sixto V copiase la organización de los Consejos de los Reyes Católicos. Si en la Edad Media la Iglesia ofreció un inédito esquema cancelleresco, ahora las cosas habían variado. Ante todo porque no puede olvidarse que España dispuso en aquel tiempo de no pocos

elementos aprovechables: las gentes asalariadas al servicio de los organismos centrales se encuentran en la Baja Edad Media con relieves plenamente calificados. Hay normas iniciales en las *Partidas* y exhaustivas reglamentaciones en las Ordenanzas aragonesas. Alfonso V de Aragón se hace seguir de oficiales adecuadamente preparados para ser sus asesores, gentes a quienes las crónicas llaman hombres científicos; Fernando el Católico cubre con juristas los oficios públicos...

Pero hay otra cosa: mientras los hombres de ley se convierten en funcionarios, los teólogos disertan sobre las leyes. Cuando los funcionarios van a ocuparse de sistematizar su propio quehacer en tratados sobre la Administración, tienen que partir de lo que los teólogos han difundido. Así puede comprobarse que la irrupción de los funcionarios en torno a los aspectos juridicopúblicos de su tarea no es un hecho patente hasta el siglo XVII; en el XVI no pasan del comentario, la glosa o la suma. Heredan, consiguientemente, los puntos de partida de aquellos teólogos que vieron en la ley un *ordo amoris* más que un *ordo rationis*.

1. LOS SERVIDORES DEL REY

Frente a la realidad política que se alza en el siglo XVI, lo primero que se ha de considerar es la actitud de los príncipes ante este esfuerzo por dar vida al Estado.

Los cronistas nos transmitieron una versión un poco escenográfica de la actuación de los Reyes Católicos. El conocido pasaje de las *Quinquagenas* de Fernández de Oviedo nos lo pinta dando audiencia a chicos y a grandes en el Alcázar de Madrid. Pulgar los hace ver sentados en silla de paño de oro, entre doctores y secretarios. Pero lo que bulle en esa presentación es que sobre tales tablas los reyes se sienten protagonistas. El fortalecimiento de la Monarquía se apoya en la eficacia de las esquemas esenciales de Rey-legislador y de Rey-juzgador.

En lo legislativo se supera la versión anterior, vigorizando la regia *iussio*, de tal manera que la obediencia a los mandatos del príncipe es estimada, en conjunción autoritaria y popular, como núcleo y raíz del poder mismo.

En consecuencia, los medios recobran significación dirimente. El Rey es jefe de un sistema de mandos y de asesorías casi me-

canizado, y gobierna enviando órdenes a sus servidores. Las instrucciones a los funcionarios son, desde que asoma el mundo moderno, la más importante de las fuentes legales. El Rey las envía a sus oficiales y en ellas les dice: «lo que vos... habéis de hacer en el ejercicio de vuestro cargo es lo siguiente...»

Cuando accede al trono Carlos es exaltada la tesis ministerialista en cuya virtud entiende el reino como auténtico oficio. En los Consejos que da a Felipe prefiere al Rey grande el bueno. Por lo que toca a sus servidores pídele que aleje de sí a los ociosos, a los aduladores y a los que inventan formas de despellejar a los súbditos. Confía sobre todo en que el hijo tenga aquella gran habilidad que es necesaria para la adecuada elección de los satélites.

Estas tesis se advierten también en las gentes próximas a Carlos. Diego de Mendoza, príncipe de Mélito, Virrey de Cataluña dice al Rey mismo: cuando Dios quiere deshacer a los reyes «comienza por permitir que se cieguen en la elección de los hombres». Don Diego testimonia la realidad de esta problemática en aquellos tiempos y ambiente. Se preguntaban si el Rey debía tener un Ministro sólo o varios y volvía a preguntarse —como antes para los consejeros—, si deben ser mozos o viejos los tales ministros, y si conviene más que pertenezcan a la nobleza o a la clerecía.

Felipe II ha quedado documentado como hombre desconfiado. Con tal actitud le tuvieron que faltar colaboradores.

El exceso de meticulosidad y el crédito que daba al temor le llevaron a intervenir en todo, con lo que la Administración se hizo lenta. El error político del Prudente ha sido diagnosticado como enfermedad de la sospecha. Aplicada a este campo, le obligaba a imponer nombramientos en favor de ineptos y de insignificantes, subordinándoles personas entendidas, con la esperanza de que aquellos se dejasen guiar por éstas. Pensaba que, así, sería más visible su propia dirección. Rey papalista, según el Conde de Luna: fué —dice Mousset— un Jefe de negociado, áspero y puntual en su labor. Impulsó la burocracia, pero una burocracia inoperante, pues su condición era no resolver nunca. Felipe II dejaba las cosas a beneficio del tiempo, tal como le censuraron el Papa y el mismo confesor. La consecuencia inmediata de esta actitud es la unificación, la atracción de competencias, pero de modo subsiguiente la paralización de las funciones. Cuando se

analiza el volumen de la burocracia filipina, ligada al palacio de manera casi total, y su contraste con las pocas tareas encomendadas a la Administración en los ámbitos del reino, se comprende lo que iba a suceder. Con su ingenio menudo, «como de relojero flamenco» en opinión del secretario del Duque de Lerma, se nos ofrece como ejemplo de intervencionismo paternalista, entusiasmado en las pequeñas actividades, con el trámite y con el despacho, al redactar las notas y los decretos marginales o las resoluciones y las determinaciones correspondientes.

El descubrimiento del poder por estos primeros reyes de la Edad Moderna les ilusiona; como a los padres de la edad contemporánea, el juguete mecánico comprado al hijo. Saavedra Fajardo tendrá que acudir a un texto taciteo para criticar esta postura con un ejemplo y picante axioma. El Príncipe no ha de hacer oficio de Juez, de Consejero, ni de Presidente, «más supremo y levantado es el suyo». Ramírez de Prado puntualizará: toca al Príncipe la elección de medios y del tiempo en que se debe ejecutar, «lo demás, fie de sus ministros inferiores». Y en las *Conclusiones políticas de los Reales Estudios*, interesante e importante documento, se insiste: No debería llamarse dilatación de un imperio que el Rey por sí mismo lo mande y lo disponga todo, sin remitir a sus ministros el gobierno, «que esto sería turbar el orden e imposibilitar la justicia». En fin, cierto *Papel sobre las causas de las derrotas de España*, afirma que «el querer que todo pase por su mano... hace tanto perjuicio como los cielos padecerían si se parase un punto el primer móvil».

Los reyes de la Edad Moderna sienten la jactancia del mando; acaban de advertir lo que seduce el poder, y no dejan que algún girón del mismo llegue a los secretarios. La Junta constituida por Cristóbal de Moura, Luis Idiaquez y el Conde de Chinchón, es elogiada precisamente al ser atendida su finalidad: «para que repartido el trabajo, fuera más tolerable y no se confundiesen las materias». Cuando Felipe III suprime esta Junta, a López de Reino le parece «el comienzo de la ruina de Castilla». Queriéndolo el Príncipe hacer todo, necesita —más aún que cuando las cosas se dejan en su sitio— un sistema de medios adecuados. Estos medios fueron los funcionarios y los Consejos. Aquel Consejo del que la Reina Católica iba siempre proveída, según nota Bernáldez, asegurando que sin él no tomaba ninguna decisión.

hizo que se calificara a la Monarquía de la Alta Edad Moderna como Monarquía consultiva.

Por otro lado, la misma conciencia de Estado, y esta dependencia de los reyes de la república, es señalada por las Cortes, que en alguna ocasión (Valladolid, 1518), enlazan el concepto del Príncipe como servidor de la república, mercenario del pueblo, con la exigencia de una colaboración con sus servidores. Los oficiales del Rey son teorizados en línea bíblica sonada y olvidada: El buen Rey ha de buscar tales ayudadores cuales los buscaba Moisés cuando Dios le dijo: «Juzgarás a mi pueblo, y escoge varones prudentes, temientes a Dios, que tengan sabiduría y aborrezcan codicia». Así Guevara, hombre del séquito carlino, escribió en ese *Libro áureo* que tanto impresionó a Francisco I: Una de las cosas que hizo gloriosos los siglos antiguos y de inmortal memoria a los gobernadores de ellos, fué los príncipes ser diligentes en buscar sabios para llevar consigo...

En cuanto al Consejo, su exaltación en la ordenación administrativa adquiere enorme resonancia gracias al humanismo, pero también porque la valoración del sistema consultivo replantea —y aleja— los problemas de responsabilidad. La buena elección de magistrados y de consejeros es singularmente valorada, porque las gentes que aconsejan y ejecutan, y las que auxilian en el mando, son las que cuidan de los intereses de la comunidad. Se buscan personas preparadas, expertas, técnicas. Se indican como adecuadas aquellas que se preocupan por las materias políticas, los *reipublicae studiosi*. No bastará llamar a las puertas de las casas de la calle Mayor, como, ante el olvido de estos principios, podrá decir —en chanza de las costumbres españolas— un Rey francés; hay que preparar a las gentes, y hay que colocar en cada puesto la persona que sea más idónea para el mismo.

La calificación del trabajo de los oficiales es igualmente atendida. Porque este trabajo no es sólo de ejecutar; han de poder igualmente decidir, porque no son simple instrumento, sino titulares de una colaboración. Quieren imponerse ciertas normas legales y, han de definirse y localizarse no pocas competencias. Cuando Carlos decreta el traslado de la Chancillería de Valladolid a Arévalo, los jefes de las Comunidades impugnan la orden, haciendo notar el quebrantamiento de los privilegios jurados y afirmando que tales leyes «no se han podido ni pudieron derogar

desde Flandes o Alemania». Las mismas Cortes, en 1520, construyen un análogo sistema de competencias.

Al través de un siglo de tanteos, la elaboración parece conseguida. Saavedra Fajardo ya se puede oponer a la lata calificación anterior valiéndose de una expresiva imagen: el Príncipe que ensancha la circunferencia de la corona ve de seguida que «se le cae de las sienes».

También duele la privilegiada consideración de algunos con daño de la generalidad, y se propone como merced que favorezca a todos, la de las obras públicas. Tales trabajos, y no los beneficios que privilegian al agraciado, son la tarea del Rey. En vez de dilapidar el patrimonio común con dádivas a particulares, háganse gastos públicos: caminos, acueductos, y puentes, como —según un pasaje de Fox Morcillo ejemplar para fijar esta *admiratio*— supo hacer Roma.

El aumento de la república consiste en su mejor administración y no se ha de descuidar la política fiscal, que los impuestos son viva preocupación. Si no tardará en llegar quien afirme —en anticipo de la frase de Hobbes— que el impuesto es el precio de la paz, y que por muchos impuestos que se paguen nunca se gratifican suficientemente la tranquilidad y el orden públicos, están más cerca del ambiente de su tiempo quienes subrayan lo peligroso que es en este punto cualquier innovación.

La interferencia del interés público con el privado parece igualmente viva. La realidad penetraba en la anécdota y en el juego dialéctico. Antonio de Herrera se planteaba si eran o no materia de Estado las gracias y perdones, y afirmaba que lo eran cuando el propio interés se involucraba con el interés público, así como en el caso de que gracias y mercedes se encaminasen a adquirir la benevolencia y la gratitud de los súbditos. En fin de cuentas, también los cargos eran gracias y mercedes. Podía preguntarse entonces si constituían pura gracia o si se hacían ya exigencia del ordenamiento políticoadministrativo.

La respuesta obliga a preguntarnos previamente, cómo se interpreta la estructura de la Administración. La consideración de tal problema exigiría desvelar, ante todo, el panorama de la vida política en acción, porque lo decisivo está en llegar a comprender si aquel tiempo vió en el Estado una máquina en lugar de un organismo. Juan de Lucena comparaba el mundo a un reloj; si también el Estado fuese como un reloj, la trabazón personal

quedaría mecanizada y la burocracia se ofrecería como instrumento, cual puro medio administrativo. La marcha del Estado hacia su proyección relojera o maquina se nos ofrecería a la vez como el resultado de un proceso y como la imagen de la propia conciencia del siglo.

Los Reyes Católicos se sitúan en el punto medio de aquella gran parábola que empezó a describir Alfonso XI y que encuentra impulso en el esfuerzo que se despliega en este tiempo para establecer un sistema de medios administrativos: consejos y cortes, chancillerías y corregimientos, soldados y jueces... Por encima del gran vacío de la negación de toda conciencia de Estado que precede en Castilla al advenimiento de Isabel, el aire conservaba una cierta tensión, y pudo construirse sobre aquellas huellas, gracias a la aportación fernandina del «Príncipe nuevo». El Católico Fernando, lector de Pedro de Vinea —Secretario famoso de Federico II de Sicilia, primer organizador de la moderna burocracia—, sabe exaltar su propio poder, su jactancia de poder. En la confirmación de los privilegios de la Universidad de Valencia, en 1502, esa conciencia ofrece un decisivo documento al considerar su misma potestad *legibus non astricta*. La ambición política está ahí, insobornable. Y no es intelectual, como surgida de lectura de las constituciones fridericianas, ni mucho menos traída por estilo cancilleresco, como cuando se pretende aportada por Conchillos, que anduvo con doña Juana por Borgoña. No bastan viajes de secretarios propios, ni libros de ajenos secretarios. Está aquí plenamente calificada la empresa que importa al Príncipe.

2. LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL ESTADO

En el segundo aspecto a considerar —las competencias— ha de tomarse en consideración este hecho de que la Edad Moderna se califique precisamente por la conciencia del Estado, ejemplarizada en los gobernantes.

Las cuestiones discutidas anteriormente con los señores seglares y eclesiásticos, que llevaron al terreno de los hechos la disputa teórica, pueden considerarse ya como indiscutibles. La Justicia, la Milicia y la Hacienda son, definitivamente, función estatal. Otras funciones se apoyan en este mismo ambiente y medran bajo esta atmósfera. Tales, la Enseñanza y la Beneficencia. Y es aquí, en la

Educación y en la Asistencia públicas, donde el Estado moderno anunciará la ilustración y ofrecerá su más acusado perfil, porque ahí estriba la disputa con el poder más firme. Que si la justicia, la hacienda y la milicia se cobran frente a las inmunidades y a las usurpaciones, la beneficencia y la enseñanza serán tomadas del cuadro institucional de la Religión.

Conocemos ya como atrajo para sí el Príncipe la competencia económica, en la oportunidad de aquella «peste negra» frente a cuyas consecuencias resultó impotente el poder local. Lo jurisdiccional y lo bélico están perfectamente documentados en este primer período. Su despliegue estriba la conciencia de que el Príncipe sabe cuál es su quehacer y hasta dónde alcanza la órbita de su autoridad. En el fondo tornamos otra vez al tema de la *autoritas* y de la «potestas», a la fuerza del prestigio y a la capacidad de reacción de los elementos sobre los cuales se ejercen de manera casi mágica, alada y viva, esas interacciones que dan espacio y relieve sociales a los «imperantes» o «imperatores». Ahora, el Rey tiene conciencia de su *autoritas* y está dispuesto a mantenerla por el ejercicio de sus «potestades». La Reina Isabel se referirá en su Testamento a aquellos grandes y caballeros que, por formas y maneras exquisitas, habían impedido que los vasallos y moradores de sus lugares apelasen, de ellos y de sus jueces, a las Reales Chancillerías, y dirá que tolerar tal intromisión sería en mucho daño y detrimento de la preeminencia real y de la suprema jurisdicción que le corresponde y que es —según este texto— inabdicable e imprescriptible. Tan propio del Rey es el juzgar que Fray Juan de Torres lo compararía al cazar en el cazador, al coser en el sastre, y al cavar en el labrador...

Lo mismo sucederá con la Milicia. Las Ordenzas militares de 1516, obra de Cisneros, representan análoga toma de conciencia. Se acaba con las mesnadas señoriales; el ejército es voluntario y la oficialidad profesional.

Felipe II establecerá el ejército permanente. Estamos ante una realización de la máxima eficacia. Por eso se suprimen y derriban las fortalezas y las casas fuertes que se levantaban en el interior, y caen al golpe de la conciencia regia que concentra y monopoliza aquella doble *missione* que se dirigía a proyectar el poder del Príncipe en la guerra *expugnare hostes* —y en el ejército— *militibus impendia tribuere*. También entre nosotros esta acción argüirá en

favor de la interpretación sombartiana: «en el principio fué el ejército».

Pasemos a la Hacienda. Tras la instauración de la alcabala se ha ido reconociendo el carácter público del impuesto, se ha generalizado la prohibición de que los inmunistas perciban tasas o contribuciones semejantes. Muy pronto la actividad específica del Príncipe moderno estará apoyada por una teoría: Acevedo, Gironda, Larrea y Lasarte considerarán la tributación como una obligación derivada del vínculo de súbdito. A los juristas se unirán los teólogos, y Molina, Soto y Suárez insertarán los aspectos éticos derivados de la doctrina de la *causa impositionis*. En conjunto, el poder fiscal no tornará a discutirse, porque incluso se distingue de la facultad de diezmar respetada en la Iglesia, bien que bulas y diezmos sean intervenidos por el Estado.

Las competencias asistencial y docente cobran impulso ante las implicaciones de la época. No puede afirmarse, como se ha pretendido, que ambas sean consecuencia de la reforma. Concienzudas y documentadas investigaciones han hecho abandonar las tesis difundidas por Ranke y Liebe, frente a las cuales eran tan buena prueba el ejemplo español. En este siglo XVI, especialmente en zonas de ciudades importantes, como Sevilla y Valencia, estas materias quedaron incorporadas plenamente a la Administración.

Con el hecho se da también la doctrina, y son relevantes los autores que declaran limpia y rotundamente que la beneficencia y la enseñanza constituyen ámbitos que corresponde atender al órgano de la república. Algunos traen a colación antecedentes históricos, partiendo incluso del mundo romano. Para Fox Morcillo es, en efecto, tarea de la república ocuparse de la enseñanza, estableciendo escuelas y vigilando a los maestros. Estas escuelas deberán inculcar a los niños la piedad cristiana, pero su organización no parece que deba ser obra de la Iglesia, sino del Estado. El mismo autor testimonia el traspaso operado por entonces: constituye ahora tarea del príncipe, pues antes se ocupaban de ello los obispos. Más entenderán algunos que toca a la república: procurar —dice Saavedra— que la educación de la juventud se dé de tal manera «que el número de letrados, soldados, artistas y de otros oficios, sea proporcionado al cuerpo del Estado». Así la apropiación de las competencias docentes se tuvo que apoyar en expedientes y en trámites diversos, ya que en su realización existía una gran variedad de matices.

Los reyes intervienen la enseñanza por un primer motivo profesional: necesitan disponer de funcionarios preparados. Esta urgencia de profesionales, expertos o peritos, obliga a vigilar la más cuidadosa expendición de títulos. En esa línea ha de interpretarse la disposición de los Reyes Católicos que niega valor a los grados literarios discernidos por rescriptos apostólicos. Luego se va conquistando terreno mediante el envío de visitadores, con objeto o pretexto de mantener la pureza de los Estatutos, pero para dar pie a propuestas de reforma que favorezcan la intervención gubernativa. Ahora bien, debe señalarse que, entre nosotros, tal intervención regia no supone una ruptura con el régimen anterior. Existe ciertamente nacionalización de la Universidad, como es corriente frente al hecho anterior de la universalidad de la docencia, pero no laicización. Mientras en Francia surge el Colegio, por iniciativa real, frente a la Sorbona, los Reales Estudios de Madrid son obra eclesiástica; las quejas de López de Hoyos contra la enseñanza jesuítica suenan a chácharas de vecindad. Y aunque todavía en el siglo XVII exista algún autor que considere a la Universidad como institución de la Iglesia, dominan los decididos a sancionar el traspaso, ya considerándola órgano mixto, ya plenamente órgano público, secular. Camilo Borrell afirmará el carácter civil y la autonomía con que pueden ser fundados por los príncipes, sin contar con la colaboración del Papa: *quia ius habent erigendi eas in suis regnis etiam absque Pontificis auctoritate*. De manera análoga se interviene el nuevo medio de expresión, el sistema de reproducción mecánica de textos inventado por Gutenberg, y los libros, como elementos de instrucción pública, caen bajo la vigilancia del Estado.

Algunos aspectos del traspaso de la beneficencia se ofrecen como singularísima parábola. No podemos olvidar la mención del famoso decreto de 1531, que ha sido considerado por Bonenfant, como la primera tentativa del Estado moderno para organizar de manera uniforme la asistencia a los menesterosos. Sus fundamentos arrancan de la prohibición de la mendicidad y de la centralización de la asistencia. Incluso se señala un problema ligado al docente: el de la enseñanza obligatoria, para hacer aptos a los hombres a fin de que puedan ganar su sustento. El edicto carolino nace en virtud de muy concretas circunstancias: la desorganización de la beneficencia parroquial, la abundancia de parados, la falta de una educación cristiana, el fondo comunizante del anabaptismo

westfaliano... Pero hay también ideas en acción: ese tratado *De subventione pauperum*, escrito por Juan Luis Vives, pocos años antes del Edicto, y dedicado a una de las ciudades de Flandes donde la crisis material y moral se ofrecía ya clara.

La nueva competencia civil hubo de tropezar con alguna oposición. Fray Lorenzo de Villavicencio en su *De oeconomia sacra circa pauperum curam*, arguye con la taumaturgia de Cristo para atribuir a la Iglesia el cuidado de los enfermos y de los desvalidos. Pero la mendicidad hecha profesión, por mucho que se valorase la actitud eclesiástica, era realmente un problema social del cual no podía desinteresarse un Estado que dictaba leyes sobre los lujos y las bodas. El edicto de 1531, y aún algunas ordenanzas de ciudades de Flandes, son conocidos y se quieren imitar. Las Cortes piden que se reglamente la mendicidad, y las habituales consultas a los teólogos documentan la resonancia de aquellos hechos. Fray Domingo de Soto alude así, en su *Deliberatio in causa pauperibus* a «no sé qué ordenación que agora traen de Yprés de Flandes». Y hasta hay frailes que elogian la medida: tal aquel Fray Juan de Medina que defiende las ordenanzas que, sobre este punto, ha establecido la ciudad de Zamora.

Puede decirse que si con anterioridad al edicto la preocupación encuentra algún testimonio, como el de las Cortes celebradas en Madrid en 1528, las reuniones que siguen a la disposición de Carlos dejan constante y brillante estela. Por ejemplo, en Segovia, en el 1532, los procuradores de las ciudades piden que en las grandes poblaciones se establezcan dos casas, una para enfermos contagiosos y otra para recogimiento de enfermos no contagiosos y de pobres. Se unen así a la corriente doctrinal, las peticiones y las reformas. La de los hospitales revela, a lo largo del siglo, la aquiescencia lograda por esta materia como competencia propia de la Administración. En ejercicio de función gubernativa surgen hospitales reales o generales, como los de Pamplona y de Compostela. La actividad se afirma, a pesar de todas las reservas. Queda ahí el comentario de Fray Juan de Medina: «Dicen que barruntan que no podrá durar mucho este negocio andando en manos de seglares».

Precisamente entre los argumentos que hacen surgir aquella Ordenanza de 1531 está el contrario: que la administración eclesiástica no aplicaba a la beneficencia las rentas de los capitales legados a tal fin, y por ello —y para organizar y unificar la asis-

tencia— se pide que intervenga el poder público. También importa valorar algunos hechos, como el de la experiencia militar, sobre todo tras haberse incorporado al séquito de los Reyes Católicos el Hospital establecido en Baza durante la Guerra de Granada. Hospital llamado de la Corte, que sirve de antecedente a la creación carlina de Madrid.

No hay así oposición entre la actitud española y la modernidad política en este punto. Lo que pide Bodino está considerado por nosotros. Y aún en ciertos aspectos nos anticipamos.

3. EL CRECIMIENTO DE LOS OFICIOS Y EL RECLUTAMIENTO DE LOS OFICIALES

Con el aumento de las competencias, forzosa y derivadamente, surgió el aumento de los oficios y de los oficiales. La Baja Edad Media conoció aquellas gentes que formaban en los *scrinia* o trabajaban como «dictadores» o notarios. Don Juan Manuel preguntó por el lugar que tendrían, en la ordenación de los estamentos, los oficiales de las casas de los señores. Tanto la nobleza como la realeza empezaron a comprobar el gran número de funcionarios que se les iba imponiendo por la complicación y la multiplicidad de los quehaceres administrativos.

Con los caballeros retribuidos por soldadas y con los jueces de salario, el ejército y la justicia disponen de una vasta red de oficiales. La Universidad exige también visitadores y regentes. La beneficencia, contables y médicos. La intervención de la vida económica, personas entendidas en la negociación y en el tráfico. La tendencia progresiva en cuanto al aumento del número de oficiales se acentúa de modo sorprendente. Isabel la Católica se muestra preocupada por su crecimiento y dispuso que redujesen al número y estado que tuvieron «según la buena costumbre». Pero no fué solamente Isabel quien anduvo angustiada por el auge de los burócratas. También en Francia, Francisco I iría a suprimir, años después, hacia 1546, cuantos oficios se habían creado a partir de una determinada fecha. (Bien que en Francia el problema sea distinto, pues en el fondo la medida constituía un expediente para impedir que la venalidad desvalorizase el rendimiento. Isabel es más desinteresada, se apura por el gasto.) Empeño inútil. En todas partes, el Estado crecía por sus nuevas com-

petencias... y aquí además por sus nuevos territorios. Felipe II necesitó mayor número de funcionarios que Isabel. Tenían que prepararle los papeles y las propuestas del sinfín de asuntos que le eran consultados desde todos los rincones de sus vastos dominios. Los inventarios de Simon Contarini colocan a la España de aquel tiempo como al país donde los reyes poseían mayores posibilidades de favorecer a los súbditos mediante designaciones para ocupar cargos. ¡No nos damos del todo cuenta de la revolución escalofonal que ha debido producir la incorporación de las Indias a la Corona castellana! Las nóminas de las gentes seleccionadas —de que hablaremos luego— se renovarían fácilmente con sólo destinar a los inscritos en ellas hacia puestos indianos. Aparte quedaba el mundo europeo: Italia y Flandes, pero aún sin estas dos vertientes, la mayor competencia del Estado era tal —según es sabido— que exigía una abundancia de oficiales capaz de dar propia calificación al esquema de la Administración de aquel tiempo.

La organización burocrática del Estado, un poco frente al ordenamiento político pluralista, de inmunidades y delegaciones de poder, ha hecho subrayar que, en este último ejemplo, las funciones directivas de la sociedad son ejercidas cumulativamente por los mismos individuos y en forma que los agregados sociales puede decirse que normalmente poseen aquellos órganos necesarios para el ejercicio de las funciones que detentan, en tanto que bajo la presión de la burocracia el Estado diferencia las funciones y constituye categorías distintas y especializadas de oficiales que desempeñan funciones públicas mediante remuneración con cargo a la Administración y sobre la base de credenciales de poder e instrucciones de gobierno.

A medida que la organización política se va burocratizando, se mecaniza y se integra en esquemas de trámite y gestión. Y ahí está uno de los más vivos mordientes por el cual ese gran artista que es el Príncipe fija los más acusados colores de la problemática administrativa de aquel tiempo: la valorización política de los grupos sociales sobre los cuales se apoya la burocracia. Hay gentes que, por ocupar altos cargos, consiguen brillantes posiciones personales; otras, al integrarse en el ordenamiento burocrático, empiezan a descollar. Estamos así delante de la configuración dicotómica de clase dirigente y clase política.

A nuestro efecto, urge considerar la distinción, que se pro-

duce de manera inmediata, entre altos cargos y meros oficios. La consideración sociológica de unos y de otros no puede ser sorteada, y sus consecuencias tienen importancia singularísima para fijar lo que constituye la esencia de toda organización típicamente política: el séquito del Príncipe y la minoría rectora. Para cubrir los altos cargos se acude a los hombres de iglesia y de blason, a la nobleza y a la clerecía, en tanto que para los meros oficios se da paso a los hombres de ley. Con unos y con otros, se levanta una verdadera clase política, una entera aristocracia de funcionarios que hará mucha mella a la clase dirigente, a esa aristocracia sin adjetivos. La penetración de los hombres de ley se da de tal modo que llega a preocupar a la nobleza. Recuérdese que el Marqués de Priego se confederó con el Duque de Medina Sidonia y con el Conde de Treviño, descontentos de la poca parte que se daba a los grandes en el Gobierno del Estado. Y ahí reside también la motivación del cambio de estilos que se documenta en 1601, con Felipe III. Los reyes utilizaban en la Administración a gentes del estado llano, hidalgos y juristas, reservando a los nobles los altos puestos de la milicia, de la diplomacia y de la Iglesia. Por deseo de Carlos, o quizás de Felipe —que gobernaba como Príncipe aquel año de 1553— se acude a mercaderes y a negociantes para cubrir los oficios de la organización fiscal; lo que es buena prueba del movimiento tecnificador. Sirviendo estos propósitos, accede al Consejo de Hacienda el rico mercader de Medina, Rodrigo Dueñas, si bien señaló muy pronto su incomodidad en un ambiente donde triunfaban «letrados —dice— que no conocen tales negocios». Aquí el problema de encontrar y utilizar expertos estribaba en la dificultad de ensamblar la competencia con la ética: los moralmente irreprochables fueron técnicamente ineficaces, y los expertos bien probados, codiciosos.

La especialización de funciones exigía de otra parte diversos conocimientos. Se viene señalando largamente por viva tradición doctrinal que la prudencia política es distinta de la prudencia militar y de la prudencia mecánica. Diego de Valera subrayará en su admiración por Isabel y por Fernando que una de las cosas en que los reyes más se deben mirar en los consejos, es que los reciben de cada uno en lo que más sabe: en las cosas de conciencia de los prelados y religiosos, en las cosas de justicia de los doctores y letrados, y en las cosas de guerra de los caballeros...

Por lo que se refiere a la penetración de los legistas en el

cuadro de los medios administrativos, la escena ha de iluminarse con la actitud de la burguesía. Era sabido lo que sucedió en Cataluña y en Valencia, donde empezó a tomar cuerpo el espíritu burgués. El contraste entre los deseos de la burguesía de hacerse con el poder municipal y el efectivo repudio de los cargos públicos por sus miembros, prepara el camino para la utilización de los hombres de leyes como salariado politicoburocrático.

Era bastante perspicaz el Rey Católico para comprender toda la crisis que se vivía. No es sólo que piense que el poder real saldría beneficiado de esta colaboración de los hombres de ley. Es que se trataba de un grupo de individuos bien calificados cuya independencia de criterio y cuya limpieza de intenciones se ofrecían como altamente favorables para la tarea que se avecinaba. Siempre gusta saborear el famoso pasaje de Hurtado de Mendoza: Pusieron el gobierno de la justicia y de las cosas públicas «en manos de letrados, gente media entre los grandes y los pequeños». Este texto es bastante expresivo, pues señala la función mediadora que brilla en toda consideración del quehacer político. El gran escritor liga estas gentes a la que llama «nueva manera de gobernar». Los hombres de ley —profesores y magistrados—, comedidos, incorruptos, sin amistades que los estrechen en sus actuaciones, sin lujos que los aten a mayores gastos; humanos en su trato, metódicos en sus tareas, constituyen el eje de esta gran reforma. Su inserción está así doblemente vinculada al esfuerzo de los príncipes: porque la administración se ha tecnificado y porque al frente de los oficios había que poner a personas que no se sintiesen obligadas a partes o estamentos. Los hombres de quienes ocupan puestos de asesoramiento, de ejecución y de dirección suenan como doctores y licenciados: durante el reinado de los Reyes Católicos encontramos continuamente a los Aguilar, Caballería, Díaz de Alcocer, Maldonado de Talavera, Fernández de Vadillo, Ramírez de Zamora, Sánchez de Logroño, Andrés de Villalón y tantos otros como Carvajal y Tello, Mujica y Fuente y Zapata...

La tecnificación del orden administrativo hace exigir el título de letrado para el ejercicio de los corregimientos. Tiende a mejorarse la enseñanza del Derecho; se procura que tal preparación dure por lo menos diez años, a fin de que los licenciados sean hombres doctos. La reforma de la Universidad, con una mayor intervención de los príncipes, y la valoración de los diplomas, insis-

tentemente perseguida, están directamente ligadas al tema de la preparación del personal que pedían con urgencia las nuevas tareas del Estado y la mayor extensión de los territorios españoles.

Aunque desde este tiempo se estudia la legislación real, sigue pesando el mundo del Derecho romano, y puede suponerse que la resonancia del viejo *ius publicum* nos da ejemplo de la huella que deja en el hecho de que generalmente se apoderasen a dos personas, actuando al modo de los magistrados romanos: así se producen en la época de los Reyes Católicos las lugartenencias duales, con don Alonso de Cárdenas, comendador mayor de León y don Alvaro de Figueroa, Conde de Feria, durante la guerra de Portugal, o el Almirante y el Condestable al irse los Reyes a Aragón o cuando acuden al cerco de Granada. Otros datos confirman esta diarquía: dos fueron también los adelantados de Galicia.

Sobre las líneas romanas del Derecho y bajo la cúpula de la Iglesia se va construyendo la imagen del funcionario que necesita el Estado moderno. Debe ser gente preparada, y ha de ocupar puestos de acuerdo con sus méritos propios. Cuando Fray Francisco de Vitoria censura que la competencia y la preparación sean desbancadas por diversas calidades personales, lo hará en consideración a que son aquéllas lo que importa en relación con la tarea que tienen encomendada.

El famoso escrito dirigido por Olivares a Felipe IV, en 1621, demuestra que el cambio de estilos realizados por Felipe III ha significado un paréntesis en la obra emprendida por Fernando y por Carlos. El cargo es visto por el Conde-Duque como recompensa: virreinos, embajadas, gobiernos, audiencias, consejos, asientos de la real casa, títulos, grandezas y otras honras innumerables... No se trata de que se domine un área concreta de la Administración; solamente es cuestión de distribuir mercedes en forma justa y cabal, dando proporción a los aumentos y servicios de cada uno. Olivares da al Rey consejos de pura política: que la igualdad de esta balanza —dice— conserva reyes y reinos y los hace pacíficos y bienaventurados. Cuando Felipe IV quiere recoger estas proposiciones lanza el Decreto de 26 de febrero de 1643, por el que pretende dar satisfacción a la justicia distributiva, que pende —decía— de que los oficios se provean en personas de mérito «sin más atención que a la suficiencia, virtud y partes».

La medida va, sin embargo, enderezada a concluir con un vicio: el tráfico y monopolio que se ha hecho de los puestos de la Administración. El Rey resuelve que de allí en adelante no se le pueden consultar plaza ni oficios de justicia, compañías ni puestos de guerra, ya que quiere que «se den por méritos y que se tenga por incapaces a los que en fuerza del dinero quisieron adelantarse a merecerlo».

¡Es lástima que las iniciativas y propuestas del tiempo de Isabel y Fernando no cuajasen en los años siguientes! Los Reyes Católicos habían marcado un camino, en el cual la anécdota atribuida a Cisneros con ocasión del nombramiento de un hijo de don Alonso de Fonseca como sucesor de éste en la mitra de Santiago, real o inventada, revela lo excepcional del ejemplo. Precisamente de los Reyes Católicos arranca la idea del libro donde estén los nombres de las gentes juzgadas a propósito para el mejor desempeño de los cargos públicos.

Nos dan noticia de tal nómina Galíndez y Agustín. El Arzobispo de Tarragona cuenta que aquel era libro que la Reina conservaba en un cofre, cuya llave llevaba consigo siempre. Escribíanse allí los nombres de las personas que merecían obispados, consejos, audiencias, corregimientos y otras cosas tales, de modo que al producirse la vacante se tenía la información conveniente para la designación que se habría de hacer. Antonio Agustín piensa que tal expediente, verdadero álbum de próceres, tienen origen bíblico, pues algo de ello bulle en el *Libro de Ester*. Incluso podría ser costumbre de raíz oriental, engranada a una mundanización de la omniscencia divina: El Rey sería, como Dios, capaz de ver lo que los súbditos hacían en todo el reino, y por sus acciones los conocería y llamaría a las tareas que más conviniesen. En todo caso, lo interesante para nosotros es que la existencia del libro trascendió y que las cortes de Valladolid piden en 1537 a Carlos I que continúe practicando tal información secreta, atribuida —se afirma— a sus abuelos, pues «un tal libro conviene y es más necesario a V. M. por tener más reinos y señoríos». En las mismas Instrucciones de los Comuneros, aprobadas por la Santa Junta se alude a esa misma tradición y en todo caso cuenta luego con el apoyo del Apóstol de Andalucía, el Beato Juan de Avila, quien afirma en sus *Advertencias*, que sería conveniente que llegase a las manos de Felipe II una lista de ese tipo. Todavía en 1620,

Bermúdez de Pedraza echa muy de menos aquella célebre nómina, y Furió Ceriol insiste, proponiendo la búsqueda de gentes idóneas, que tornará a preocupar en la época ilustrada.

4. ¿UNA TEORÍA ESPAÑOLA DEL CARGO PÚBLICO?

A la vieja teoría del alto cargo, apoyada en la interpretación del consiliarismo, sucede una completa consideración del cargo público —mayor y menor—, advirtiéndose el arranque de la nueva postura en la superación de la visión medieval, y con una fuerte base realista se hermanan aquí la experiencia política, la ética y el derecho.

El tema del escogimiento de los mejores asoma con valor de constante en nuestra literatura jurídicopolítica. Los *Apuntamientos* anónimos dirigidos a don Baltasar de Zúñiga plantean el problema estimando que no es suficiente proveer en gente buena, sino que hay que elevar a la mejor, que es —según se declara, de acuerdo con lo que venimos señalando— la gente de ley y de honrados pensamientos. Furió Ceriol señalará, con todo detalle, las condiciones que deben darse en los consejeros, y Huarte de San Juan expondrá en su *Examen de ingenios* toda una propia construcción. Desde la psicología y el conocimiento del hombre hasta la minuciosa descripción corporal, todo entrará aquí en el saco de la Política, pero nada hubiera conseguido realizarlo sin ayuda de la ley.

La Nueva Recopilación recoge textos que distinguen los oficios públicos de jurisdicción de los oficios públicos puramente administrativos. Más de un *Discurso* sobre el mejor regimiento y gobierno de la Monarquía —como el de Agustín Alvarez de Toledo— señala clasificaciones semejantes, pero no hay todavía una construcción en este primer siglo, cuando los juristas se hacen burocratas y los teólogos teorizan sobre la ley. Bien que apenas entremos en el siglo xvii, Enríquez de Zúñiga, Fernández de Otero y García Mastrillo nos ofrezcan doctrina plenamente elaborada en copiosos y en útiles tratados. Estos tres autores reconocen, en principio, que la materia referente al cargo público ofrece una gran amplitud y resonancia. Ante todo ya es necesario a cualquier Estado un adecuado ordenamiento de los medios administrativos, ya que no hay república bien constituida, como dice Fernández

de Otero, que pueda mantenerse sin su autoridad, prudencia y diligencia, pues, a la manera que un ejército nada puede hacer sin su caudillo y la nave sin piloto corre peligro de naufragar, *non ab simile quoque ratione Civilis Societas non nisi sapientissimorum Officialium consilio et potestate consistit.*

La sistematización de los problemas administrativos ligados al funcionario están atendidos casuísticamente en estos libros. La duración del cargo: se trata ya de hacerlo vitalicio, pero su iniciación debe ser sólo anual; esto es, entrarían a prueba. El sueldo: debe ser justo —como el precio—, y suficiente, y corresponder al trabajo que se desarrolla, de modo que si se ejercen dos funciones, siendo compatibles, se deben cobrar los dos sueldos. Estos han de pagarse por años, y así se cobrará aunque se esté enfermo, o tenga licencia, y si falleciese el funcionario se ha de entregar la anualidad entera...

El funcionario queda vinculado a la Administración y su nombramiento constituye regalía del Príncipe: *magistratus creatio, de regalibus est.* Toma así esta materia un sentido calificadamente secular y se separa de la línea teológica que había venido adjetivando su significación a lo largo del siglo XVI. Como puede suponerse, este peso ético no desaparece con la neutralización ocasionada por tales tratados. Aunque se difundan y reimpriman, no hacen tabla rasa con el pasado, ya que más bien se interesan en la línea tradicional. Por ello resulta obligado ofrecer como fondo del tratamiento técnico que dan Enríquez de Zúñiga, Fernández de Otero y García Mastrillo el panorama de la concepción intelectual vigente en la vida política y social.

El peso de la ética y la proporción clerical dominante en la intelectualidad del siglo XVI conducen a una interferencia que da propio sentido a la doctrina española del cargo público. En primer lugar se atiende la consideración del cargo u oficio como bien; en segundo lugar, y consecuentemente, la distribución de los cargos ha de ser tributaria —como se advierte en la propuesta del Conde Duque a Felipe IV— de los conceptos de jutsicia con los que juegan los moralistas.

Al lado de estos factores también deben contarse las normas realistas que ha hecho construir la experiencia. Si la exigencia de idoneidad en el titular queda determinada por razones de justicia, la temporalidad puede ser apoyada por la calidad de bien común propio del puesto y aún porque, en efecto, no convenga mantener

mucho tiempo a las gentes con mando. Si al fraile procomunero Alonso de Castillo le parecía inconveniente la perpetuidad de los cargos, ya las Cortes toledanas de 1480 determinaron que los jueces y alcaldes de la corte tuviesen plazo de ejercicio anual «porque —como afirman los reyes al aceptar la petición— de la larga estada de los oidores en la nuestra audiencia se suelen seguir algunos inconvenientes». López Bravo dirá que debe preocuparse con cautela «que no estén siempre en las dignidades unos y siempre sin ellas otros de los dignos». La experiencia enseña que aún con los oficios anuales se ensoberbecen los hombres ¿qué será si —como se pregunta— duran más de un año, o si son perpetuos?

Pero la experiencia también ofrece otras conclusiones: No debe perderse de vista que el mantener a una persona en un cargo aumenta su autoridad; la magistratura perpetua ayuda a la prudencia del oficial o del gobernante. En su virtud, se distinguen ciertas dignidades a las cuales conviene la perpetuidad. Son, por ejemplo, aquellas en las que más que la fuerza o el poder importa el lustre, como sucede con las presidencias de los Consejos. El mismo Rivadeneyra quiere que todos los ministros sean conservados con autoridad, es decir, mantenidos en tanto lo merezcan, debiendo cambiarse con toda celeridad, sin dar tiempo a la dilación cuando incurran en faltas graves. Antonio Pérez sacaba argumentos de las Instrucciones de Carlos V, que aconsejó a Felipe II que no se sirviese largo tiempo de un Ministro, y principalmente en los cargos de guerra; que diese los más importantes a personas de mediana fortuna, y a los de mayor las embajadas, en donde consumiesen su poder.

La perpetuidad, con su secuela de la sucesión, y la venalidad, con su sistema de resignación, son atendidas y combatidas. Hacer perpetuo un oficio en persona, y a menudo en familia, es como enajenarlo. Antonio Pérez veía que con la perpetuidad quedaban el cetro vano, la liberalidad sin dote y la voluntad sin premio. Fox Morcillo no es menos contundente: *rex unquam permittet... ut magistratus ullus perpetuus sit*. La natural propensión de los hombres a abusar, con daño del bien común, de las facultades de que no temen ser privados, es argumento que Fox Morcillo agrega a los que la experiencia y el derecho romano le traen. Se argüirá también por otros en el ejemplo de la Naturaleza, que no da la dirección de la esfera celeste a un astro sino por limitados períodos de tiempo. Así se dice por Saavedra que mucho conviene

el cambio de cargos, y aun el pasar de los mayores a los menores. Si en algún puesto se puede permanecer más es en las Embajadas, porque allí —como en el otro ejemplo de los Consejos— no se manda, sino que se intercede, no se ordena sino que se negocia.

Otra peligrosa vertiente era la venalidad. Los españoles de aquel tiempo conocieron, como las gentes de otros países, la cesión y el arriendo de los oficios. No salva a la venalidad la consideración, que algún autor ha pretendido estimable, de que siendo así que por ella la Administración del reino es compartida por el Príncipe con cierto número de ricas familias, cumpliría una función moderadora del absolutismo. La doctrina española empezó siéndole adversa, pero muy pronto acabó matizando y admitiendo excepciones.

Fray Francisco de Vitoria, en su *Parecer sobre si los señores pueden vender o arrendar las escribanías y alguacilazgos*, asimilaba la venalidad a la tiranía, porque de aquélla se siguen tan graves inconvenientes que la llevan contra la condición del buen principado. Pero en la *Carta que dirige a Fray Bartolomé de Miranda* (acaso el propio Arzobispo Carranza de Miranda), frente al rigor de Pedro Contreras, el famoso dominico estima que aunque de ordinario estas compras y ventas debían condenarse, en algunas sería muy duro tal proceder. Y Vázquez de Menchaca, en sus *Controversias*, admite que el monarca pueda hacer almoneda de los cargos públicos en el caso de que no tenga dotación suficiente, siéndole entonces lícito valerse de la venta de los oficios, de igual modo que puede exigir dinero a los súbditos, por otros medios, para su adecuado sustento, para los gastos de la guerra, la fortificación de las ciudades, los salarios de los jefes y los estipendios de los soldados, entre otras cosas. Máxime —agrega Menchaca— teniendo en cuenta que este medio resulta más idóneo y causa menos molestias a los ciudadanos que la extorsión del impuesto. En fin, incluso Domingo de Soto, que niega el decoro y la conveniencia de tal expediente, admite su justificación en determinadas circunstancias.

Más rigurosos que los teólogos, los juristas —como el glosador de Juan de Pisa, Alfonso de Acevedo—, se pronuncian por el *non licet*. Y bajo el influjo de los juristas mismos la legislación recopilada establece preceptos de restricción, con clara tendencia prohibitiva. La fórmula de que sólo se admita la *resignatio* de

padres a hijos viene a condenar explícitamente toda renuncia por causa de lucro o de negociación.

Si, buscando poner punto a esta investigación, volviéramos ahora al planteo inicial ¿qué habría que concluir? En España el Estado del siglo XVI ¿es —como en Alemania— obra de imitación? ¿La Administración y la Burocracia españolas encontraron y siguieron modelo?

Creo que cuanto he escrito aquí apoya lo que supo sugerir Andreas Walther, frente a los que hablaban de la influencia de Pedro de Vinea sobre el Rey Católico: las ideas fernandinas *waren nur in spanischen Begriffen aufgewachsen*.

JUAN BENEYTO

Las fuentes para la elaboración de este trabajo han sido fundamentalmente de primera mano, documentos y escritos. Se señalan, con todo, algunas referencias bibliográficas sobre el tema y los planteos anteriores del mismo autor.

(1) La construcción general toma como arranque el mundo polémico sistematizado en los libros de THEODOR MAYER (*Die Verwaltungsorganisation Maximilian I*, 1920) y de ANDREAS WALTHER (*Die Ursprünge der deutschen Behördenorganisation in Zeitalter Maximilian I*, 1913). Se atienden puntos de vista de ALBERT MOUSSET (*Felipe II*, Madrid, 1917) y RAMÓN PRIETO BANCES (*El Albor de la Legislación de Indias*, «Homenaje a don Camilo Barcia Trelles», Santiago, 1945). Del autor se utilizan: *Magisterio político de Fernando el Católico*, REV. DE EST. POL., 1944; *Orígenes de la Ciencia Política en España*, Madrid, 1949, e *Historia de las Doctrinas políticas*, Madrid, 1950. Las fuentes narrativas han sido las *Crónicas* de Bernáldez, Fernández de Oviedo y Pulgar. Documentos políticos, la *Carta* de don Diego Hurtado de Mendoza, las *Conclusiones políticas de los Reales Estudios*, el *Papel sobre las causas de las derrotas de España* y otros escritos inéditos, conservados mss. en la B. N., la Literatura juridicopolítica utilizada, son los libros de Fray JUAN DE MADARIAGA, del *Senado y de su Príncipe*, ANTONIO DE HERRERA, el *Diálogo* de Fox MORCILLO, las *Empresas* de SAAVEDRA FAJARDO, etc. El fondo moralizante se descubre en Fray Antonio de Guevara, *Menosprecio de la Corte*, y *Aviso de Privados*, en RIVADENEIRA, *Príncipe cristiano*, en Fray JUAN DE TORRES, *Philosophia moral de principes*, y en Fray JUAN DE SANTAMARÍA, *Tratado de república*.

(2) En torno al surgimiento y calificación de las nuevas competencias

hay una muy elemental y parcialísima literatura. Entre ella pueden citarse: BAQUERO: *Bosquejo histórico del Hospital Real y General de Nuestra Señora de Gracia*, Zaragoza, 1935; HERNÁNDEZ IGLESIAS: *La beneficencia en España*, Madrid, 1876; M. NÚÑEZ DE CEPEDA: *La beneficencia en Navarra a través de los siglos*, Pamplona, 1940, y AMANCIO RODRÍGUEZ: *Historia del Hospital Real de Burgos*. El autor ha aludido a algunas de estas cuestiones en *Los problemas del trabajo en nuestros antiguos escritores*, «Rev. Gen. de Leg. y Jur.», 1931; *Iglesia medieval y derecho público medieval*, misma «Rev.», 1934; *Espíritu y Estado en el siglo XVI*, Madrid, 1952. Sobre el edicto de 1531 enfoque concreto en BONENFANT: *La réforme de la bienfaisance publique aux Pays Bas*, «Rev. Belge de Phil. et d'Hist.», 1926-27. Falta totalmente una consideración del traspaso de la competencia docente. La competencia económica, aquí incidental, es historiada por el autor en su pequeño libro, *Del feudo a la economía nacional*, Madrid, 1953.

La doctrina puede encontrarse en: BALBOA DE MOGROVEJO: *Memorial al Rey sobre el fuero universitario*, Salamanca, 1622; ALFONSO DE ESCOBAR: *Tractatus de Pontificia et regia iurisdictione in studijs generalibus*; A MENDO: *De iure academico selectae questiones*, Salamanca, 1655; Fray ANTONIO SILVESTRE: *Fundación histórica de hospitales*, Madrid, 1690; Fray LORENZO DE VILLAVICENCIO: *De oeconomia sacra circa pauperum curam*, Amberes, 1654, etc. Los elementos jurídicopúblicos en FOX MORCILLLO. JUAN DE MEDINA, SAAVEDRA FAJARDO, VIVES y JUAN DE TORRES.

(3) La procedencia de los nuevos oficiales y su significación en el orden social y administrativo en BULLON: *El Doctor Palacios Rubios y sus obras*, Madrid, 1917, y MARIÉJOL: *L'Espagne de Ferdinand et d'Isabelle*, París, 1910. El autor lo ha aludido en sus *Orígenes de la Ciencia Política*, cit. y especialmente en una conferencia recogida en el art. sobre *La ciencia del Derecho en la España de los Reyes Católicos*, «Rev. Gen. de Leg. y Jur.», 1953. Algunas consideraciones en CARANDE: *La hacienda real de Castilla*, Madrid, 1949.

Como fuentes narrativas han sido utilizadas las crónicas de Diego de Valera y de Diego Hurtado de Mendoza.

(4) La teoría del cargo público carece de exposición constructiva. Los tratados que permiten elaborarla son los de J. ENRÍQUEZ DE ZÚÑIGA: *De officialibus reipublicae*, Lyon, 1682 y GARCÍA MASTRILLO: *De magistratibus*, Palermo, 1611. Como literatura jurídicopolítica pertinente: entre los mms. de la B. N. utilizados, el *Discurso* de ALVAREZ DE TOLEDO, los *Papeles* de ANTONIO AGUSTÍN, etc. Impresos, obras de Fray ALONSO CASTRILLO, GALÍNDEZ DE CARVAJAL, BERMÚDEZ DE PEDRAZA, FURIÓ CERIOL. LÓPEZ BRAVO y SAAVEDRA FAJARDO. La doctrina teológica en el Beato Juan de Avila, en Vázquez de Menchaca, Domingo de Soto y Francisco de Vitoria.

Los capítulos de corregidores de 1500 fueron publicados en la *Colección de pragmáticas*, impresa en Sevilla, en 1520, y están comentados por FRANCISCO DE AVILÉS: *Expositivo capitum seu legum Praetorum*, Medina del Campo, 1557 y PEDRO NÚÑEZ DE AVENDAÑO: *De exequendis mandatis regum Hispaniae quae rectoribus civitatum dantur*, Salamanca, 1573.

JUAN ANTONIO LANCINA señala algunas referencias a estos problemas.

y LÓPEZ DE OLIVER, en su *Verdadera idea de un príncipe*, representa la vieja tradición que entrecruza la moralidad con la eficacia.

Las quejas sobre el desorden administrativo pueden constituir otra densa y valiosa fuente. Los numerosos fondos de la literatura arbitrista y reformadora, que algún día conoceremos y de los cuales una parte —la relativa a nuestra primera Biblioteca— está siendo estudiada por el autor, completarán el horizonte sobre el cual ha surgido la teoría que se propone en el texto.