

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ESTATAL EN LOS SIGLOS
XVI Y XVII

por J. VICENS VIVES, Universidad de Barcelona

Una de las ponencias más brillantemente sostenida y más calurosamente debatida en el ~~X~~ ^{Colloque International} Congreso Internacional de Ciencias Históricas celebrado en Roma en 1955, fue la de los Profesores Roland Mousnier y Fritz Hartung: Quelques problèmes concernant la Monarchie absolue¹. No obstante, nos han inducido a replantear la problemática de los orígenes del Estado moderno la índole del debate, que a juicio de muchos quedó inconcluso; el ciclo de interesantes investigaciones que se han dedicado desde 1955 a esclarecer aspectos esenciales de la estructura estatal en los albores de la Edad Moderna; y el hecho de que en aquella ponencia y discusión apenas se abordara un elemento tan esencial para la comprensión del tema como la dinámica de la organización políticoadministrativa de la Monarquía española, y lo que es más importante aún, de su expansión en el Nuevo Mundo. Abrigamos la esperanza de suscitar un amplio cambio de impresiones que permita abrir nuevas veredas a la comprensión de un fenómeno capital en la historia de los últimos cinco siglos.

Rapen Bakers 1/2

El tema del Poder, que afecta tan de cerca a las relaciones sociales, entra de lleno en el campo de las especulaciones religiosas, filosóficas e ideológicas. Esto explica la importancia que se dió en los primeros estadios de la investigación sobre la Monarquía absoluta al doctrinarismo político, a las reacciones intelectuales que necesariamente había provocado la afirmación de la prepotencia del Estado desde el Renacimiento. Tarea preliminar y evidentemente de gran utilidad. Pero por este camino se ha llegado casi al máximo de posibilidades, tanto en conocimientos, como en metodología; incluso se ha pecado por exceso al reducir las doctrinas a meros esquemas simbólicos². La investigación filológica, aliada al idealismo trascendente, ha desvirtuado a menudo la visión histórica del tema del Poder absoluto, que por encima de todo fue una realidad de mando. Una realidad vivida cotidianamente por quienes habían de gobernar y quienes deseaban o no deseaban ser gobernados de tal guisa. Para desentrañarla y restituírnosla, la historia de los principios políticos y jurídicos de la Monarquía absoluta se ha revelado insuficiente, cuando no errónea.

Esta convicción explica la tendencia más reciente a examinar los orígenes del Estado moderno desde la óptica de otras posibilidades historiográficas. Así, debemos a la escuela del materialismo histórico no escasos progresos. Ha iluminado importantes aspectos de la Monarquía absoluta desde los estimulantes ángulos del desarrollo económico y de

la dinámica social en los siglos XVI y XVII. Ha puesto a disposición de los investigadores un repertorio de hechos de los que no se puede prescindir. Tales hechos constituyeron una realidad palpable en aquella época, una realidad incluso mensurable, a partir de la cual se ha podido bosquejar el nacimiento de articulaciones íntimas en la estructura del Poder. Por este camino todavía podrá avanzarse mucho. Pero, en cambio, parecen agotadas las posibilidades interpretativas del modelo propuesto, en cuanto lo hacen tributario de una dinámica económica y social que plantea no ya la realidad histórica estudiada sino la proyección en ella de un sistema filosófico³.

La atención de los estudiosos se ha concentrado en los últimos años en parcelas más humildes de la investigación (y, quizá, más aleccionadoras) sobre los orígenes del Poder en los tiempos modernos. Siendo el acto de gobernar una realidad que se ejerce a través de un sistema humano, el enfoque de las modernas hipótesis de trabajo tiende a iluminar el aparato burocrático que ha hecho posible la Monarquía absoluta. Este es uno de los temas clásicos de la Historia del Derecho de cuño germánico: la investigación de las vicisitudes de las instituciones administrativas. También por este cauce se han realizado substanciales progresos, aunque desde luego quedan muchas zonas todavía por explorar y no se ha llegado a establecer un proceso de similitudes y filiaciones o de discrepancias y singularidades. Pero la historia de las instituciones no

es historia propiamente dicha; es una descriptiva de una situación del aparato de poder en un momento dado, que ignora su génesis y, sobre todo, desconoce la realidad tumultuaria que encubre. Por esta causa ha sido necesario bucear más hondo en el seno de la humanidad que constituía el armazón de la Monarquía absoluta, y llegar hasta los ministros y oficiales del Príncipe en su calidad de sostenes del Poder y actores de su progreso. Así ha empezado a desarrollarse el análisis de la burocracia de los siglos XVI y XVII, como elemento básico que determina la estructura interna de los Estados de la época y caracteriza ^(long) según Federico Chabod ^(long) ^h el tránsito del absolutismo doctrinal de la Edad Media, que no se realiza, al absolutismo efectivo y realizador de los Estados occidentales en los siglos XVI y XVII.

La presente ponencia se sitúa en esta línea. Su autor está convencido que cuando se haya apurado la investigación sobre la organización interna del Estado en los orígenes de la Modernidad, cuando se posean los datos precisos sobre el nacimiento del funcionarismo y sobre el cúmulo de reflejos económicos, sociales, intelectuales e ideológicos que moldean la mentalidad del burócrata, se habrá dado un gran paso para comprender el Poder moderno y para la correcta aplicación de los resultados adquiridos a través de la historia de las doctrinas políticas y de los hechos económicos y sociales⁵.

entrad

El primer punto que debe examinarse es el de la estructura efectiva del Poder en los siglos XVI y XVII. A juicio nuestro hay aquí dos factores que han enturbiado y continúan enturbiando la correcta comprensión de este fenómeno. Uno es la identificación entre Monarquía absoluta y Poder; otro es la confusión entre la misma Monarquía y el llamado Estado Nacional.

El Príncipe del Renacimiento y del Barroco, surgido del doctrinarismo imperialista de las escuelas de Derecho romano bajomedievales y del empirismo del Quattrocento italiano, tiende a arrogarse la plenitud incontrastada del Poder y del gobierno del Estado. A lo largo del período que examinamos, tal tendencialidad se ve reforzada por el impacto del humanismo, que en política es francamente cesarista, y las crisis religiosa y social del siglo XVI, en cuyo desarrollo la sociedad se ve empujada a depositar en la persona del monarca un papel de supremo árbitro y ordenador. Todo ello conduce a la deificación del Príncipe, especialmente sensible en los textos cancillerescos, en los de propaganda política y en las lucubraciones de pensadores, filósofos y teólogos. Pero median sendos abismos desde la apología principesca a la ordenación institucional del Estado y desde esta misma ordenación a la simple práctica de gobierno. La no observación de esta precaución metodológica ha hecho caer en burdos errores, como el de calificar de absoluto un Poder por el sólo mérito de las teorías de unos cuantos letrados situados en el ápice del gobierno⁶.

En la Europa agraria del Renacimiento y del Barroco, incluso en las monarquías occidentales

donde aparecen algunas concentraciones capitalistas, comerciales o industriales, la autoridad se estratifica, por lo menos, en tres zonas. La más amplia de todas corresponde al gobierno directo de las masas campesinas por los delegados de los propietarios jurisdiccionales, bien sean laicos o eclesiásticos. Es el mundo de los villanos y de los semilibres, e incluso en ciertos lugares de los siervos. En este ámbito es un hecho la supervivencia no solo del mundo feudal, sino de regímenes aun más antiguos, vinculados ya sea a la colonización romana ya incluso a formaciones tribales precedentes. Contrariamente a lo que ha solido estimarse, la aproximación a este mundo jurisdiccional induce a creer que en aquellos tiempos se hallaba todavía en expansión o por lo menos en período de consolidación satisfactoria⁷. Aquí radica una de las contradicciones importantes de la Monarquía absoluta, sobre todo en los países mediterráneos, en los cuales sólo llegó a merecer el acatamiento de los grandes señores y de los propietarios eclesiásticos a trueque del reconocimiento, primero, de esa jurisdicción particularista⁸ y luego de la intervención de ellos mismos en los principales resortes del Poder⁹. Constituiría una revelación cartografiar los resultados de una encuesta documental sobre los señoríos exentos o las jurisdicciones privilegiadas en los siglos XVI y XVII. Entonces podría contemplarse, probablemente, la limitación geográfica del poder efectivo del Príncipe¹⁰.

La ^{se}segunda zona o estrato, según se la considere, forma el grupo de las jurisdicciones autónomas dentro del ámbito reservado a la autoridad directa del Príncipe. Corresponde a los cuerpos, organismos y colegios privilegiados surgidos desde la revolución comercial y la constitución de la burguesía urbana. Este grupo puede tener mayor o menor validez en las relaciones del Poder según la intensidad del legado medieval o las formas adquiridas por su desarrollo. A veces se le considera como emanción del llamado Estado de Ordenes, del Poder dual que caracterizaría la transición de la Monarquía feudal a la absoluta¹¹. En realidad, en este ámbito, como en el señorial propiamente dicho, no hay discusión sobre soberanía titular, ni incluso sobre la efectividad de la cláusula de Poder absoluto que figura en las proclamaciones y rescriptos de los príncipes; todo ello corresponde al Príncipe¹². Pero existe una realidad mucho más importante: el de crear una zona geográfica donde el Príncipe no dispone del dinero, de la milicia y de la justicia sino a través o mediante la aquiescencia de tales cuerpos, estén o no representados en la institución de las Cortes, Parlamentos o Estados Generales. La imbricación de estas jurisdicciones con las señoriales produce una multiplicidad de situaciones en los distintos países de Europa que es imposible reducir a una fórmula unitaria. En seguida insistiremos sobre este particular.

En fin, el tercer estrato corresponde al propio nivel principesco y refleja la mentalidad de los grupos administrativos (no siempre idóneos con la evolución del principio de la Monarquía absoluta) de que el Poder se sirve para practicar una política. A lo largo de los siglos XVI y XVII existe una dinámica

del Poder monárquico, que constituye un fenómeno independiente de la evolución del gobierno en los dos niveles anteriormente citados. Esta dinámica no representa un progreso constante. Hay altibajos y retrocesos importantes. Ello depende de la posibilidad en que se halla la Monarquía de solventar las contradicciones económicas, sociales y políticas planteadas por su pasado y reflejadas en su presente. Ningún caso más ejemplar que la contradicción interna de la monarquía española del siglo XVI, basada en la máxima concentración de poder en la cúspide y en la mínima irradiación del mismo hacia la base¹³.

El segundo error metodológico a que aludíamos es la confusión entre Monarquía absoluta y Estado nacional. Deriva de la filosofía política idealista que exaltó el Poder como realización de la libertad y la Nación como expresión perfecta de la comunidad social. Así surgió la ilusión del Estado nacional como forma definitiva de la dinámica histórica. Tal Estado habría comenzado a realizarse en el Occidente de Europa a fines del siglo XV y principios del siglo XVI gracias a la concentración del poder supremo en el Príncipe. Excepto en un solo país, Francia (y aun en este mismo caso habríamos que hacer no pocas salvedades geográficas y jurisdiccionales), en ninguna parte la Monarquía absoluta encarna una tradición nacional. Representa una asociación ^(imp) -impuesta por la fuerza, libremente consentida o surgida de una necesidad diplomática ^(imp) -de comunidades diferenciadas, a veces absolutamente dispares, a la que sólo un lento proceso de convivencia forjará,

en el mejor de los casos, una vocación común; en otros, una aquiescencia resignada y pasiva y en unos terceros un antagonismo sólo redimible por la segregación violenta. Tal es la realidad vivida en los siglos XVI y XVII, tan obvia que es innecesario ejemplarizarla. Por esta causa, el Príncipe se halla condicionado, en cuanto a su categoría política de monarca absoluto, a respetar las condiciones jurídicas en que se ha producido la unión o asociación de sus estados patrimoniales. De aquí la presencia de una serie de firmes obstáculos a su poder, y la necesidad de adaptaciones regionales para el ejercicio del mando. Adaptaciones no siempre fáciles, que a menudo alteran y malogran el programa del Absolutismo.

Sería pues conveniente, para aclarar cual fue la relación exacta entre Poder y Mando (Poder, como teoría; Mando, como práctica gubernamental), promover una serie de investigaciones sobre la estratificación y la regionalización de los resortes de la Monarquía absoluta en los distintos ámbitos europeos. De este modo podríamos obtener una idea verdadera de las estructuras internas estatales de aquellos siglos.

El Estado del Renacimiento en el Occidente de Europa surge como consecuencia de los conflictos internacionales que oponen a las distintas monarquías desde el siglo XII. Esta afirmación puede parecer unilateral, tan unilateral por lo menos como la te-

sis de la constitución del Estado absoluto por la mecánica de la lucha de clases. En realidad no intentamos plantear una petición de principio, sino establecer una problemática sobre hechos empíricos.

Es evidente que en el seno de las monarquías feudales varios factores no propiamente bélicos o diplomáticos, contribuyen a las primeras quiebras de su estructura y preparan una evolución progresiva. El primero de todos ellos es la expansión demográfica del mundo europeo occidental, la primera gran oleada de humanidad que se desata a partir del siglo XI¹⁴. Gracias a ella será posible proceder a la colonización interna, a la repoblación de vastos territorios, al desarrollo de las ciudades, y, por ende, a la expansión paralela en la agricultura, la industria y la vida comercial. Este movimiento demográfico y subsiguientemente económico, relacionado, a su vez, con las posibilidades de nuevas creaciones técnicas y culturales, desborda los marcos del aparato de la monarquía feudal, señala sus contradicciones internas y prepara las circunstancias de su transformación en Estados autoritarios y absolutos.

Pero para que estas posibilidades tengan lugar es necesaria una atmósfera de tensión que ponga a prueba la resistencia del edificio feudal y la energía de las nuevas fuerzas que van a crear la estructura del Estado del Renacimiento. Tal atmósfera la provocan los continuos conflictos bélicos que se desatan en los siglos XIII, XIV y XV al objeto de dar forma a unas posibilidades territoriales con preferencia a otras. Renouard ha señalado exactamente esta temática. La actual visión cartográfica del Occidente de

Europa fue el resultado de una selección entre varias posibilidades¹⁵, en la que sin duda acabó imponiéndose la ley de los grupos humanos más compactos y poderosos desde el triple punto de vista demográfico, económico y espiritual. El estado permanente de guerra en el Occidente de Europa impuso a las monarquías unas exigencias militares, diplomáticas y financieras que acabaron desbordando su marco feudal y las arrastraron hacia concentraciones crecientes de poder, en cuyo movimiento se vieron justificados por la intelectualidad formada en el derecho justiniano.

Desde Sombart es conocida la relación entre guerra y capitalismo. Pero lo que ahora nos interesa no es insistir sobre este punto de vista, abordado por todos los historiadores y por el mismo Mousnier en su ponencia de 1955, sino en el carácter revolucionario que tuvieron tales conflictos desde el punto de vista interno. Porque tales guerras no fueron una sucesión de acometidas militares entre Estados homogeneizados, como las guerras ~~"nacionales"~~ del siglo XIX, sino profundas arremetidas en las que desempeñaron un papel importante las disidencias y las oposiciones intestinas de cada incipiente formación política. Este complejo fenómeno adquirió su mayor intensidad desde mediados del siglo XIV a fines del siglo XV. Francia, Borgoña, Inglaterra, Castilla, Portugal, la Corona de Aragón, Italia y Alemania fueron arrastradas por un impetuoso torbellino políticomilitar, en el que a menudo la guerra civil contó más que los conflictos exteriores. Baste recordar los decenios finales del siglo XV, en que cada Estado aspiraba a prevalecer en el tablero internacional

con la complicidad de fuerzas sociales y políticas que combatía en su mismo suelo -fueran la aristocracia o la burguesía- y alentaba en el de los adversarios¹⁶.

Por esta causa el triunfo de la monarquía autoritaria¹⁷ del Renacimiento se logró siempre sobre una doble vertiente: exteriormente, aniquilando o reduciendo a un enemigo peligroso; internamente, acaudillando una facción de la propia guerra civil. De aquí el fabuloso acrecentamiento del poder del Príncipe, y su justificación como doble garantía para mantener el orden dentro del Estado y su invulnerabilidad frente a las potencias exteriores surgidas de análogo proceso. Tareas ambas que sólo podía realizar mediante la creación de un ejército permanente, independiente de todo vínculo feudal¹⁸, que tuviera como fines primeros hacer respetar sus preeminencias soberanas en el propio territorio estatal e implantar una estructura administrativa que fuera capaz de asegurar los recursos financieros exigidos por el mantenimiento del mismo.

Tales son las condiciones en que crece y se desarrolla la monarquía del siglo XVI. Pero aunque la tendencialidad es la misma, la dinámica de cada Estado varía de acuerdo con las características dimanantes de su situación anterior, sobre todo de acuerdo con la persistencia mayor o menor de las fuerzas autónomas antes descritas, ya sea de estratificación social, ya sea de articulación regional. La concurrencia de tales factores, sumada a las contingencias de la política internacional y a las distintas oportunidades creadas por la expansión económica de la centuria, provoca la complejidad del panorama institucional y la disparidad de resortes efectivos de poder en las distin-

tas monarquías europeas. Los casos más antagónicos son los de Francia y España, países a los que suele señalarse como frutos primerizos del Estado nacional absoluto del Renacimiento. Mientras en Francia la marcha hacia la consolidación del absolutismo se logra a través de la superación de conflictos sociales y políticos internos, en España la Monarquía unificada de Castilla y Aragón recibe el impulso decisivo hacia formas absolutistas de una contingencia externa: la llegada del tesoro americano. El oro y la plata de Indias permitirán a los príncipes españoles una libertad de movimientos excepcional en el manejo del aparato del Estado y una afirmación inconcusa de su posición autoritaria con los menores obstáculos posibles por parte de los poderes regionales o sociales¹⁹; pero, al mismo tiempo, mantendrán la supervivencia a lo ancho y largo de sus dominios de las más sólidas estructuras de resistencia al Príncipe en todo el Occidente europeo.

La tendencialidad hacia una solución definitiva de concentración de poder en manos del Príncipe hace crisis a mediados del siglo XVII. A ello contribuyen cuatro factores principales que actúan en forma contradictoria, pero efectiva: la contracción económica, que impone un reajuste en las relaciones de poder entre el monarca y las fuerzas sociales en presencia; la dislocación de estas mismas fuerzas después de un siglo de expansión económica y de cambios en la distribución de la propiedad territorial y en el reparto social de las rentas; los sacrificios financieros exigidos por la necesidad de equipar y modernizar los ejércitos de acuerdo con la nueva táctica surgida

a lo largo del conflicto internacional que opone a los Estados en esta época; y las exigencias de unos cuerpos burocráticos que, surgidos como expresión del nuevo Estado, practican muchas veces una política de contención o de deformación de la voluntad del Príncipe. La crisis política social y administrativa que comporta tal choque se dirime simultáneamente en el Occidente de Europa entre 1640 y 1660 y sus resultados ^(láng) no hay porque sorprenderse de ello ^(láng ovd) son dispares en cada uno de ellos²⁰. Mientras en Inglaterra se marcha hacia una monarquía condicionada y en Francia hacia un absolutismo funcional, en España se regresa hacia las bases del sistema feudal y regional. Las soluciones más modernas, la inglesa y la francesa, acabarán por prevalecer, sobre todo esta última a corto plazo, por el ejemplo de efectividad dado por su administración. Pero aún así, la situación del Poder absoluto en la realidad francesa dista mucho de ser lo que describen los apologetas de la Corte de Versalles.

Ejército y administración se conjugan, por tanto, para promover la preeminencia y centralización del Poder como realidad de mando durante los siglos XVI y XVII. A cada empuje bélico se registra la necesidad de acumular más hombres, pertrechos, abastecimientos y dinero en un lugar determinado²¹, y sobre todo coordinar este proceso de concentración al objeto de hacerlo eficaz²². Se necesita dinero, reclutar gente especializada, adquirir armas y mantenimientos, suministrar los equipos en tiempo oportuno, satisfacer las

sucesivas contingencias de las operaciones. Todo ello presiona sobre los organismos del Estado y exige un esfuerzo del personal administrativo, tanto más cuanto la movilización militar suscita múltiples problemas de orden social, jurídico y político. En esta línea de ideas, podemos decir que el impulso hacia la monarquía administrativa a la moderna se inicia en Occidente de Europa con las grandes operaciones navales emprendidas por Carlos V contra los turcos en el Mediterráneo occidental desde 1535²³. La amenaza que la Sublime Puerta hace pesar cada año sobre este ámbito (fruto de circunstancias políticas y sociales diversas, pero que se traducen en una formidable concentración de poder ofensivo), obliga a la cancillería imperial a poner en marcha un complicado y poderoso mecanismo naval y militar, en el que participan de manera directa e indirecta los distintos reinos que le obedecen o controla. Una armada es una empresa en la que prevalece más el factor técnico y el financiero, promovidos por la administración, que el sentido heroico e individualista del guerrero renacentista, el cual conserva aun el lastre de su precursor el caballero medieval. El aparato de guerra deja de improvisarse para convertirse en preocupación oficinesca regular. Es posible que una investigación a fondo compruebe esta hipótesis de trabajo: el desarrollo de los cuerpos administrativos de la monarquía en los países ribereños del Mediterráneo a mediados del siglo XVI, momento culminante de la ofensiva otomana.

Durante este mismo período la monarquía hispánica (y la citamos preferentemente por la entidad de sus problemas, pero sin olvidar los casos paralelos de otras

potencias colonizadoras, como la portuguesa), se ha visto obligada a crear una estructura administrativa para el mundo americano. De la ocupación de las Indias Occidentales derivan una serie de problemas del más alto interés para la evolución que estamos examinando. Quizá el más importante de ellos sea el de los «justos títulos», de donde derivan no ya el derecho de conquista_h-que es un problema de filosofía política-, sino concretamente el derecho de administración de los aborígenes²⁴. Pero en nuestro caso lo que nos interesa es analizar los cauces del proceso de expansión y conformación del aparato administrativo. Un aspecto de esta problemática se refiere a la filiación de las instituciones, que ha sido abordado por distintos autores, desde puntos de vista antagónicos. Es muy posible que exista una filiación mediterráneo-atlántica, con trasplante directo de organismos y aun de formas de administración coloniales. Es la tesis de Verlinden²⁵. Pero también debe existir una dislocación subsiguiente de funciones, de manera que bajo el mismo nombre se encubra un procedimiento de Poder y una articulación administrativa distinta. Tal parece ser el caso para los virreinos²⁶. Otro aspecto es el de la presencia de organismos administrativos originales, surgidos de las contingencias del gobierno, la conquista y la explotación del Nuevo Mundo. Y otro aun, el del comportamiento de la burocracia colonial, alejada de los centros del poder principesco, y, por tanto, con propensión a nuevas características_h-sobre todo, en el aspecto de autonomía de criterio y facilidad de movimientos-, cuya reversión a la metrópoli es muy probable.

Este doble fenómeno h-encrucijada militar en el Mediterráneo y expansión colonial en el Atlántico- h sitúa la Monarquía hispánica en el mismo foco de interés de los que estudian el desarrollo de la burocracia moderna. Nos hallamos, en efecto, ante un gran cuerpo político sujeto a formidables contradicciones internas: una de ellas, como hemos dicho, la existente entre la monarquía, al parecer omnipotente, y los poderes regionales y locales, en gran parte vivos y operantes; otra, la antítesis entre una burocracia regional muy arraigada a las viejas fórmulas y resistente a todos los embates desde los albores del siglo XVI (como es el caso del ducado de Milán²⁷), y la nueva burocracia, desprendida de cualquier contacto con las formaciones políticas medievales al haber surgido por voluntad del Príncipe en los exóticos parajes americanos. Los incesantes conflictos entre las distintas concepciones del Poder objetivo en la Monarquía hispana deberán alumbrar no pocos aspectos ignorados de la formación de la mentalidad de los cuerpos administrativos modernos.

. en red

Nos parece que uno de los aspectos más importantes a dilucidar es el distinto proceso de formación y la diversidad de expansión entre el modelo estructural del Estado español y el francés en los siglos XVI y XVII. Como tipos predominantes del aparato administrativo de la monarquía autoritaria h-cada uno conceptualmente distinto del otro-, h su confrontación plantea una problemática fecunda.

El enraizamiento de ambas estructuras administrativas se halla en el mismo principio feudal de un Consejo que es a la vez asesor del monarca y alta corte de justicia. Los servicios centrales aparecen en forma confusa y embrionaria, vinculados a personalidades relevantes de la Curia (especialmente, la cancillería), mientras que la administración territorial se inicia tímidamente, en función de dos círculos de interés: el mantenimiento del orden público y el cuidado de la hacienda real. Esta semilla unitaria del aparato estatal alcanza una madurez favorable a la germinación tanto en Francia como en Castilla a mediados del siglo XV; allí después de la guerra de los Cien Años; aquí como consecuencia de la dialéctica del Poder entre la monarquía y la nobleza en tiempos del privado de Juan II, Alvaro de Luna. La política expansiva de ambas Coronas a fines del siglo XV respecto a un mismo objetivo (el predominio en Italia), plantea el rápido florecimiento de la administración moderna: los organismos centrales se especializan, mientras los territoriales acusan una mayor subordinación a las directrices de la monarquía. En Francia aparecen dentro del seno unitario del Consejo real cuatro grandes orientaciones de especialización: el Consejo de Estado, el de Hacienda, el Privado y el de Asuntos y Despachos, cuatro series distintas de unas mismas operaciones²⁸. En Castilla el proceso es el mismo (aparición de los Consejos de la Cámara Real, de Órdenes, Inquisición, Cruzada y Hacienda); pero en este caso viene adulterado y enmascarado por el injerto brusco de dos nuevas realidades en los mismos albores de la Monarquía hispánica: la ti-

pología administrativa de la Corona de Aragón y el orden de gobierno necesario para hacer frente a los problemas de la expansión atlántica. Este doble hecho determina una orientación muy distinta del aparato del Estado en España y en Francia, más precoz el primero en cuanto a soluciones generales, más efectivo el segundo en cuanto a su misma particularidad.

La Corona de Aragón comportaba como principios administrativos la pluralidad y la politeritorialidad. Sometida a las presiones de una triple administración en los países continentales (Aragón, Cataluña y Valencia) y de la necesidad de un gobierno para las distintas posesiones mediterráneas, tuvo que superarlas gracias a la adopción de concepciones administrativas más o menos nuevas y originales -no es preciso establecer una filiación institucional-, pero en todo caso singulares en cuanto a su funcionamiento en el seno de una misma comunidad política. Entre ellas merecen señalarse tres: la afirmación del principio de la independencia formal del cuerpo administrativo respecto a la antigua Curia regia; la coexistencia de órganos centrales de la administración con esferas privativas de gobierno en ámbitos territoriales definidos; la presencia de altos funcionarios en los que se desdoblaba la potestad regia. Esta dinámica creadora se desarrolla a lo largo del siglo XV y tiene como momentos capitales la creación de la cancellería catalana en 1424, el desarrollo de las Audiencias

judiciales, y la erección de los virreinos, lugartenencias y capitanías generales en las posesiones mediterráneas²⁹.

Estos principios, incorporados por Fernando el Católico a la antigua tradición unitaria castellana, se reflejan tanto en el régimen de Consejos establecido por él y su esposa para el gobierno de la Monarquía hispana (polisinodia pura), como en el sistema arbitrado para la administración de las recién descubiertas Indias de Occidente. El momento capital es el de la erección del Consejo de Aragón (1494), que refleja la admisión del principio plural en la alta administración del Estado. Este hecho obligó a convertir en Consejo de Castilla (reorganizado en 1480) el antiguo Consejo real castellano y a improvisar un Consejo de Estado, órgano consultivo del monarca para los asuntos comunes, sobre todo en política exterior y guerra. Casi al mismo tiempo, y en virtud de las capitulaciones de Santa Fe (1492), se aceptaba para América el principio de la administración a través de virreyes y capitanes generales, e incluso de Audiencias de justicia y gobierno (1511)³⁰.

A partir del establecimiento de esta concepción no se desarrollan modificaciones importantes hasta el tercer decenio del siglo XVI, cuando la Monarquía española se enfrenta con el doble problema de la guerra con Francia y la enorme expansión de sus conquistas en Méjico (un solo problema: alimentar la guerra europea con el tesoro americano)³¹. A este momento corresponde la creación del Consejo de Indias³², con-

firmación del régimen polisinodial (el Consejo se segregó del de Castilla en 1519, pero no recibió su espaldarazo legal hasta 1524) y superación del mismo en cuanto a atribuciones administrativas. En efecto, se le atribuyeron amplísimas facultades, entre las cuales la judicial en última instancia, la proposición de obispos y funcionarios, la preparación de la flota y los descubrimientos en Indias, la hacienda colonial, la legislación sobre los indígenas, etc. También era el Consejo quien recibía los informes de América y despachaba las resoluciones pertinentes de política general. Cuando se restableció en Indias el cargo virreinal (1535) quedaron remachados los eslabones de la cadena de la alta administración colonial.

El evidente sentido imperial que propugnaba el funcionamiento del Consejo de Indias no halló equivalente en el conjunto europeo que regía Carlos V³³. Fue preciso que la idea imperial del César se replegara en las más reducidas pero viables dimensiones de una hegemonía española para que apareciera el primer organismo administrativo de tipo imperial en Europa desde los tiempos de Roma. Tal es la opinión de Koenigsberger al referirse a la creación del Consejo de Italia (1555-1558)³⁴, hecho que reputa como la principal adquisición de la centuria en el campo de la técnica administrativa. Segregado del de Aragón, por razones de eficiencia³⁵, el de Italia supervisaba la administración financiera, mercantil, aduanera, civil y militar y fiscalizaba la acción de los virreyes y gobernadores de Sicilia, Nápoles y Milán. Sólo le escapaba la alta política, reservada al rey y al Consejo de Estado. Es muy posible

que la experiencia lograda en el funcionamiento del Consejo de Indias influyera en la concepción del Consejo de Italia; también puede serlo la afirmación recíproca: en 1569 se reorganizaba aquel como autoridad suprema en el gobierno de América y la administración de justicia.

La última etapa de creaciones sinodiales de la Monarquía española abarca los dos últimos decenios del siglo XVI: nuevos Consejos territoriales (Flandes, 1588; Portugal, 1580) y un Consejo especializado (el de Hacienda, 1593). El conflicto internacional en que se halla empeñada la España filipina (diplomacia, guerra, crisis de tesorería) explica su creación. Pero ya en estos años cruciales el sistema polisindial da pruebas de fatiga. La dispersión de asuntos se traduce en incoherencias administrativas, en dilaciones que acumulan montañas de papeles; el confusionismo en las atribuciones de los Consejos alarga la tramitación de los asuntos y diluye las responsabilidades en los momentos críticos. La mediocridad y conservadurismo de sus miembros, en gran parte togados (o sea licenciados en Derecho), quizá asegurase la imparcialidad de sus decisiones judiciales³⁶, pero en cambio impedía el establecimiento de una teoría administrativa moderna. De este modo la polisindia española permanece como un sistema de equilibrio entre fuerzas semiautónomas, cuando no antagónicas, ante el cual se estrellan los remedios que va a utilizar la monarquía desde comienzos del siglo XVII para sacarlo de su torpeza anacronísti-

ca: la introducción de personal manejable en los Consejos (1603, los consejeros de «capa y espada», o sea nobles), la valoración del papel de los secretarios de Estado (logrado a través del sistema de consultas), y en fin el supremo y peligroso recurso a un ministro universal omnipotente: el valido o privado.

Mientras tanto, la evolución de la estructura administrativa en Francia ha sido menos ambiciosa y compleja, como menores han sido sus preocupaciones territoriales, y ello le ha permitido conservar el precioso elemento de unidad de dirección a que antes hemos aludido. Superada la crisis de las guerras de religión y el último embate del conflicto internacional con que finaliza el siglo XVI, la monarquía de Enrique IV tiene en su mano el Poder^h-cuyo uso le es reconocido universalmente³⁷-y los instrumentos para canalizar directamente sus designios. En efecto, las distintas secciones en que se ha ido especializando el Consejo real a lo largo del siglo XVI no son más que rudimentos de cuerpos sinodiales dentro de un solo organismo, cuyo impulso es unitario. Por otra parte, las atribuciones de los secretarios de Estado, que aparecen a viva luz en 1547, se mueven en unas directrices peculiares y crecientemente especializadas: primero, territoriales; luego, desde la reforma de 1588, por asuntos de gobierno. Aunque participan en las deliberaciones del Consejo, conservan siempre una autonomía funcional respecto al mismo, e incluso respecto al soberano, como presuntos jefes de unos servicios administrativos. Esta será la gran fuerza de la revolución administrativa que realizará Francia durante el siglo XVII, la cual, como ha

sido señalado³⁸, recibe su sello característico precisamente en las épocas de gobierno interpuesto de los grandes ministros de Luis XIII y de la Regencia de Ana de Austria. El principio moderno de que la administración es asunto de los órganos del gobierno y que estos proceden en virtud de la norma de división de trabajo, nace con Richelieu y se desarrolla con Mazarino. Este esquema permite dar cabida en la administración territorial a una nueva y decisiva pieza: el intendente. Los últimos estudios de Mousnier³⁹ han puesto el dedo en una problemática altamente interesante a propósito de estos oficiales. Los intendentes, surgidos de los comisarios eventuales con que la monarquía procuró recuperar su autoridad en los períodos críticos de 1580-1600 y 1621-1628, se habrían desarrollado en su sentido específico de funcionarios supremos de la administración financiera y política provincial antes de la Fronda, a raíz del esfuerzo requerido por la guerra declarada a España en 1635. El paso decisivo se habría dado en 1643 y en cinco años se habrían convertido de jueces en inspectores en administradores de los impuestos y de los recursos provinciales. Así el Estado francés habría consumado la revolución de ideas que significó el paso de la preponderancia de la administración judicial a la preponderancia de la administración ejecutiva. En 1653, reducida la Fronda, comenzaba la aplicación sistemática y general del nuevo elemento administrativo.

Consejo único (a pesar de las secciones espe-

cializadas, que recibirán su estructura definitiva en 1661), secretarios de Estado e intendentes, trazan el camino de la modernidad administrativa en la Francia de la última mitad del siglo XVII. Por el contrario, la Corona española arrastra el peso de su polisinodia arcaica desde el fracaso de la acción coordinadora del conde-duque de Olivares, coincidente con la tensión administrativa provocada por la guerra con Francia. La dictadura del valido de Felipe IV se ejerce precisamente a través de los Consejos; pero cuando la política de uno y otros conduzca a la secesión de Portugal y a la tentativa de separación de Cataluña (desde 1640), será fácil acabar con el primero, pero imposible orillar el lastre de los últimos. En efecto, a lo largo del reinado de Carlos II los Consejos se declararán contrarios a renunciar a cualquiera de sus atribuciones, recordando una y otra vez el desastre en que terminó la experiencia de Olivares. Y aun más: intentarán erigirse en representantes calificados de la tradición foral para oponerse a toda reforma, aun la más mínima⁴⁰. El confusionismo, la rutina y el engreimiento caracterizan la fase final del desconcierto administrativo español bajo el régimen polisinodial de los últimos Austrias. Ello hace imposible una adaptación eficaz del cuerpo vario y dilatado de la Monarquía española a las necesidades de una nueva época y prepara el peligroso camino de la subversión total de las instituciones hispánicas a imagen francesa durante el reinado del primer Borbón en España.

Pasado y futuro, entretrejiéndose. Los hechos reales suscitan muchas dudas sobre la validez de cualquier modelo estructurante en la evolución de la monarquía absoluta europea de los siglos XVI a XVII

A a n ————— enrod

Y aun más, si consideramos al hombre, al funcionario, que pulula en los cauces administrativos que aquí han quedado descritos. La gran historia de la administración la forman las monarquías, los cuerpos consultivos, los grandes oficiales de la Corona, las corporaciones; la pequeña historia, las anécdotas y efemérides de unos y otros; la historia simple y verdadera, la actitud, el temperamento o la mentalidad -llámese como se quiera- del personal administrativo ante el ejercicio de su cargo. Siguiendo esta última y difícil vía de investigación, se plantea la problemática de la naciente burocracia estatal, a la que últimamente han dedicado valiosos estudios varios ilustres investigadores⁴¹. Dada la importancia del empeño, las reiteradas peticiones de trabajos colectivos y simultáneos sobre el particular, parece muy conveniente que presentemos ante el Congreso la discusión de las siguientes hipótesis de trabajo.

I. Dificultad de adaptación del oficial medieval al funcionario moderno. Más que una hipótesis de trabajo, esta parece ser una adquisición fundamental de la reciente historiografía. Mientras el

Estado monárquico desarrolla formas nuevas de administración a compás de la presión de las circunstancias económicas, sociales y bélicas que le rodean en los siglos XVI y XVII, la mayoría de las personas que ocupan los cargos conserva una mentalidad totalmente medieval. Ciertamente, los tratadistas hablan de "función pública" desde principios del siglo XVII, pero quienes la sirven entienden por ella una ventaja personal de carácter patrimonial. Ello deriva, según Mousnier⁴², de que el mismo príncipe continua considerando el Estado como un patrimonio, a pesar de que los teóricos indican su calidad de usufructuario y administrador; al dar un oficio se desprende de una parte de su propiedad que pasa a ser detentada por el beneficiario. Quizá sea aún más intenso el resabio feudalizante que impregna la administración en los primeros siglos del Estado centralizado a la moderna. Esta es la tesis de Chabod⁴³: el oficio como "pensión" dada por el soberano.

La propiedad de un oficio. El oficio como patente de monopolio jurídico e instrumento de expoliación⁴⁴. He aquí dos fórmulas opuestas a la misma esencia de la burocracia moderna. Y sin embargo, sin ellas no podría comprenderse nada del aparato administrativo en los siglos XVI y XVII. En particular las formas de venalidad de las que luego nos ocuparemos.

II. La burguesía como manantial del personal administrativo. En teoría la burocracia de los siglos XVI y XVII se reclutaría entre la burguesía y sería un instrumento clasista en apoyo de la monarquía autoritaria o absoluta contra la nobleza⁴⁵. Es posible que así suceda en los países sujetos a una real expansión económica, como Francia. Ante el elevado núme-

ro de cargos con que se amplia la administración del Estado, es muy lógico que la monarquía busque personal especializado y competente, de un lado; elementos adic- tos política y socialmente, de otro. La burguesía le ofrece unos y otros. Y, además, a través del sistema de la compra de oficios, es atraída irresistiblemente hacia la administración, como un medio de completar los recursos financieros del Estado. Por su preparación, su actitud social y su dinero la burguesía debería llevar el peso de la transformación burocrática del Estado feudal hacia la modernidad.

Pero las situaciones históricas concretas permiten descifrar una problemática que no se ajusta exactamente a la afirmación anterior. En primer lugar, sería necesario definir de qué tipo de burguesía se está hablando; si no se trata, en realidad, de una burguesía urbana ya muy evolucionada, cuyo máximo aliciente consiste en fundirse con los núcleos aristocráticos de sangre o patrimonio. En este caso el sentido de privilegio y preeminencia ^h-oriundos del mundo feudal ^v-se infunden en el seno de la administración, contribuyendo a darle el matiz feudalizante de que antes hablábamos. Es muy posible que la burguesía que asciende a los cargos y se vincula a ellos haya sido previamente asimilada por la clase nobiliaria, por lo menos en cuanto a ideales de vida. Sobre este particular, sería interesante hacer una encuesta sociológica en varios países. Los resultados de los estudios practicados hasta la fecha parecen demostrar que la burguesía, en cuanto a fuente del personal burocrático, no tuvo la fuerza revolucionaria

que se le atribuye. El examen detallado de la gran crisis del Estado en los países del Occidente de Europa entre 1640 y 1660 parece demostrar que el personal administrativo de origen burgués se limitó a servir discretamente la causa reaccionaria de los grandes propietarios aristocráticos⁴⁶.

Es muy posible que esta afirmación tenga un eco distinto según el país en donde nos situemos. En este sentido, estamos de acuerdo con Mousnier en su polémica con Porchnew cuando afirma que no puede aplicarse a la Francia del siglo XVII el patrón monocorde que el historiador ruso propugna cuando la califica de Estado feudal-absolutista⁴⁷; pero no creemos que pueda aplicarse a todos los países su hipótesis de trabajo sobre el predominio del espíritu burgués en la burocracia del siglo XVII. Quizá esto sea verdad para Francia — y sin duda, lo es aún para Inglaterra⁴⁸ —; pero en las penínsulas mediterráneas y singularmente en España, incluso en las regiones más mercantiles e industriales, la aspiración del burgués rico es hacer diluir su prole en el seno de la nobleza mediante la compra de propiedades y la adquisición de cargos públicos. Por otra parte, Braudel⁴⁹ ha indicado que en Castilla el reclutamiento de los oficiales se hacía en gran parte entre los pobres y semiproletarios. ¿No es muy diferente la mentalidad de este tipo de funcionario que la del salido de la burguesía francesa? Y, con todo, tanto éste como aquél debieron desarraigarse del cuerpo social de donde procedían.

Querriamos resumir brevemente nuestro pensamiento. En los Estados de fuerte tradición medieval, el personal administrativo de origen burgués tiende rápidamente a ennoblecerse a través del cargo y a mantener desde él las posiciones de privilegio de las oligarquías feudales o preeminenciales (entre otras, la suya propia); en los de evolución más moderna, el burgués funcionario podrá abrigar otros horizontes, sobre todo si se apoya en

la articulación social de la nueva clase burguesa de los «fabricantes». En todo caso, a lo largo del siglo XVII impera en el Occidente europeo un proceso de refeudalización, según el cual las clases aristocráticas aprovecharían el mecanismo administrativo establecido por la monarquía autoritaria del siglo XVI para intentar recuperar la dirección en el seno del Estado; y para ello contarían con la complicidad de la administración de origen burgués. Este nos parece ser el caso de España, ¿sucedería lo mismo en otros países?

↑
upp och använd frbjetecken

III. Dificultad del reclutamiento del personal administrativo competente. Señala Koenigsberger que el gran problema de la administración durante la segunda mitad del siglo XVI en la Monarquía española fue la dificultad de encontrar funcionarios honestos y capaces. La mediocridad de consejeros y oficiales se debe buscar, según él, en el escaso rendimiento de las Universidades⁵⁰. Este tema merecería ser debatido y profundizado en equipo. Sin embargo, no parece caber duda sobre la incompetencia del burócrata en el ejercicio de la mayoría de los cargos de la época, aun los más elevados. La preparación para el oficio se obtiene con un título académico, pero con mayor eficacia aún contando con un buen padrinazgo o la amplitud del pecunio propio o familiar. Esto parece desprenderse del minucioso estudio de Chabod sobre la burocracia milanesa de los siglos XVI y XVII⁵¹. En

este caso, no se comprueba la presión de base de la burguesía para convertir la administración en portavoz de sus designios de clase ^h-como en el siglo XIX-, ^hni tampoco el interés de la monarquía en fomentar el reclutamiento de personal especializado para defender sus intereses. Muchas veces el burgués con títulos académicos era más escollo que una ayuda eficaz ⁵².

IV. La rentabilidad material como principal acicate del cargo administrativo. En principio, el oficio es deseado en los siglos XVI y XVII por la «dignidad» que comporta. Dignidad quiere decir preeminencia y excepción, una parcela del poder sintetizada en una actitud vital. En ciertos casos y países, la tendencia a la preeminencia y jerarquización, trasplantada al ámbito administrativo práctico, constituirá una traba para el normal funcionamiento del aparato de Estado: así sucedió, por ejemplo, en España ⁵³. Pero en todas partes el funcionario aspira a un tren de vida más elevado, a una exteriorización social de su cargo ⁵⁴. Este hecho incide de modo notorio en la mentalidad del burócrata respecto a la adecuada rentabilidad del oficio.

En principio, aceptar un oficio en el mundo feudal era parte integrante de la fidelidad debida por el vasallo al señor. Durante el siglo XVI todavía encontramos casos en donde prevalece este sentimiento ⁵⁵; incluso podemos decir que el funcionario debe ser primeramente fiel al monarca que al bien común. Pero esta mentalidad va desapareciendo a fines del

siglo XVI, y en la siguiente centuria prevalece generalmente la teoría de que la fidelidad (y la entereza) del oficial se mide por el "justo salario" que recibe del príncipe.

Chabod lo ha demostrado trayendo a colación las doctrinas de los moralistas españoles e italianos de la época: Luis de Molina y Giacomo Menochio⁵⁶. Ambos publicaron sus obras en el último decenio del siglo XVI. La reclamación de un "salario justo" está en relación, desde luego, con la revolución de precios del siglo XVI y la disminución del salario real hacia 1600; pero posiblemente también indica el desprendimiento de la función administrativo del viejo concepto feudal de fidelidad y la entrada en el campo de la mecanización de las relaciones entre Estado y funcionario. Sobre este particular el debate continua abierto.

Si se pudiera establecer el momento cronológico en que la rentabilidad material del cargo importa más que el viejo concepto de dignidad, habríamos adelantado un gran paso para establecer el comienzo de la corrupción como sistema administrativo. Hasta ahora se ha demostrado que, en general, los oficios eran rentables, o sea que teniendo en cuenta los estipendios y los emolumentos, más los extraordinarios autorizados, un oficial podía cubrir sus necesidades. Mousnier y Chabod⁵⁷ abundan en esta opinión. Pero hasta que no sepamos exactamente la relación entre precios y salarios, decenio a decenio, para cada región, del modo que

Verlinden la ha indicado para Flandes en la primera mitad del siglo XVI, y Brown y Hopkins para otros lugares de Europa (Alemania meridional, Austria y Valencia)⁵⁸, será muy difícil establecer la rentabilidad real de un oficio, comprendidos todos sus ingresos⁵⁹. Y, en consecuencia, solo generalizaremos al hablar de corrupción administrativa.

V. La corrupción puede considerarse como un sistema impuesto por la necesidad de remediar los fallos de los aparatos administrativos anticuados.-

Los abusos de los oficiales medievales pasaron en gran parte a los funcionarios del Estado autoritario-absolutista de los siglos XVI y XVII. Aunque no existe una clasificación sistemática de los mismos, podemos considerarlos como una ramificación proliferante de los abusos de poder en la zona específica de los ingresos personales. Es posible que los abusos aumentaran rápidamente en la época de desniveles monetarios acentuados^h-como es el caso para la inflación del tercer y del sexto decenio del siglo XVI. Pero sobre este particular toda conclusión científica parece hoy por hoy muy prematura. Es probable que debamos limitarnos a aceptar el criterio de que en el siglo XVI continuaron los abusos del oficial feudal y que a fines de esta misma centuria empezó a desarrollarse

se la corrupción como sistema administrativo, a consecuencia de la crisis producida por la brusca disminución en el poder adquisitivo de la moneda, según demuestra el estudio antes citado de Brown y Hopkins.

Quizá pueda impugnarse esta distinción entre abusos y corrupción. El funcionario que, además de los emolumentos vinculados tradicionalmente al oficio, acepta un regalo o toma dinero para forzar la ley o acelerar su acción en detrimento de tercero, comete al mismo tiem-

po un abuso y un acto corrupto. Pero es preciso recurrir a palabras concretas para designar dos distintas mentalidades administrativas: la del funcionario que eventualmente se sale de su esfera moral, en acto individual e insolidario, y la del servicio administrativo que funciona corrientemente bajo el principio de la corrupción. La segunda mitad del siglo XVI separaría, grosso modo, el abuso en la administración medieval de la corrupción en la administración moderna, «la fraude, érigée en système»⁶⁰.

Van Klaveren ha teorizado últimamente sobre la corrupción y ha intentado sistematizar sus orígenes y desarrollo. Sus teorías son interesantes, sobre todo cuando intenta comprender una experiencia histórica. Su principal afirmación es la de que existe una lucha por la distribución de ciertos caudales de la riqueza nacional entre el monarca, la burocracia y la oligarquía. La carencia de autoridad en el Estado o la menor variación en el standing de los funcionarios, induce a los oligarcas h-los grupos de presión- a ejercer su función corruptora. La oligarquía, evidentemente puede estar constituida por las clases intermedias que cita Van Klaveren h-con evidente intención hacia la burguesía- o por clases superiores aristocráticas enquistadas en los aledaños del Poder. En todo caso, oligarcas y funcionarios actúan en un mismo ímpetu ascensional, muy vinculados, aunque los primeros actúen horizontal y los últimos verticalmente. En el reparto de los beneficios del

sistema, se nota la misma división: horizontal y equitativo entre los miembros del grupo de presión; vertical y selectiva entre la burocracia. Ello produce una división importante entre los altos y los bajos niveles de la administración y suscita resquemores en los escalones inferiores, con la inevitable consecuencia de frecuentes trastornos en el funcionamiento del sistema: caída de poderosos, depuración administrativa, etc.⁶¹

Pueden aceptarse estas hipótesis de trabajo. Ellas nos inducen a reafirmar la nuestra de que la corrupción se produce cuando la administración intenta dominar un hecho económico importante con una legislación cerrada y arcaica. Tal fue la situación en que se halló la Corona española cuando la expansión económica en las colonias americanas desbordó por completo los horizontes monopolísticos y los instrumentos de acción que había concebido en la primera mitad del siglo XVI. Que España fuese durante los siglos XVI y XVII el epicentro de la corrupción⁶² no se justifica en absoluto por una propensión del administrador castellano al relativismo moral. La frase que si el rey no atendía a sus servidores, a éstos les era «lícito procurarse por otra vía», aunque escrita en castellano, es de un italiano⁶³. Si en España arraigó la corrupción fue porque, pese a la actitud moralizante de la Corona y a sus reiteradas declaraciones contrarias a toda práctica corrupta, la administración tenía que hacer funcionar el mecanismo del comercio americano a pesar de las leyes. Tal es el fundamento lógico de la «psicosis del fraude», puesta de relieve por los esposos Chaunu en sus investigaciones sobre el comercio americano, psicosis que actuaba desde fines del siglo XVI desatando reac-

ciones en cadena de la corrupción administrativa⁶⁴. 870
El embite era tan extraordinario que es lógico sucumbiera ante él un desbordante aparato de Estado. Cuando Holanda e Inglaterra en el siglo XVII abordaron el mismo problema, cayeron en parecido sistema de corrupción administrativa.

VI. La venalidad de oficios ¿defensa contra la corrupción? Las condiciones requeridas por el Estado para el buen desempeño de un oficio a lo largo del siglo XVI eran, de acuerdo con disposiciones reiteradas muy a menudo, las siguientes: idoneidad, capacitación, servicio personal y directo e ingenuidad en su provisión⁶⁵. Casi nunca se llegó a este resultado y este fracaso se atribuyó, en primerísimo lugar, a la venta de oficios, considerada como fuente de prevaricación. Esto ha llevado a los historiadores a admitir un paralelismo fatal entre venalidad y corrupción y entre venalidad y desorganización administrativa. Tal fue la tesis sostenida por Martin Göhring en 1938 y por Koenrad W. Swart en 1949⁶⁶.

Los trabajos más recientes han puesto en duda esta teoría. En primer lugar, la compra, la transmisión en herencia y el arriendo de un cargo público no son fenómenos que aparezcan con el Estado moderno, sino que, como el concepto patrimonial de la monarquía de donde proceden tales fórmulas, arrancan de la concepción feudal del poder público. Mousnier nos ha instruído sobre el particular desde su notoria tesis sobre la venalidad de los oficios en Francia⁶⁷. Desde que se constituyen administraciones modernas, el deseo de

los príncipes es poner fin a la venta de oficios y a las corruptelas derivadas de ella. Pero las sucesivas coyunturas militares y las correspondientes presiones sobre el erario público motivaron, a lo largo del siglo XVI, que se prescindiera de norma tan elemental. Entonces se presentaron dos soluciones: o bien reconocer y legalizar la venta de oficios -como fue el caso de Francia desde 1532 a 1604-, o bien ignorarla oficialmente, aun consintiéndola en lo privado para determinados grupos administrativos o para todos -como es el ejemplo de España, cuyos apuros financieros eran menores por contar con el chorro argentífero americano. Comparando los resultados de ambos sistemas administrativos en el siglo XVII, no sólo resulta que el francés fue capaz de poner trabas a la corrupción, sino también que dio mejores resultados en cuanto a idoneidad, selección y relativa pureza de la administración⁶⁸.

Teorizando sobre el particular, Van Klaveren afirma que en todos los países donde no existió la venalidad aumentó la corrupción⁶⁹. Esta hipótesis de trabajo merece retener nuestra atención, aun cuando no la consideremos absolutamente probatoria, puesto que muy bien pudo suceder que la corrupción se ejerciera en función de los defectos de una organización administrativa, de las diferencias estructurales de una sociedad y de los mayores atractivos de unos beneficios materiales, y no de un mayor o menor control de los cargos públicos por la monarquía a través de un sistema venal y de su dominio de la administración a sus órdenes⁷⁰. También deberíamos tener en cuenta otro factor, éste directamente

R IV:2

①

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ESTATAL EN LOS
SIGLOS XVI Y XVII

②

por J. VICENS VIVES, Universidad de Barcelona

de carta blind!

③
Notas

1 Quelques problèmes concernant la Monarchie absolue. X^e Congresso Internazionale di Scienze Storiche. Relazioni, Storia Moderna, IV. Firenze, 1950, 1-55, y Atti del X Congresso Internazionale, Roma, 1957, 429-443. Fueron especialmente interesantes las intervenciones de L. Bulferetti, A. Meusel y S.D. Scaskin.

2 Tal fue la influencia ejercida por la escuela alemana en los días anteriores a la II Guerra Mundial, cuya huella es notoria en W. NAF: Die Epochen der Neueren Geschichte, Aarau, 1945, 2 tomos, y especialmente en A. FERRARI: Fernando el Católico en Baltasar Gracián, Madrid, 1945.

3 Véase la defensa de MOUSNIER ante las conclusiones de S.D. SCASKIN en Atti del X Congresso Internazionale, 438-439.

4 Y a-t-il un État de la Renaissance, en "Actes du Colloque sur la Renaissance organisé par la Société d'Histoire Moderne", Paris, 1958, 57-74, especialmente p. 73.

5 Esta premisa indica claramente que no intentamos dar a esta ponencia un carácter bibliográfico. Nos lo impide, además, el restringido espacio de que disponemos. Sin embargo, el lector encontrará los principales datos bibliográficos en las obras que iremos citando.

6 Tal ha sido generalmente el caso de España. Sin embargo, en su Historia de la Administración española e hispanoamericana (Madrid, 1958), JUAN BENEYTO ha evi-

Nonp Basken / 8
2sp

✓

tado aplicar el calificativo de absoluta a la monarquía de los siglos XVI y XVII.

7 En su notoria obra sobre La Méditerranée et le monde méditerranéen sous Philippe II, París, 1949, F. BRAUDEL apunta claramente este hecho (L'État et la montée seigneuriale, 628-637).

8 Como en el caso de los Reyes Católicos en Castilla, en donde la expansión de la justicia regia no fue óbice a la consolidación de un régimen señorial de grandes preeminencias jurisdiccionales. El argumento exigiría ser desarrollado con mayor precisión de detalles.

9 Especialmente sensible desde comienzos del siglo XVII. En la primera mitad de esta centuria, los grandes ministros de la Corona española fueron todos miembros de la aristocracia latifundista.

10 Ha hecho una tentativa de este género para el Norte de Cataluña, S. SOBREQÜES en una tesis sobre la familia Margarit, desgraciadamente inédita.

11 Tal es, como es bien sabido, la teoría de Näf, tan acerbamente combatida por F. HARTUNG desde 1932: Die Epochen der absoluten Monarchien in der neueren Geschichte, ("Historische Zeitschrift", CXLV (1932)).

12 En España, fue obligado referirse al "poderío real absoluto" desde 1418 a los comienzos del reinado de Felipe II; después desapareció, por considerarse un principio ya admitido por todos (LUIS

SÁNCHEZ AGESTA: El "poderío real absoluto" en el testamento de 1554, en "Carlos V. Homenaje de la Universidad de Granada", Granada, 1958, 439-460).

13 Este es un tópico de la historia del Poder en España durante los Austrias, que halla su comprobación en la reciente tesis de JESUS LALINDE: La institución virreinal en Cataluña (1479-1716), leída y discutida en 1958.

14 El factor demográfico continua reclamando interés primordial, a pesar del abandono de que su estudio fue objeto en el Xº Congreso de Ciencias Históricas. Después de la riquísima ponencia que ante el IXº Congreso presentaron CIPOLLA, DHONDT, POSTAN y WOLFF (IX Congrès International des Sciences Historiques, I, Rapports, Paris, 1950, 54-80), los estudios de historia demográfica se han desarrollado y deben conducir a afirmaciones importantes sobre el tema de que nos ocupamos. Es imposible que no exista relación estrecha entre la forma del Estado y el declive demográfico del siglo XVII. Pienso en la gran peste de 1649-1650 y sus repercusiones en los países de la cuenca occidental del Mediterráneo.

15 YVES RENOARD: 1212-1216. Comment les traits durables de l'Europe occidentale moderne se sont définis au début du XIII^e siècle, "Annales de l'Université de Paris", XXVIII (1958), 5-21.

16 Creo que he demostrado este fenómeno en las relaciones entre Francia, Aragón, Castilla y Nápoles (Juan II de Aragón, Barcelona, 1952).

17 Para no utilizar el adjetivo absoluto, que no puede aplicarse a la monarquía entre 1450 y 1550, el vocablo exacto habría sido monarquía preeminencial (o sea aquella que, por encima de todo, intenta defender sus "preeminencias", como en el caso de España bajo los Reyes Católicos y Carlos V). Así se lee en los documentos de la época (véase mi Ferran II i la Ciutat de Barcelona, Barcelona, 1936, I.) Pero el escaso eco de este término en el mundo actual me indujo y continúa induciendo a emplear esta terminología, aun a sabiendas de su posible confusión con el autoritarismo político moderno, fórmula de superabsolutismo.

18 El "ejército de mercenarios", equiparable, según CHABOD, a la "burocracia de mercenarios" de la misma época. Art. cit. nota 4, p. 66. Merece citarse, asimismo, la posición de V.C. KIERNAN: Foreign mercenaries and absolute monarchy, "Past & Present", n.º. 11 (1957), 66-83, aunque su tesis sobre la formación del ejército mercenario para evitar el armamento del pueblo nos parezca excesivamente unilateral. En realidad, si los príncipes querían contar con mercenarios era para asegurar su posición en tanto que vencedores de la guerra civil a que hemos aludido en el texto. La entrada de Carlos V en España en 1522 con un ejército de tres a cuatro mil alemanes y 74 cañones, aludido por KIERNAN, se halla en esta trayectoria y no en la de dominar "el pueblo".

19 Este hecho explica la decadencia de las Cortes castellanas durante el reinado de Carlos V, especialmente desde 1538, cuando la Corona cuenta con medios sobrados para hecer frente a sus ingentes nece-

sidades financieras. Anteriormente, su posición era de irreductible resistencia (J. SÁNCHEZ MONTES: Sobre las Cortes de Toledo de 1538-1539, en "Carlos V. Homenaje de la Universidad de Granada", 595-663; y varias comunicaciones del III Congreso de Cooperación Intelectual: GABRIEL MAURA: Las Cortes Castellanas no compartieron ni secundaron la idea imperial de Carlos V y JOSÉ MARTÍNEZ CARDÓS: Carlos V y las Cortes de Castilla. Referencias en "Índice Histórico Español" nº. 27661 y 27662).

bokstav
upplagor

20 No puedo entrar en la discusión general del problema político y social planteado por esta crisis tal como ha sido debatido recientemente en Inglaterra por un grupo de estudiosos (Seventeenth-Century revolution, "Past & Present" nº. 13 (1958), 62-72). No obstante, recogemos el parecer general de que las revoluciones europeas de este período fueron desencadenadas por la presión financiera correspondiente a los gastos militares y diplomáticos de la Guerra de Treinta Años.

21 El cálculo más preciso sobre el aumento de la Deuda Pública durante el período de Carlos V lo debemos a F. BRAUDEL Y GHISLAINE BELLART: Les emprunts de Charles-Quint sur la place d'Anvers, en "Charles-Quint et son temps", Paris, 1959, 191-200. Cada conflicto internacional acarrió un brusco aumento de la deuda imperial en Amberes: de 500.000 a 1.000.000 de libras en 1521; un nuevo millón en 1528-1529: de medio millón a más de !6 millones! en 1551-1555.

↑
approch
nervänd
utropstaden

22 R. MOUSNIER en su notoria obra La venalité des offices sous Henri IV et Louis XI, Rouen, 1947, señala el ritmo de las ventas de oficios en Francia y el desarrollo del aparato estatal en relación con las necesidades bélicas. Momentos culminantes serían 1532, 1554, 1586, 1597, 1620-1622, 1627 y 1633. Es obvio la relación de estas fechas con coyunturas bélicas precisas.

23 Sobre este particular F. BRAUDEL nos informa que de 1534 a 1575 los armamentos marítimos por lo menos triplicaron (La Méditerranée, 666).

24 Sobre este particular vease la última contribución de CHARLES VERLINDEN: Pax Hispánica en la América colonial, "Historia" (Buenos Aires), IV (1958), que no envejece la obra fundamental de SILVIO A. ZAVALA: Las instituciones jurídicas en la conquista de América, Madrid, 1935.

25 La obra que resume la tesis de Verlinden es Précédents médiévaux de la colonie en Amérique. Période coloniale. México, 1954.

26. Aun no poseemos el estudio que aclare el enlace entre las instituciones virreinales de la Corona de Aragón en el Mediterráneo y las de la misma clase en América, ni tampoco el que compare el funcionamiento de los virreinos españoles en América y Europa durante los siglos XVI y XVII. No nos parece muy convincente la opinión de SIGFRIDO RADAELLI: La institución virreinal en las Indias, Buenos Aires, 1957, que niega todo parentesco, excepto el nombre, entre el virreinato americano y el europeo.

27 SANTORO: Gli uffici del dominio sforzesco (1450-1500), Milán, 1948.

✓ 28 MOUSNIER: La venalité, 79 y ss.; JACQUES ELLUL: Histoire des institutions, II, Institutions françaises, I, Paris, 1956, 297-298.

29 No existe bibliografía moderna sobre el tema que apuntamos. Inédito, el trabajo de LALINDE, al que ya se ha hecho referencia en la nota 13, la exposición que hacemos se basa en sus datos y en investigaciones propias.

30 Un buen resumen de los trabajos clásicos, como el de C.H. HARING: El origen del gobierno real en las Indias españolas, ("Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas" (Buenos Aires), III (1924-1925)), y LILIAN E. FISHER: Viceregal administration in the Spanish American Colonies, Berkeley, 1926, en JOSÉ M^a. OTS: Manual de Historia del Derecho Español en Indias, Buenos Aires, 1945, y en el mismo C.H. HARING: The Spanish empire, New York, 1947.

bolstar
overkant

31 Esta relación se pone de relieve en el artículo de A. RUMEU DE ARMAS: Franceses y españoles en el Atlántico en tiempos del Emperador, en "Charles-Quint et son temps", Paris, 1959, 61-75. El problema general, en RAMON CARANDE: Carlos V y sus banqueros, 2 vols., Madrid, 1943-1949.

✓ 32 E. SCHÄFER: El Consejo Real y Supremo de las Indias, traducción española en dos tomos; Sevilla, 1935 y 1947.

33 La polémica sobre el imperialismo de Carlos V como fruto de una concepción humanista, castellana o flamenca se ha desarrollado ampliamente con motivo del IV Centenario conmemorativo de su muerte. Una visión sumaria de las posiciones opuestas en "Charles-Quint et son temps", artículos firmados por R. MENENDEZ PIDAL y J. VICENS VIVES. Pero debe recordarse, además, la posición de F. BRAUDEL, P. RASSOW, R. KONETZKE, y R. CLAVERÍA, entre otros.

34 The government of Sicily under Philip II of Spain, London, 1951, 72.

35 Más que por un deseo de quebrantar la unidad de la expansión territorial de la Corona de Aragón en el Mediterráneo, según opina BATISTA i ROCA, en el prólogo de la obra acabada de citar.

36 KOENIGSBERGER: Sicily, 68.

37 MOUSNIER: La vénalité, 103 y ss.

38 ELLUL: Histoire des institutions, II, 1, 417

39 État et commissaire. Recherches sur la création des intendants de province (1634-1648), en "Forschungen zu Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung", Berlín, 1958, 325-344.

40 Conclusiones de un trabajo inédito de Eduardo ASENSIO sobre El Consejo Real de Aragón en tiempos de Carlos II.

41 Además de los de MOUSNIER, ya citados, mencionamos los de FEDERICO CHABOD: Stipendi nominali e busta paga effettiva dei funzionari dell'amministrazione milanese alla fine del Cinquecento, en "Miscellanea in onore di Roberto Cessi" Roma, 1958, II, 188-363, y Usi e abusi nell'amministrazione dello Stato di Milano a mezzo il '500, en "Studi Storici in onore di Gioacchino Volpe", Firenze, 1958, 95-154, y los ya clásicos de K.W. SWART: Sale of offices in the Seventeenth century, La Haya, 1949, y J.H. PARRY: The sale of public offices in the Spanish Indies under the Hapsburgs, Berkeley, 1953.

42 La vénalité, XXVIII.

43 Stipendi e busta paga, 251-253

44 Esta definición corresponde al estudio de JACOB VAN KLAVEREN: Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, "Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte", XLIV (1957) y XLV (1958).

45 Es la teoría de B.F. PORCHNEV: Die Volkaufstände in Frankreich vor der Fronde, Leipzig, 1954, y combatida por R. MOUSNIER en Recherches sur les soulèvements populaires en France avant la Fronde. "Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine" (Paris), 1958, 81-113.

46. En el coloquio inglés recogido por "Past & Present", nº. 13 (1958), se aceptó la teoría de Mousnier de que el funcionario francés ante el movimiento de la Fronda

viose enfrentado con el siguiente dilema: ¿volver al sistema feudal? ¿combatir en favor de una monarquía absoluta? Las dos soluciones le repelían igualmente.

47 Recherches, 106-113.

48 Para ascender socialmente la burguesía inglesa presionó más en el sentido de la compra de títulos nobiliarios que de cargos administrativos (por otra parte, reducidos en número). Tal es la realidad que se desprende del estudio de STONE-LAWRENCE: The inflation of honours, ("Past & Present", nº. 14 (1958) 45-70). La venta de títulos nobiliarios fue practicada por la Corona inglesa desde que, en 1588, se rompió su estructura administrativa y financiera a consecuencia de una "full-scale war". El autor citado distingue tres períodos: 1604-1611, 1615-1628 y 1641. El total de la venta de títulos de 1603 a 1629 fue de 620.000 libras (800.000 ingresó la Court of Wards en el mismo período)

49 Méditerranée, 526-527

50 Sicily, 70 y 91

51 Usi e abusi, 145 y ss.

52 Como en el caso de la oposición de los consejeros togados del Consejo de Aragón a la política absolutista de Carlos II de España.

53 Las disputas de preeminencia, por ejemplo, la discusión de un sitio de preferencia en la reunión de un Consejo, bastaba para paralizar su labor durante meses (nota facilitada por E. Asensio).

54 F. CHABOD: Stipendi e busta paga, 210

55 F. CHABOD: Usi e abusi, 181

56 F. CHABOD: Stipendi e busta paga, 205-209.

57 MOUSNIER: La vénalité, 13-17, y F. CHABOD: Stipendi e busta paga, 24^o.

58 CHARLES VERLINDEN: Crises économiques et sociales en Belgique à l'époque de Charles-Quint, en "Charles-Quint et son temps", 177-190. E.H. PHELPS BROWN y SHEILA V. HOPKINS: Builder's wage-rates, prices and population: some further evidence, ("Economica" (Londres), XXVI (1959)) es continuación de Wage-rate and prices: evidence for population pressure in the sixteenth century, ("Economica", XXIV (1957)).

59 Parece que en el reino de Nápoles la ^{bi} mentalidad de los oficios fue muy escasa durante el siglo XVII, y que por ello los virreyes españoles preferían vender rentas y pensiones que no oficios (GIUSEPPE CONIGLIO: Il vicereame di Napoli nel secolo XVII, Roma, 1955). El caso de Nápoles es expresivo de la variante mediterránea de la estructura burocrática.

60 VAN KLAVEREN: Die ^Korrruption, 294.

61 Ibid., especialmente 299 y ss.

62 C.H. HARING: The ^Spanish ^Empire in America, 143-165
298. SWART: Sale of ^Offices, 35.

63 Del secretario milanés Maona (F. CHABOD: Usi e abusi, 137).

64 HUGUETTE y PIERRE CHAUNU: Séville et l'Atlantique (1504-1560), I, Introduction méthodologique, Paris, 1955, 97 y ss., especialmente 121.

65 Edictos de Carlos V de 1538 y 1545 (F. CHABOD: Usi e abusi, 108).

66 Die Ämterkäuflichkeit im Ancien Régime, Berlin, 1938 y Sale of offices. Swart condena fuertemente la venalidad, a la que atribuye la exclusión del Poder de la clase media, la ruina financiera del Estado y la deteriorización económica del país a causa de la fijación de las rentas en "improductive goods", y la condena como "forma primitiva de administración" (p. 123).

67 La vénalité, 1-12

68 ELLUL: Histoire des institutions, II, 1, 328.

69 Die Korruption, 323.

70 En el caso de España, parece que la venalidad no pudo arraigar por las escasas disponibilidades monetarias del país. Aparte la práctica de la renunciación, que afectaba a los oficios municipales, muy codiciados en el siglo XVI, parece que no tuvieron éxito las ventas de cargos públicos realizadas en los momentos de mayor apuro: 1557, 1619, 1621-1640. En este momento se llegó a vender el cargo de consejero del Consejo de Castilla, lo que jamás había sucedido. SWART en Sale of offices afirma (p. 32) que la población no respondió a la iniciativa del gobierno: de 1621 a 1641 se vendieron solamente 90.000.000 de

ducados respecto a una oferta de 509.000.000.
Estos datos merecen ser discutidos en forma más adecuada a la realidad social y económica de España en el siglo XVII.

71 MOUSNIER: La venalité, 390. El alza continuada del precio de venta de los oficios de 1593 a 1622 puede atribuirse al saneamiento del mercado por el establecimiento de la paulette.

72 Como en el caso del ducado de Milán donde la paga de los funcionarios venía aun agravada por la cuenta en dos monedas: La corriente y la corta (F. CHABOD: Stipendi e busta paga, 211, 230 y ss.).