

Sobre las instituciones de gobierno de la Monarquía Hispánica en la segunda mitad del siglo XVI¹

José Manuel PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: el papel institucional del conjunto “rey-virreyes” de la Monarquía Hispánica en la segunda mitad del siglo XVI, supuso un original y hábil sistema que logró un triple éxito político. No “delegar”, sino “colegiar”, el ejercicio de la realeza sin menoscabo de su jerarquía. Evitar la percepción la ausencia física y continuada de los reyes. No constituir un peligro de desestructuración feudal de la Monarquía.

Abstract: The institutional paper of the group “king-virreyes” of the Monarchy Hispánica in the second half of the century XVI, supposed an original and skillful system that attained a triple political success. No “delegate”, but “colegiar”, the exercise of the realeza without menoscabo of his hierarchy. Avoid the perception the physical absence and continued of the kings. Not constituting a danger of desestructuración feudal of the Monarchy.

Palabras claves: rey-virreyes, monarquía hispánica siglo XVI, esquema de gobierno.

Key words: King-virreyes, monarchy hispánica century XVI, diagram of government.

Sumario:

I. Orientación de estas palabras.

II. Sobre la “monarquía vicaria”.

III. El conjunto virreinal.

¹ Texto de la conferencia pronunciada en el Curso de verano que, bajo el título general *El Gobierno de Felipe II*, se celebró en Julio de 2009, en San Lorenzo de El Escorial y fue dirigido por los profesores Jesús de La Iglesia y Javier Campos y Fernández de Sevilla.

I. ORIENTACIÓN DE ESTAS PALABRAS

En los años que vivimos la investigación histórica ha hecho de dominio público cual era el esquema de gobierno y jurisdicción aplicado en España desde el siglo XIII hasta el XVIII y dentro de ese largo tiempo es especialmente conocido el entramado institucional que existió en la segunda mitad del siglo XVI, punto central de madurez que se nutrió de la evolución anterior y determinó las centurias siguientes.

Escalonadamente podemos enumerar las piezas esenciales. Un monarca que desde el contexto del círculo cortesano modulado a su criterio, desdobra su eficacia mediante duplicaciones de su personalidad (virreyes) y delegaciones diversas (gobernadores, Corregidores, etc.) enucleándose todas ellas con fuerza excluyente en sus respectivos ámbitos, mientras que los eventuales Validos o Privados, siempre oscuros ante el Derecho público, juegan una fantasmagórica presencia de estrepitosas afirmaciones ya sean de su importancia, de sus desapariciones y de sus presencias menores. Recibiendo su potestad del monarca, nunca limitándola, se distribuyen siete grandes piezas jurídico-políticas. Una serie de Consejos, temáticos o geográfico-políticos, como elementos permanentes, asesores y resolutivos con carácter supremo, tanto en la esfera gubernativa como en la jurisdiccional. Una masa fluida de Juntas “ad hoc”, que canalizaban el deber de consejo de estirpe medieval, exigible por el rey a sus súbditos, hacia los problemas y asuntos de mayor peculiaridad, no menos fluidos que las Juntas mismas. Unas Cortes, cada vez más reducidas a tareas técnico-financieras en Castilla y a la defensa de los intereses particulares de las oligarquías persistentes en los demás reinos. Una burocracia cada vez más construida y eficaz, especialmente en los espacios americanos. Enlazando todo eso con la figura omnipresente del monarca, unos Secretarios, lanzaderas dirigidas por ella hacia y desde los diferentes niveles de la Corte, los Consejos, las Juntas y las Cortes. Por fin, unos ejércitos permanentes y una diplomacia activa en los reinos extranjeros más sensibles en su relación con España.

Mucho sabemos hoy acerca de las peculiaridades de cada una de esas instituciones y prácticas de gobierno y no es recordar ni resumir esos conocimientos el objeto de estas palabras mías. Me propongo, bien al contrario, continuar una empresa en la que he mantenido un empeño perseverante, en especial desde que,

en la principal de las revistas propias de esta sede escurialense, apunté un intento de considerar la talla de estadista reconocible en Felipe II². Por tanto reflexionaré brevemente acerca de cuales pudieron ser los grandes principios que atribuyeron coherencia a un esquema institucional tan complicado.

He sugerido al resumir esa meditación, que la Monarquía hispánica respondió a los principios de interrelación de poderes, flexibilidad adaptativa de las instituciones, delegación de facultades y “Monarquía vicaria”³. No voy a repetir aquí lo dicho por mí antes acerca de esos principios, pero si deseo ampliar el último de ellos y añadir alguna cosa más sobre el papel institucional del conjunto “rey-virreyes”, muy poco valorado hasta hoy, que yo sepa.

II. SOBRE LA “MONARQUÍA VICARIA”

Sostengo que la forma política a la que comúnmente se denomina “Monarquía hispánica”, no fue un simple conjunto de reinos y otras entidades políticas yuxtapuestas, como frecuentemente se afirma, apoyándose especialmente en la peculiar forma enumerativa de las titulaciones de los reyes en su legislación, sino que tuvo conciencia de ser un único Estado, se autotituló con ese término y tomó como elemento constituyente, tanto en sus principios más generales, como en su práctica más concreta, el conjunto de reglas morales elaborado por la Teología moral católica de su tiempo. Para soportar esa afirmación es preciso comenzar con al menos alguna apelación a ejemplos.

El nueve de Diciembre de 1609 veía la luz pública un acto legislativo motivado por la penosa cuestión de los moriscos, arrastrada desde 1569 con la sublevación, guerra y repoblación bien conocidas. En su texto, que ordena la definitiva expulsión de los islamizantes, el rey declara actuar movido por la intención de evitar “peligro al Estado y sobre todo ofensa y desservicio a Dios N[uestro] Señor”⁴.

² PÉREZ-PRENDES, J.M., “Felipe II, hombre de Estado”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* (San Lorenzo del Escorial), 17-18 (1985-1986) 9 y ss.

³ En mi *Historia del Derecho español*, UCM. Facultad de Derecho, Madrid 2004, vol II, pp., 1499 y ss. Antes había comprobado la aplicabilidad de esos principios al Derecho indiano en mi libro, *La Monarquía indiana y el Estado de Derecho*, Asociación López de Gómara, Valencia 1989, pp. 12 y ss.

⁴ IZQUIERDO, F. (editor de la edición facsímil de los textos e introductor), *La expulsión de los moriscos del Reino de Granada (Pragmáticas, Provisiones y Órdenes Reales)*, Ed. Azur, para “Los papeles del carro de San Pedro”, Madrid p. 49. No debe confundirse con la obra *Pragmáticas sobre los moriscos de Reino de Granada* anterior, del mismo editor e introductor y editorial, aparecida en 1977, donde el texto que cito no se reproduce.

Se contienen en esa frase y claramente jerarquizados, los dos ejes fundamentales que rigen el sentido de la acción institucional del gobierno español desde el siglo XIII hasta el XVIII y por tanto durante el periodo a que hacen referencia estas notas mías. No es significativo para ellas el tema concreto sobre el cual se legisla y por eso de los moriscos no habré de ocuparme aquí. Lo que trato de poner de relieve son los principios esenciales que guían la acción gubernativo-jurisdiccional del monarca y sus agentes de cualesquiera niveles y he elegido este ejemplo como podría haber seleccionado otros.

El primer elemento a destacar en la masa legislativa escogida es la continuidad en la actitud. Me refiero a que, en realidad, lo mismo que arguye esa disposición regia de 1609 es lo que quería decir Felipe II en 1571, cuando afirmó que actuaba buscando el “servicio de Dios y nuestro”⁵. No se trata de casos aislados nacidos de una especial religiosidad de dos reyes concretos que podría no darse tanto en otros monarcas y de todas formas habría de verse como algo personal, no institucional. En mi opinión tales casos forman parte de una conducta constante, iniciada mucho antes y mantenida mucho después. Es decir, lo que me he permitido calificar de “Monarquía vicaria” definiendo a la española de aquellos tiempos⁶.

El segundo factor es la explícita mención del “Estado” en cuanto albergue institucional de los contenidos, tantas veces presentes en la legislación y en la doctrina política que le es contemporánea. Concretamente esa explícita mención de “Estado” se alterna en el mismo bloque legislativo con frases como: “la seguridad, beneficio y bien de la tierra”⁷, “nuestro servicio y el bien público”⁸, o en la misma Cédula de 1609, “el servicio de Dios y mío y bien destos Reynos”⁹, “conservacion y aumento de mis Reynos y subditos”¹⁰, “bueno y honesto bivar de las Repúblicas”¹¹, “mis Reynos y Señoríos de España”¹², “causas justas del servicio de su Majestad”¹³.

Entiendo pues, lícito, deducir que, cuando se fundamente cualquier actuación del Monarca, en frases descriptivas del tenor de las siete últimas que acabo

⁵ Cfr., o. c. en nota 4, p. 10.

⁶ PÉREZ-PRENDES, J.M., “La obsesión de la nueva planta”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1999, pp., 129 y ss., *Historia del Derecho español*, ya citada aquí, cfr. nota 3, vol. II, pp., 1514 y ss.

⁷ Cfr., o. c. en nota 4, p. 10.

⁸ Cfr., o. c. en nota 4, p. 30.

⁸ *Ibid.*

⁹ Cfr., o. c. en nota 4, p. 49

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 50.

¹² *Ibid.*, en varias ocasiones.

¹³ *Ibid.*, p. 51.

de citar, estas deben ser entendidas en el sentido estatista explícito en la norma de 1609, de modo tal que la Monarquía y sus diferentes espacios políticos internos (reinos, señoríos, condados, ducados, marquesados, etc.) mencionados en la titulación de los reyes, integraban en la concepción política de éstos y sus colaboradores un solo Estado, lo cual se declaraba unas veces pormenorizadamente y otras de un modo conceptual más elaborado, aunque más breve, con el uso de la palabra “Estado”. No existe pues anacronismo ni exorbitancia si se dice que *el conjunto de las Coronas y demás entidades políticas encabezadas por los reyes españoles, constituían, para ellos mismos, su único Estado*.

Pero ¿qué criterio unificaba y daba sentido al “totum” de esas acciones que califico de estatales? Aquí disponemos ya de menos interpretaciones hechas sobre las fuentes por los historiadores. Y es lo lógico. Al existir estas en cantidad más que suficiente, un primer movimiento habría de ser caminar a su hilo en las exposiciones históricas, sin dar paso alguno que perturbase la marcha del historiador con otra actitud diferente a la del navegante que circula “en periplo”, es decir, sin perder de vista la costa.

Procediendo de tal modo lo que se aporta como disponible es en realidad una transmisión de lo que tales fuentes dicen, pero contado con otras palabras. La muy agradecerable bibliografía que hoy existe sobre Consejos, Juntas, Secretarios de Estado, Validos, etc., está orientada precisamente en esa dirección en todas y cada una de sus piezas. Así que sabemos “quienes fueron” las personas que encarnaron dichas instituciones, pero sabemos mucho menos acerca de “lo que fueron” tales instituciones en sí mismas.

Sin embargo no es menos cierto que, así como la Historia de la Cartografía demuestra que los mapas trazados con el único soporte de los periplos, solo dan una idea aproximada de las magnitudes de la Geografía física, la Historiografía advierte que las meras repeticiones de las fuentes, por mucho que cambien de lenguaje, asemejan las investigaciones históricas, más que a la labor del arquitecto, a la no menos honorable, pero bien distinta, del guarda de un almacén de materiales de construcción.

Aunque no suele recordarse muy a menudo, fue uno de los más ilustres historiadores que haya existido jamás, Leopold von Ranke¹⁴, el autor que ha

¹⁴ RANKE, L. von, *Die Osmanen und die spanische Monarchie im 16. und 17. Jahrhundert*, en el vol. I de su obra *Fürsten und Völker von Süd-Europa im sechszehnten und siebenzehnten*, Duncker&Humboldt, Berlín 1827. Esa primera edición es consultable en Google libros, pero aquí he utilizado la cuarta edición alemana, ampliada, de 1877. En 1945, Leonhard von MURALT elaboró una selección de escritos de Ranke, bajo el título, *Völker und Staaten in der neueren Geschichte*, Erlenbach-Zurich (ed. Reutsch). Existen traducciones

determinado en extremo cuanto se ha escrito después sobre temas más o menos relacionados con lo que aquí se considera. Percibió claramente, antes que nadie (escribía en 1827) la necesidad de aplicar a las instituciones de gobierno de la Monarquía española el método con el cual su obra sobresalió entre todas para siempre, esto es, buscar y encontrar los hilos conductores de las acciones historificables, hilos que siempre subyacen escondidos en las fuentes que los historiadores manejan y dejó escrito lo que pensaba desde esa perspectiva acerca de nuestro tema.

Para él resulta evidente que, desde Carlos I hasta Carlos II, podemos ver como actuaron “los reyes cuando edificaron un nuevo Estado sobre las ruinas del antiguo”¹⁵. Es indiscutible pues, que la convicción del famoso investigador alemán era descubrir en las fuentes, en cuanto hilo conductor, una idea estatista, por eso se pregunta, hablando de Felipe II, “¿qué es lo que estimula a este monarca y lo anima en su obra de gobierno durante su larga vida?”¹⁶.

Sin embargo, para Ranke se trata de un Estado históricamente peculiar pues no duda en afirmar que la enumeración de títulos de los reyes en sus actos legislativos es prueba de que su papel al frente de la Monarquía “distaba mucho de ser lo que hoy se entiende por un Estado, es decir una unidad política orgánica presidida por un solo y fundamental interés”¹⁷. De todos modos cabe decir, al paso, que no dejaría de ser interesante un estudio monográfico

españolas de ambas obras aparecidas prácticamente al mismo tiempo tanto del texto entero de Ranke como de la selección. La primera fue realizada por PEDROSO, M., *La Monarquía española de los siglos XVI y XVII*, Ed. Leyenda, México 1946, abarca la parte española del texto publicado en *Fürsten*, etc., pero omitiendo las “Analekten” que cierran el volumen con el detalle y fragmentos de las fuentes utilizadas. La segunda es de Wenceslao ROCES y contiene entera la selección de MURALT, con el título *Pueblos y Estados en la Historia moderna*, Ed., FCE, México 1945. En esta traducción los textos de RANKE sobre España aparecen en las pp., 275-360 y ss., pero no se informa al lector que está ante una selección hecha por un autor (MURALT) a quien no se menciona y que es muy posterior a Ranke, lo cual da pie a pensar que esa selección fue hecha por Ranke mismo. Sobre la obra de Ranke hoy, cfr., <http://www.ranke-gesellschaft.de/index.php/editionsplan.html> Sobre Manuel Pedroso, cfr. SÁNCHEZ, A. M., “Manuel Pedroso, maestro de intelectuales en México”, en “Congreso Internacional Exilio y Universidad: Presencias y Realidades 1936-1955”. Ed. Saturrarán, San Sebastián 2008. Sobre Wenceslao Rocés, cfr., <http://www.wenceslaoroces.org/arc/roces/index.htm>, pero la fecha que da para la traducción que aquí se cita es errónea. En todo caso la traducción de Rocés es notablemente mejor que la de Pedroso. Como sucede con los textos originales, las dos traducciones se corresponden “grosso modo” entre ellas.

¹⁵ “suchen wir jezt zu erkennen, wie es den Königen gelingt, auf den Trümmern des bisherigen Staates einen neuen zu gründen”, cuarta edición alemana de *Die Osmanen*, o.c. en nota 14, p. 193.

¹⁶ Cfr., p. 287 de la segunda de las traducciones citadas en nota 14.

¹⁷ Cfr., p. 275 de la segunda de las traducciones citadas en nota 14.

sobre el concepto de “Estado” en Ranke, pues se no evita fácilmente la sorpresa que causa esa reticencia, cuando vemos que carece de dificultad alguna para considerar “Estados” a las formas políticas más avanzadas del mundo prehispánico en América¹⁸.

Sea eso como fuere, aquí lo que interesa ahora es recordar, como Ranke señala, que a Felipe II lo que le preocupó “en lo más hondo de su corazón, la meta de todos sus desvelos, es cuidar de la obediencia y la religión católica dentro de su reino, el asegurar la religión católica y la sumisión en los demás reinos por el gobernados”. Y por ese derrotero continúa el gran científico alemán después, marcando la diferencia que existe entre una mera religiosidad personal del monarca y el hecho de convertir a la religión institucionalmente en el principio director de la política del Estado¹⁹. Aquí Ranke indica unos trazos inspiradores del gobierno felipino, el absolutismo y la religión católica, pero está claro que no los considera propiamente estatales sino que les adjudica una forma limitada y arcaica.

Sin embargo, me atrevo oponer que precisamente tomando el propio concepto rankiano de lo estatal, “unidad política orgánica presidida por un solo y fundamental interés”, ya no parece tan nítida la ausencia de esa precisa estatalidad que el germano define en las actuaciones de la Monarquía hispana. Si leemos de nuevo (para no perder la coherencia) los textos sobre moriscos que he seleccionado al comienzo de estas notas, encontraremos explícitamente que se aplica a ese tema la idea de vertebración del cuerpo político, por vía de lo religioso. Pero no por tener el caso morisco un carácter tan excepcional como para pensar que lo legislado y dicho ante el rompiese la habitualidad de las actuaciones de legislación y gobierno, pues era solo uno más de los ocupaban la mente regia. Con la naturalidad de un discurso habitual, aplicado a otras situaciones distintas, dice el rey en 1572, “el fin principal que se deve tener y a que todo lo demás se ha de enderezar y disponer, es el beneficio de las ánimas de los dichos moriscos”²⁰. Otra vez más, arguye actuar en ese asunto “al servicio de Dios y nuestro y a la seguridad, beneficio y bien de la tierra”²¹.

Por mi parte, creo haber señalado que la figura de la “Monarquía vicaria” dotó a la Monarquía hispánica de un estatismo constitucionalizado, en la

¹⁸ RANKE, *Die Osmanen...*, cuarta edición alemana de *Die Osmanen*, o.c. en nota 14, p. 339, entre otros ejemplos.

¹⁹ Cfr. pp., 288-289, de la segunda de las traducciones citadas aquí en nota 14.

²⁰ Cfr. o.c., de Francisco IZQUIERDO, en nota 4, p. 30.

²¹ *Ibid.*, p. 10.

doctrina y en la práctica de gobierno, sobre la base de la Teología moral católica. Ciertamente se buscaba un cuerpo conceptual en que apoyarse para la construcción y acciones del Estado. Lo que se hizo entonces no fue crear “ex novo” ese apoyo, sino tomarlo de un lugar donde existían reglas suficientes para lograr el soporte buscado. Por tanto no veo las dificultades que Ranke señaló (pero que no se detuvo a explicar) para considerar que el Estado, creado según él por los reyes hispano-austríacos, no encaja en el concepto de Estado que el mismo, como investigador defendía.

Tampoco me encuentro muy cerca del gran científico prusiano cunado sostiene que antes hubo un antiguo aparato estatal sobre cuyas ruinas se edificó el nuevo de los Austrias. Efectivamente es cierto que, como escribe, la acción de los Austrias para el “nuevo Estado se basó esencialmente en tres cosas, el ejército permanente, la administración de justicia y la tributación”²², pero esas tres dimensiones son configuraciones de la práctica jurídico-política y las reformas situadas en ese plano no implican innovación de los criterios constitucionales que existían al menos desde Alfonso X- Jaime I.

Está claro pues, creo, que entiendo a la “Monarquía vicaria” como el discurso político-normativo que legitima a una forma teológica cristiana (la mantenida como verdadera por Iglesia católica romana) para quedar incrustada en el ápice de conformación estatal. Llevada dentro de ella, la dota con la fuerza suficiente para determinar aquellas decisiones jurídico-políticas en las que aquella entidad juzgase conveniente pronunciarse²³.

Desde que sugerí este concepto de “Monarquía vicaria” he estado particularmente atento a conversar sobre él con aquellos historiadores del Derecho español cuyas opiniones tuviesen interés. No me ha interesado cualquier opinión. Soy muy consciente de las rutinas arraigadas en las exposiciones de una gran mayoría de esos historiadores y por eso mismo adiviné, cuando formulé ese principio, las dificultades de su comprensión por parte de muchos.

Antes de lanzar la idea de una “Monarquía vicaria”, lo único disponible era algo de lo que nadie había dudado pero que jurídicamente no resulta suficiente. La presencia de lo religioso en la actuación institucional suprema de la Administración pública española a lo largo de la Historia. Pero, como no hizo Ranke, tampoco nadie había sido capaz de cuestionar la frontera entre

²² “Der neue Staat beruht wesentlich auf drei Dingen: dem stehenden Heere, der Plege der Gerechtigkeit und den Auflagen”, cfr., cuarta edición alemana de *Die Osmanen*, o.c. en nota 14, p. 193.

²³ Cfr., las exposiciones que he hecho sobre este asunto, o.c. en nota 3.

estatalismo y religiosidad asumiendo que “constitucionalmente” se había querido integrar ambas entidades conceptuales, haciendo de la acción estatal de legislación, gobierno y justicia su elemento vicarial.

Si “vicario” es quien “tiene las veces, poder y facultades de otra persona o la sustituye”²⁴ el principio “constituyente” sobre el que se apoyó la acción del Estado durante el sistema jurídico de la recepción del Derecho común en España (es decir el tiempo que los historiadores generalistas llaman “bajomedieval” y “moderno”) habría sido hacer las veces, mantener el poder doctrinal y ejecutar las facultades directrices propias de la Teología católica, especialmente en su aspecto moral, un cuerpo conceptual diferente del que podría haber construido por su cuenta el propio Estado. Para que tal idea se oiga y entienda existen varias dificultades que provienen de los sedimentos mentales depositados por la valoración tradicionalmente antagónica de lo religioso y lo estatal.

Unas veces se ha reiterado el cliché de la religiosidad de los monarcas, como si se solo se tratase del fervor, que de suyo es una cuestión personal, practicada en unas ocasiones, pero reiterada o no en otras. Sin embargo opino que la religiosidad individual de cada monarca es algo muy diferente a la cuestión que planteo. Las actitudes devotas personales que podamos rastrear en las fuentes y que naturalmente admiten graduaciones diversas según cada persona, son temas distintos al hecho de la continuidad formal, sin altibajos ni matices, que se registra en las fórmulas, dichas en primera persona, como es natural en un rey legislador y relativas a la fé católica, con las que los reyes promulgan sus preceptos, desde Alfonso X-Jaime I hasta Carlos IV. En estos casos se trata de expresar técnicamente cual es el fundamento teórico de la medida tomada en la ley que se promulga, lo que nos lleva, no a los territorios de la religiosidad personal de cada monarca en cuanto individuos, sino a los de la formulación jurídica de preceptos coactivos.

Para aclarar este punto pueden citarse ejemplos bien conocidos, como el saco de Roma por el ejército de Carlos V en 1527 o las tensiones entre los reyes españoles y el Papado, cn motivo del territorio milanés El emperador y sus sucesores percibieron muy claramente que en el primer caso se luchaba contra la política de un Papa concreto, Clemente VII, en el contexto de un enfrentamiento entre grupos de aliados y entendieron que eso nada tenía que ver con ningún punto dogmático. Ni el primer Habsburgo se sintió menos religioso por lo sucedido en Roma, ni sus sucesores tampoco, cuando mantuvieron tensiones con la Corte pontificia acerca de Milán, como en los tiempos del Arzobispo Carlos Borromeo²⁵.

²⁴ Según lo expresa el *Diccionario* de la Real Academia Española.

²⁵ RANKE, *Die Osmanen*..., cuarta edición alemana, o.c. en nota 14, pp. 237 y ss.

Otras veces, se ha señalado que algunos textos que yo he considerado fuentes esenciales, como en los documentos del siglo XVII descubiertos por García Badell-Arias²⁶, son piezas aisladas de las que no pueden llevarse hasta deducir de ellas un contexto tan complejo como el que propongo. Más sobre ese reparo debo decir que si cierto es que tales normas se contienen en documentos individuales, como no podría ser de otro modo, pues todas las fuentes históricas son individualidades en sí mismas, no están aislados de una tradición constante y coherente. Lo que debe hacerse con ellos, como con cualesquiera otras fuentes concretas, es considerar si admiten o no ser situados, sin forzarlos, en un contexto más amplio donde reciban homogeneidad de sentido al ser reunidos con otras pruebas históricas. Y no veo por donde falten en este caso semejantes requisitos.

También se me ha alegado que solo habría un sentido meramente calificable de rutina protocolaria cuando, en las grandes recopilaciones de textos legales, las sistematizaciones hechas colocan en primer lugar a los preceptos sobre temas religiosos. No obstante, la primacía, otorgada en semejantes lugares a las cuestiones religiosas desde Alfonso X-Jaime I al menos (como son ejemplos las grandes recopilaciones castellanas y la de Indias) es demasiado reiterada y duradera en el tiempo como para que pueda reducirse a una mera técnica de ordenación protocolaria cuya inalterabilidad no se explicaría demasiado bien viéndola solo como una mera cáscara vacía durante siglos.

Por fin, no ha faltado quien me recordase los conflictos entre la Iglesia y el Estado y les diera el valor de impedir la configuración de una “Monarquía vicaria”. Pero menos pueden aún que todos los reparos anteriores, dificultar esos conflictos entre la Iglesia y el Estado, la existencia de la “Monarquía vicaria”. Más bien la prueban, como ocurre con la Inquisición, de la que luego hablaré.

He señalado arriba que la vicariedad del Estado se da principalmente respecto del propio cuerpo teológico del catolicismo. Eso impone que se acaten por sus gobernantes las actitudes de las instituciones y miembros de la Iglesia en la medida que entienda son fieles a semejante doctrina y también explica que las rechace cuando no observa esa sintonía o cuando dice no observarla, que en terrenos políticos una cosa son los principios constituyentes y otra las conductas de conveniencia de cada agente público. Las fricciones de ahí nacidas no niegan la vicariedad estatal, precisamente la afirman. Debe entenderse que no es de despreciar la puesta en práctica, dentro de la relación a la que llamo

²⁶ Cfr., mi artículo sobre la Nueva Planta, o.c. en nota 3. En esa documentación es donde se contiene la explícita orden del Rey a todos sus colaboradores en la legislación, gobierno y justicia, sin excepción alguna de rechazar automáticamente cualquier norma, incluso emanada directamente del monarca, si advierten que es contraria a la doctrina teológica católica.

“vicarial”, de un juego de matices protagonizantes, que actúa más bien para ganarse a los súbditos y no deja ser visto como algo muy natural. Así, no rompe la vicaralidad el interés de los monarcas en aparecer ante sus gentes como los únicos transmisores de las disposiciones pontificias, es decir, la cuestión del llamado “pase regio” o control de la entrada de los documentos papales. Tampoco existe fractura alguna por efecto de los “recursos de fuerza”. Mediante esta figura los reyes quieren ser vistos como los defensores de sus vasallos y naturales, en este caso los eclesiásticos y así se reservan inhibirles de la acción de las estructuras institucionales de la Iglesia, frenando muchas veces la arbitrariedad o al menos excesiva cercanía, de los jueces eclesiásticos respecto de los ordenados “in sacris”.

Cuestiones importantes en estos aspectos de superficiales conflictos son tres frentes. Los temas del “Regio Patronato”. La concepción expresamente manifestada por los monarcas y defendida por sus juristas de ser “Vicarios generales” de la Sede Apostólica en territorios como América y otros. Los derechos de presentación de los reyes para la designación de determinados cargos eclesiásticos. Esa triple temática ha recibido con demasiada frecuencia la muy viciada visión generada por el predominio de una rancia ciencia canonística, sumamente sesgada y conservadora, que presenta las teorías y prácticas que acabo de recordar como simples exorbitancias del Estado, invadiendo arbitrariamente derechos estrictamente espirituales, a lo sumo entendibles como cedidos graciosamente por la Iglesia a aquel.

Nada más lejos de la realidad. La Monarquía española realizó un gigantesco esfuerzo económico y logístico para difundir y defender la religión católica y el Patronato, el Vicariato y el derecho de presentación solo fueron, como mucho, honoríficas compensaciones de ese mantenido soporte, sin el cual la Iglesia habría tenido muchísimas dificultades para su expansión doctrinal. Era lógicamente inevitable que surgiesen choques, a veces enconados, en esa dialéctica difícil, en la cual la Iglesia y el Estado se prestan mutuamente auxilios, pero ninguna de las dos potestades es gustosa en reconocer lo que la otra le da. Sin embargo esos roces jamás pulverizaron el sistema. He sostenido al respecto y a cada día lo veo más claro, que el conjunto Patronato-Vicariato-presentación fue la forma más inteligente de encauzar una relación necesaria, pues las partes estaban ya inevitablemente vinculadas, eliminando al mismo tiempo las exorbitancias sanguinarias que por ejemplo en Inglaterra, se dieron en la confluencia de lo espiritual y lo político²⁷.

²⁷ Me he ocupado de esta cuestión en mi trabajo “Relaciones Iglesia-Estado en la formación del Estado moder. El Real Patronato; aportación para un estado de la cuestión”, en *Etat et Eglise Dans la genese de l'Etat moderne*, Casa de Velázquez, Madrid 1986, pp. 249 y ss.

Pero no se me oculta que estas ideas que expongo tardarán en ser recibidas, dada la cómoda terquedad de demasiados canonistas ideologizados con las más extremas actitudes conservadoras como dije antes. Afortunadamente, sin embargo, es también cierto que hay ejemplos más serenos y de mejor calidad científica en la canonística²⁸. En cualquier caso, reitero mi criterio según el cual, lejos de ser esos conflictos dificultades para la existencia de que he llamado “Monarquía vicaria”, suponen una afirmación de ella.

Obsérvese que no esgrimo como argumento la palabra “vicariedad” alegando que aparece en la doctrina de la época para hablar de los reyes, pues añadir ese elemento no sería bastante significativo. Podría verse un como un contagio de palabras que los monarcas aceptasen que los juristas les presentasen como vicarios generales del Pontífice en sus reinos y de eso solo no se seguiría nada más. Lo que importa es el sentido general que se percibe cuando se considera la totalidad de los fenómenos que he citado.

Añádase a todo ello la constante tendencia de todo gestor vicarial a absorber cotas de poder respecto de aquel a quien representa, lo cual introdujo un factor de complicación fomentando la competitividad entre Iglesia y Estado, so pretexto de la capacidad alegada por cada uno (con más o menos dosis de hipocresía y sinceridad) para ejecutar mejor lo tenido por teológicamente correcto.

Me queda por añadir que, aun habiendo insistido mucho en el carácter de Constitución estatal que inspira el concepto de “Monarquía vicaria”, no menos entiendo que sus efectos no acaban ahí, sino que su puesta en práctica dio lugar al nacimiento de criterios prácticos de gobierno que van mas allá de los resultados de una mera inspiración teórica. Dicho de otro modo, los principios conceptuales de la “Monarquía vicaria” engendraron determinadas conductas jurídico-políticas de innegable trascendencia, muy sólidas y duraderas.

Tal fue el caso de los procuradores reunidos en las Cortes de Madrid de 1583-1585, que deseosos de tener “buena y segura consciencia”, es decir una regla para la actuación política, considerada válida en cuanto se ajustaba a la Teología moral católica, solicitaron el consejo de los teólogos, en este caso el agustino Fray Luis de León y los jesuitas Francisco de Porres, Juan Gerónimo y Cristóbal de Collantes. La cuestión que les preocupaba era si se podía invertir en limosnas y por tanto fuera del destino al que estaba vinculado

²⁸ Me refiero a la exposición de conjunto, hecha con excelente técnica jurídica, por ROUCO VARELA, A. M^a, *Estado e Iglesia en la España del siglo XVI*, publicada originalmente en alemán, Max Hüber, Munich 1965 y en español, BAC, Madrid 2001.

por la condiciones del otorgamiento, parte de lo recaudado en el “servicio de millones”²⁹. Como Fernando Saínz de Bujanda ha dejado demostrado, las escrituras otorgadas para la recaudación de ese servicio, fueron la más antigua forma de presupuesto en la Historia financiera española³⁰, de modo que aquello para lo que se pedía consejo a los teólogos era una estricta cuestión financiera, la posibilidad de invertir fondos destinados a un capítulo del presupuesto fuera de los gastos comprendidos en tal capítulo, lo cual inicialmente podría constituir un delito de malversación.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la regla general de funcionamiento de la “Monarquía vicaria” consistió en el constante goteo modelador ejercido por la norma teológica sobre la legislación y práctica del gobierno y justicia por parte del Estado. Ese efecto se presentó habitualmente formando parte de un escenario de concordia con la Iglesia en cuanto institución misma, siendo más extraordinarios los casos de crispación y distanciamiento entre ambas potestades que los de concordia habitual entre ellas. Sus efectos fueron generalmente beneficiosos en lo que se refiere a la formulación de dogmas jurídicos que por lo regular, marcharon por el camino del perfeccionamiento y el progreso.

Sin embargo la excepción a esa regla de benéficos y progresistas efectos fue (como fácilmente se puede suponer que voy a decir) la existencia de la Suprema y General Inquisición. Ciertamente ese ente constituye buena prueba (triste prueba, sin embargo) de la existencia de la “Monarquía vicaria”. El papel desempeñado de ordinario por la coacción estatal, patente en su actuación externa como mero ejecutor de cosa juzgada por otra autoridad (por ejemplo, en las misas llamadas “autos de fé”) es muestra notoria de vicariedad.

Pero no me interesa detenerme en algo tan evidente, sino reiterar lo que ya he tenido ocasión de poner de relieve en otra sede³¹. La herencia inquisitorial en España dificultó sobre manera la consolidación de la doctrina de los derechos fundamentales de las personas, precisamente en el tiempo y en el sitio donde había empezado a desarrollarse con fuerza, gracias a labor de la escuela teológico-jurídica que conocemos por los nombres de “tardía (o segunda) escolástica española” o también como “Escuela de Salamanca”.

²⁹ *Actas de las Cortes de Castilla*, Congreso de los diputados, Madrid 1866, vol., VII, pp. 681 y ss. El parecer de Fray Luis de León se reprodujo por GARCÍA, F., *Obras completas castellanas de Fray Luis de León*, BAC Madrid 1951, pp. 1376 y ss.

³⁰ SAÍNZ DE BUJANDA, F., *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967, vol. I.

³¹ PÉREZ-PRENDES, J. M., “El procedimiento inquisitorial (Historia y significado)”, en *Inquisición y conversos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Museo Sefardí, Toledo 1994, pp. 147 y ss.

El beneficio de una coacción extra, que tanto el Estado como la Iglesia extrajeron de fortalecer aquella siniestra institución, les aportó lucro inmediato en cuanto eran aparatos de poder público, no solo españoles desde luego. Pero ese refuerzo socio-político se pagó con un triple precio. Los evidentes atropellos por parte de eclesiásticos y seglares a la doctrina de Cristo. El freno del peso beneficioso de la tardía escolástica española. El recuerdo, que sirve todavía hoy para restar credibilidad en la opinión general, al hecho evidente de que en las mismas tierras en las cuales la Suprema prosperaba, se estaba creando con solidez la doctrina de los derechos fundamentales. De tal modo esto último es así que, incluso personas cultísimas siguen enseñando hoy que la fuente de tal teoría se encuentra en los textos franco-anglo-americanos aparecidos con posterioridad notoria respecto de las exposiciones hechas por los teólogos y juristas españoles de los siglos XVI y XVII.

Pese a los progresos realizados en la corrección de tal dislate³², mucho ha de tardar todavía su completo destierro, necesario por un mínimo respeto a la verdad histórica. Lo que si está claro es que los esfuerzos reivindicatorios del Santo Oficio a los que se entregan algunos autores todavía hoy, alegando argumentos cuantitativos o ensoñadas disculpas con el latiguillo erróneo del “signo de los tiempos”, desbordan cualquier credibilidad. El mal de la Inquisición no fue tanto la cantidad de sus víctimas directas (no diría lo mismo de las indirectas, es decir del acobardamiento que generalizó en la sociedad) sino la maligna cualidad de su esencia, profundamente anticristiana. Tampoco la llamada “ley del signo temporal”, que es una de las enseñanzas extraíbles de la Historia de lo jurídico, puede usarse para justificar lo intrínsecamente perverso, pues sea cual fuere el signo dominante en una u otra época, siempre ha existido en todas ellas capacidad bastante en la conciencia humana para descubrir los agujeros en la eticidad.

Pero con todo lo que afea es sistema de la “Monarquía vicarial” esa mancha, tampoco debe olvidarse la sentencia de Ranke, situando a la Monarquía hispánica en el contexto de aquellos Estados donde sus gobernantes actúan “descansando sobre la libertad del individuo [y eso] confiere al soberano simplemente el poder necesario para proteger esa libertad frente a los enemigos de dentro y de fuera”³³. Así pues, admítase que eso fue edificado así por los conceptos de los cuales la Monarquía española quiso ser vicaria.

³² Puede consultarse ahora la muy recomendable revisión de estas cuestiones que ha realizado PENA GONZÁLEZ, M. A., *La Escuela de Salamanca. De la Monarquía indiana al Orbe católico*, BAC, Madrid 2009.

³³ Cfr. p. 275 de la segunda de las traducciones citadas en nota 14.

III. EL CONJUNTO VIRREINAL

La aparición de una serie simultánea de virreyes, estratégicamente situados en determinados reinos fue consecuencia muy importante del principio de delegación de poderes, que arriba he señalado como uno de los inspiradores de las instituciones de gobierno y justicia desde el siglo XIII al XVIII.

El tema de la potestad delegada es en el Derecho común, mas general y amplio de lo que la doctrina actual contempla y es preciso tener eso en cuenta cuando se quiere lograr una aproximación a cuestión de los virreyes, pues solo teniéndola en cuenta se puede decir que los virreyes fueron uno de los frutos de los conceptos canónico-romanos.

En efecto, la delegación, idea de vieja estirpe, fue especialmente desarrollada en el Derecho canónico³⁴, haciéndola absorber materias ligadas con ella, lo que da a la delegación canónico-romana una extraordinaria complejidad que la evolución posterior redujo bastante. Por eso la idea de duplicación de autoridad, que es lo significativo en la naturaleza jurídica de los virreyes, pertenece a un contexto histórico inicial donde todavía no se han diferenciado figuras que de suyo son diversas, como el estricto núcleo conceptual de la delegación.

El monarca, como persona titular de la Corona, conserva la supremacía derivada de retener la facultad de nombrarlos y cesarlos, pero mientras un virrey ejerce su cargo, es, como la doctrina de la época señala reiteradamente, la misma persona del rey. No cabe pues equipararlos a los gobernadores ni a los Corregidores, que caen mucho más que aquellos en el núcleo de una delegación en sentido estricto.

Los virreyes han sido hasta hoy objeto de constante goteo de estudios, especialmente centrados en lo biográfico, lo político y hasta casi en lo anecdótico³⁵. En cuanto factores institucionales se han analizado sus orígenes,

³⁴ Pueden verse ejemplos de la formación de esa doctrina, en el *Corpus Iuris Canonici* (Aemilius FRIEDBERG, Emil ALBERT y Aemilius Ludwig RICHTER), segunda edición, Leipzig 1879-1881, 2 vols., que ha sido reimpresa). El vol., II contiene los siguientes textos *De officio et potestatis iudicis delegati*, en las “Decretales” recopiladas por orden de Gregorio IX, I, 29; con el mismo título, se retoma el asunto en I, 8 de las “Clementinas”; y por fin, *De officio delegati*, en las “Extravagantes comunes”, I, 6, etc.

³⁵ RANKE, *Die Osmanen*....., cuarta edición alemana citada en nota 14; fue el primero en introducir ese modelo de estudio y apenas ha sido modificado. El gran investigador prusiano aplicó así una pura historia externa, hecha eso sí, con la gran categoría, pero nada más. Es interesante señalar su agudeza en calificaciones que luego, la politización de la investigación histórica ha ignorado o más aún, invertido. Así refiriéndose a los “segadors”, mitificados por ese tipo de

que parecen claramente situables en el contexto de los esquemas jurídico-políticos de la Corona de Castilla y no tanto en la de Aragón, como inicialmente se consideraba³⁶.

Lo que menos ha atraído la atención de los autores es el sentido básico que tuvo para la actuación de los monarcas, el conjunto de Virreyes en cuanto tal, dejando a un lado los éxitos, las maldades, las ineficacias o los aciertos de cada uno de ellos en concreto. Acabo de recordar que, en virtud de una sutil ficción jurídica, cargada de significado político, se les conceptuaba como la misma persona del rey y es precisamente esa condición lo que provoca un efecto multiplicador de la acción y el prestigio de este.

Gracias a la simultaneidad de las presencias virreinales y a la dispersión de su gestión, la Corona se hace materialmente presente, por medio de modos constantes en las zonas más significativas y también más diferentes de sus territorios, sin necesidad de hacer viajar por todos ellos a su titular, lo que hubiese sido imposible. Además cada circunscripción conservaba su propia identidad al vinculase directamente y de modo continuado y diferente con el rey común

La eficacia de esa presencia es triple. Por lo que respecta a los súbditos les aproxima la figura de un rey situado permanentemente lejos de ellos. Por lo que se refiere a los reyes, les dota de un hilo directo de relación, control e información de cuanto sucedía en cada espacio confiado a un virrey. En fin, en lo que afecta a la configuración constitucional del Estado, la identidad jurídica rey-virrey evita la presencia de estructuras intermedias entre el monarca y sus súbditos, fractura que es la esencia del feudalismo, ya sea en sus formas más arcaicas ya en las señoriales, que tanto perduraron en los siglos posteriores a la Baja Edad Media. El especial cuidado puesto en corregir cualquier tendencia a la patrimonialización y subsiguiente hereditariiedad del cargo (recuérdense los sonados fracasos del Gran Almirante Cristóbal Colón y de los Almirantes herederos Diego y Luis Colón) muestra la conciencia que tuvo siempre la Corona de ese peligro feudalizante.

sesgamientos, no duda en escribir que en su mayoría eran simples facinerosos, "Es waren meistens Bandalieren und Banditen", p. 470.

³⁶ GARCÍA MARÍN, J., "Notas y algunos documentos sobre los virreyes castellanos en la Baja Edad Media", en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1974, pp. 483 y ss. Es de especial interés la opinión de este autor por cuanto ha estudiado reiteradamente la formación del oficio público en la Corona de Castilla, cfr. sus libros *El oficio público en Castilla durante la Edad Media*, Universidad, Sevilla 1974, reeditado en 1987; *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid 1986. Existe una edición en el Instituto García Oviedo, Sevilla 1976, *Monarquía católica en Italia. Burocracia imperial y privilegios constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992, etc.

Como conjunto pues, la institución virreinal supuso un original y hábil sistema que logró un triple éxito político. No “delegar”, sino “colegiar”, valga la expresión, el ejercicio de la realeza sin menoscabo de su jerarquía. Evitar la percepción de la imagen real del los reyes, es decir la de su ausencia física y continuada. No constituir un peligro de desestructuración feudal de la Monarquía.