

El encomiable empeño de los editores recoge las primicias de una interesante línea de investigación y ofrece a la comunidad científica una obra de consulta obligatoria para los historiadores del derecho indiano y todo aquel interesado en la historia de la justicia en el período virreinal.

CARLOS SÁNCHEZ-RAYGADA  
Universidad de Piura, Perú

GARCÍA MARÍN, José María, *Gobernantes y gobernados. (España, siglos XVI y XVII)* (Granada, Editorial Comares, 2021), 656 págs. [ISBN 978-84-1369-251-7].

El autor del libro, el profesor doctor José María García Marín, es uno de los grandes maestros de la historia del derecho que, afortunadamente después de una brillante trayectoria y dedicación universitaria, continúa, incluso después de una merecida jubilación, entregado a la investigación y a la publicación de estudios que han sido y van a continuar siendo referentes entre la doctrina nacional y extranjera. Así que es maestro y no solo porque lo diga yo. Mateo al exponer el sermón de la montaña recogía las palabras de Jesús en relación a los falsos profetas: “*por sus frutos los conoceréis*”. En realidad era una expresión metafórica para decir que seríamos juzgados por nuestras obras. Y llegados al punto de este juicio, sus obras atestiguan una vida de servicio académico en la que no podemos por menos que afirmar que hoy volvemos a estar ante una obra esencial de la historia del derecho público. El libro que presentamos es la segunda parte de otro publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2020. Ambos forman parte, como nos dice el autor en la introducción, de un ambicioso proyecto titulado “Materia de Estado, ciencia de la Política y arte de Gobierno (1500-1660)”, que dio título al primero de los libros citados. En atención a la extensión de este ambicioso proyecto no fue posible publicar una única obra de conjunto y el autor optó por la fórmula acertada de contar con dos editoriales de extraordinario prestigio para dar a luz cada uno de estos libros.

En este segundo libro, *Gobernantes y gobernados*, nos contemplan nada menos que 656 páginas bajo la sugerente portada que representa un grabado alemán en el que figura la cabalgata de la coronación de Carlos V en Bolonia en 1530. El autor, ya en su juventud, fue de los pocos en interesarse entonces en el estudio de la construcción jurídica del Estado bajomedieval y moderno y en el del engranaje del oficio público y la burocracia. En aquellas obras, que han sido referente de múltiples trabajos de investigación posteriores, perfiló con un manejo inusual de la literatura jurídica castellana y extranjera los entramados del más directo instrumento del poder: sus oficiales públicos; los servidores, primero del rey, y luego de lo que sería el Estado moderno: una de las grandes aportaciones de España a la política europea de la época.

Ahora en su madurez más prolífica, utilizando una metodología propia, parte directamente del magistral manejo de las fuentes que le proporciona la literatura jurídica de los siglos XVI y XVII, para tomar de la pluma de esos autores toda la construcción doctrinal del ejercicio del gobierno. No encabeza cada capítulo, apartado o subapartado con sus propias palabras, sino que deja que sea la doctrina la que, a partir de frases escogidas con precisión, intitule el desarrollo de cada uno de los esos capítulos, apartados o subapartados. Es tan persuasivo el mensaje de cada frase, que el lector ya se deja atraer por el interés de lo que cada encabezado representa.

Esta no es una cuestión metodológica baladí, porque el lector avezado ya sabe que son las fuentes las que hablan, pero no de cualquier modo. Las fuentes no hablan solas como a veces leemos o dicen algunos. Las fuentes no están ahí para ser reproducidas mecánicamente y que nos hablen sin más. Las fuentes deben ser inquiridas, deben ser interrogadas, seleccionadas, ordenadas, racionalizadas, exprimidas por el autor, si quieren, y solo entonces nos hablan. Y eso el profesor García Marín lo hace con rigor, precisión y acierto inusitado, de modo que al leer cada frase, cada sentencia, cada párrafo, uno se hace con el concepto político, con la definición de la institución, con el contenido de la composición administrativa, con los derechos, los deberes y obligaciones, las responsabilidades, las capacidades, las ambiciones, los desvaríos, las competencias e incompetencias, en definitiva, con todo lo que supone el arte de gobernar o desgovernar a través del entramado de las personas al servicio de lo público.

No es una teoría del Estado a secas, sino una teoría del Estado con sus personajes, con la representación vívida del Estado, de las personas que lo integraron, con sus nombres y apellidos, con el ejemplo de lo que fue su actuación y que permitió a los juristas y a los doctrinarios conocer y construir a partir de la práctica toda la teoría política de aquel inmenso gobierno del mundo, que fue el español.

La obra se divide en lo que el autor denomina “Dos discursos”. En el primero se encarga de estudiar la naturaleza pública del rey. “VM representa dos personas una pública y otra particular”, con ello el autor quiere llamar nuestra atención de que ya se ha superado la concepción patrimonial del Estado propia de la baja edad media, y la doctrina es capaz de hacer esa distinción para una organización política, que ya es tan compleja que requiere de un entramado de mecanismos personales y financieros para llevar a cabo la enorme misión que corresponde a un imperio en ciernes. “Los cargos y magistraturas son la principal defensa de sus Estados”, “los vasallos nacen con la obligación de tributar” y, finalmente, no se olvida de la principal misión que tenía el rey medieval y que sigue siendo divisa del nuevo rey: “El bien regir es administrar justicia”. Esto es solo un ejemplo de esa metodología que anticipé. Todas estas frases corresponden a autores de la época. Me parece sencillamente genial tener la capacidad de extraer y ordenar estas sentencias escritas en aquel período, para hacer toda una construcción doctrinal y práctica de la naturaleza del poder. Y así será a lo largo de toda la obra.

Son muchas las perlas que podemos encontrar en sus páginas. Por ejemplo ¿quieren saber una utilidad de la riqueza que debe tener el Estado? Pues escuchen lo que nos dice el mallorquín Vicente MUT en 1640: “Sin el oro no se defienden

los imperios”. No se puede dar más contenido político al tributo, que en esta sencilla frase.

Comienza en el primer capítulo, dentro del discurso primero, ofreciendo la configuración del poder y su naturaleza, así como del estudio de los instrumentos para su ejercicio: las armas, las letras y las finanzas del estado. Los autores que se ocupan de las cuestiones indicadas proporcionan a nuestro autor todo un cúmulo de reflexiones sobre cómo debe ser el príncipe y sus ministros, cuál es la forma de conocer sus virtudes y sus defectos, cómo debiera ser la acción de gobierno y las dificultades, bondades y miserias que el monarca y sus oficiales encontrarán en su ejercicio. Y aderezando cada una de estas cuestiones aparece siempre el rey y la relación de su poder con la divinidad y con los súbditos, cómo el príncipe debe construir su poder sorteando todas las dificultades que el ejercicio del mismo le va a presentar.

Ahora que a menudo se habla de impuestos, conviene recordar a la doctrina de los siglos XVI y XVII que tenía muy claro que “tributos, imposiciones y gabelas es el principal nervio de los imperios”. Y el “amor a la patria” va en el servicio y en el tributo. Algunos que aman a la patria olvidan que hay que tributar también para dar contenido real a esa declaración de amor. Y por supuesto la doctrina no olvida que cada uno ha de hacerlo según sus posibles.

Contemplamos ya la configuración de un rey moderno cuyo “buen gobierno es conservar y guardar inviolablemente las leyes y buenas costumbres del pueblo, los privilegios de ciudades y nobles y las capitulaciones hechas con sus vasallos”, como le recuerda el humanista Diego Pérez de Mesa en la segunda mitad del XVI. De todas las ideas expuestas, hay una que desde antiguo me enseñó mi maestro y que la sabiduría popular ha recogido desde tiempo inmemorial en esta frase: “si quieres conocer a pepillo dale un carguillo”. Si esta es la expresión vulgar, la conceptualización doctrinal la encontramos cuando García Marín se preocupa de exponer lo que la doctrina política estableció sobre cuáles debían ser las virtudes y características de todo aquel que aspirase al ejercicio de una función al servicio del Estado. Ahí radica una importantísima competencia real: el saber elegir a sus oficiales, pues como nos recuerda el italiano Giovanni Botero, sacerdote, diplomático y poeta del XVI, “muchos de palomas se vuelven corderos y de corderos lobos, y no ay cosa que mejor descubre el secreto del hombre, que el oficio, porque le pone el poder en la mano”. Más claro el agua, de ahí lo de pepillo. Luego ya viene el nivel de formación, sus cualidades, las competencias y todo lo demás, pero lo más difícil para el Estado es saber dotarse de “prudentes conocedores de lo mejor y lo peor”, “buscando el bien común del Estado”, sabiendo que “los objetivos de los pocos son siempre diferentes de los muchos” y que “a todos es imposible contentar”. Teniendo presente que “hay oficios que piden más ingenio que juicio y al contrario”. Todas estas son sentencias, una vez más, tomadas de la amplísima y rica doctrina manejada por nuestro autor, la cual le recuerda al rey que a la hora de premiar los servicios prestados tenga en cuenta que “de ordinario arrebatan los premios, no los más dignos sino los más solícitos”, como dijo Pedro Fernández de Navarrete en su *Conservación de las Monaquías* de 1626. No crean que esto ocurría solo en el siglo XVI, al parecer desde que el mundo es mundo esto no ha dejado de acontecer. Me detengo en esta idea porque García Marín estudia

la correspondencia que fomenta el favoritismo a terceros en epístolas dirigidas al monarca. Como una del duque de Alba a Felipe II, o la de un destacado miembro del clero, u otras del mismo estilo a Felipe IV en las que se intercedía para que el rey otorgase cargos y favores a tal o cual recomendado. Mal endémico que siempre aquejó al Estado y que ponía de manifiesto el difícil equilibrio, o la confrontación, entre intereses públicos y privados. Ante ello la doctrina siempre recomienda al monarca que no se deje guiar por la opinión de terceros que están influidos por intereses particulares y ponen en juego nada menos que “la salud del Estado”.

De ahí que una preocupación constante de esta doctrina es la prudencia política en todas las materias de Estado como eje central que debe presidir el ejercicio del poder. Y por ello son muchos los consejos y sentencias que se ofrecen al rey.

Una importante cuestión sobre la naturaleza jurídica del oficio es la de la finalidad para la que ha sido creado: para la utilidad de la república. Por ello “El juez y gobernador de la república no ha de mirar su utilidad propia, sino la de aquel a quien gobierna” y lo que es más importante: la consideración del oficio como una representación de su contenido: “El juez, en cuanto Juez, es otra persona distinta imaginariamente del sugeto humano en cuanto hombre”. Esto lo afirmó nuestro Jerónimo Castillo de Bovadilla en su *Política para corregidores y señores de Vasallos* en 1597, y lo dijo en términos tan claros como los que en su día dejó escritos Bártolo de Sassoferrato, el gran comentarista del derecho romano clásico: “y tomar el oficio cada vez es una cosa, incluso si se cambia la persona”. Es la concepción jurídica de oficio-cargo que se elaboró por la iglesia sobre la imagen que presentaba el derecho público romano. Los servidores, calificados por la doctrina como personas públicas, pues sus funciones tienen una repercusión directa sobre la república, tienen una condición específica. Estos son muy diferentes en su naturaleza a otros oficios públicos pero con interés claramente privado como ocurre con las figuras de la tutela o la curatela de menores. Aquellos al tener origen y destino público están sometidos a la razón de derecho público. De modo que la “diferencia que va de un particular a una dignidad pública es que la persona pública está a los ojos de todos y por ello no ha de mirar su utilidad propia, sino la de aquel a quien gobierna”.

En este punto abre un interesante apartado dedicado a las virtudes, deberes y obligaciones que deben atañer al oficial. Son muchas las referencias y todas de gran interés y sensatez, pero debo destacar alguna sobre la condición del cargo. Algo que la doctrina ya puso de relieve en reiteradas ocasiones: el hecho de que la persona hace al cargo y no al revés. Por ello se afirma que “el puesto dado a un indigno, no le hace benemérito, antes manifiesta mas su indignidad”. Y de cómo el juez debe saber que “la gente baxa y soez” habla “según lo que la envidia les persuade”, por ello deben estar prevenidos los jueces de han “de sufrir infinitas injurias”, pero “no teney licencia de vengar ni una sola”, como recuerda Fray Antonio de Guevara para todos los oficiales públicos, pero especialmente para los jueces. Cuestión también sobre la que insisten los autores ante la frecuencia con la que son nombrados extranjeros para ocupar cargos, es la insistencia en que sean naturales de estos reinos. Aunque “quando no los tuviere naturales, busquenlos extranjeros”. Luego se ocupan de la formación que deben tener y

como los hombres de letras, saben poco de hacienda, siendo tan necesario el control de los dineros públicos.

Sobre la venta de oficios merece también bastantes páginas este libro, pues a ello dedicaron muchos consejos los doctrinarios de la época. Los cuales llaman la atención sobre los males que ello acarrea y el perjuicio que ocasiona en no pocas ocasiones al gobierno de su majestad. Tema este de la venta de oficios del que se ocupó, como es sabido, Tomás y Valiente. Finalizará este primer discurso con la advertencia al príncipe sobre los efectos que puede tener la política de acumulación de cargos en una misma persona, por la consideración de “merced real” que desde la baja edad media tenía la atribución de los mismos. Siendo ésta, más fruto de una liberalidad regia, que de las condiciones existentes en la persona para justificar el otorgamiento de varios cargos. Felipe II será consciente de que esta liberalidad regia debía tener un límite impuesto por la idea de justicia que debía presidir los actos del monarca, y la finalidad suprema de éstos, que era la felicidad de los gobernados. Con ello se rompe una concepción patrimonial del poder real y por ello fray Juan de Santamaría, franciscano descalzo y confesor, afirma que los reyes “deben encoger las dádivas” de su derecho de gracia, “para poder cumplir con las que son de su obligación”.

El Discurso segundo se dedica al estudio del oficio de rey, con la finalidad que debe presidirlo, cual es saber regir las materias que le son propias: a saber, Estado, justicia y gobierno, donde los ministros son los medios para el ejercicio de su voluntad, y el fundamento de la monarquía es la observación de la justicia.

Lo primero de lo que se ocupa la doctrina es de destacar el sentido de carga que tiene el oficio empezando por el de reinar que se sitúa en el vértice del gobierno y que debe ejercerse de tal modo que quede claro que la función de cualquiera de los ministros y oficiales es una función derivada de la jurisdicción suprema. Ésta debe ejercerse con “blandura y severidad”, como recuerda el biógrafo e historiador de la iglesia y profesor de retórica, Pedro de Rivadeneyra, en su obra *Tratado de la religión y las virtudes*. Así que la suprema administración de la justicia, como dice a principios del XVII, el educador de políticos, Álamos de Barrientos, es el oficio de los jueces, que lo hacen en nombre del rey.

Será, nos dice García Marín, Fadrique Furio Ceriol siguiendo a Maquiavelo quien nos diga que un “un buen príncipe es aquel que puede por sí solo tomar consejo y aprovecharse del ajeno, y ambos a dos consejos, el suyo y el ajeno [...] guiarlos y llevarlos gloriosamente hasta el cabo”, pues en definitiva “el buen príncipe es aquel que entiende bien y perfectamente su profesión”. En todo caso, cuando se llega al trono es obligado dejar de ser uno mismo, consejo que tanto en Francia como en España recordaban los doctrinarios políticos. Ello constituiría una teoría del Estado de carácter abstracto al que se conceptualiza como una organización en sí misma. Aquí, nuestro autor contrapone la filosofía política de la corporación unipersonal, propia del concepto continental, a la doctrina inglesa más partícipe del concepto de los dos cuerpos del rey. Esto, que así más parecía en el siglo XV, empieza a cambiar en la España del XVI donde algunos tratadistas se aproximan más al concepto inglés, como hace Valle de la Cerda, contador de la Santa Cruzada, cuando dice que “la majestad es persona distinta que vive en el rey, el cual se emplea en la república de un modo como hombre, otro como rey;

como hombre viviendo fielmente y como rey administrando con rigor las leyes justas”. También en similar sentido, el arbitrista Álamos de Barrientos, insistirá en esta misma idea.

El mandato representativo que viene reconocido a cualquier funcionario desde las Partidas de Alfonso X, que actúa en nombre y delegación del rey, es sometido desde fines del siglo XV a una normativización propia de una organización política como el Estado Moderno. Se objetivan las competencias de oficiales y ministros y se formula la necesidad de contar con un documento oficial de nombramiento que de fe y delimite la virtualidad del cargo. De este modo, el monarca puede tener en todo momento el control de la actuación de sus oficiales, aunque dejándoles hacer porque “su oficio es valerse de los ministros, como instrumentos de reinar”. Un príncipe diestro es aquel que sabe elegir a sus ministros, esta labor de selección es primordial para su buen gobierno, tema que hace ya muchos años abordó nuestro autor en su libro *El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias*. Por ello nos dirá el pensador político y diplomático Diego de Saavedra Fajardo, “la destreza consiste en saber elegir los medios proporcionados al fin que se pretende”.

Se detiene García Marín en recoger algunas importantes y clarificadoras ideas del médico milanés y profesor de medicina y filosofía moral, Ludovico Settala, que en el ducado de Milán fue encargado por Felipe IV de las cuestiones de sanidad. Autor de una obra de inspiración aristotélica escrita en 1627 le dio el título *De la razón de Estado*. En ella afirmaba con rotundidad que el rey “ha de procurar, en el administrar la cosa pública, que muchos tengan parte en ella”. Lo que describe a las claras en un nuevo modelo estatal de administración. Aunque unido a este principio mantiene el de que jamás los “aciertos del gobierno pendan de agena voluntad”. El poder político aparecerá así distribuido entre un soberano que siempre tiene en su mano el origen divino de su potestad y la élite nobiliaria que le apoyó porque lo necesita y al propio tiempo se ayuda ella a sí misma. Nos dice, pues, García Marín que esto definirá el poder de los Habsburgos españoles, es decir, esta suerte de intercambio de poderes y medios, de potestades y recursos. Settala afirmará que el contenido de la razón de estado será: hacer leyes, declarar la guerra o firmar la paz, conceder gracias y mercedes, acuñar moneda, nombrar ministros, imponer tributos, etc. Por ello y para ello, para aumentar o conservar el Estado “son tres las cualidades que fundamentalmente se buscan en un príncipe: el secreto de sus pensamientos, la desconfianza y la disimulación”. Se puede decir más alto, pero no más claro, para definir al príncipe moderno. Nos recuerda nuestro autor que no todos son partidarios de la disimulación, aunque quienes la defienden, la juzgan por conveniente en materia del gobierno ya que a su amparo los gobernantes pueden muy bien darse por no entendidos en las cuestiones en las que no les interesa hacerse responsables.

Serían prolijo resumir aquí muchos de los más que interesantes planteamientos de Settala que con gran profundidad nos desgana el magisterio del autor de la obra que estamos presentado. Llama la atención García Marín sobre lo que decían los coetáneos de Maquiavelo, el cual “está prohibido, pero los discípulos corren por todo el mundo”. Vicente Mut sabe que Maquiavelo ha identificado la disimulación del príncipe con el uso absoluto del engaño y la mentira. Ese

príncipe de Maquiavelo que triunfa por tener pocos miramientos con sus propias promesas es, sin embargo, diferente en Mut que destaca una mayor eficacia en el gobernante cuando actúa con honestidad, cuando existe verdadera correspondencia entre lo sentido y lo ejecutado. Dice: “Yo siempre creo, que es más fácil el ser buenos, que el parecerlo; por el ser buenos solo depende de nuestro interior, y el parecerlo, se funda en el engaño”.

Destacamos las reflexiones del escritor jesuita Andrés Mendo que, en su *Príncipe perfecto* de 1662, advirtió que lo racional no tiene que ver con lo arbitrario ni con lo supersticioso como decía Spinoza. La ley es algo conectado con la voluntad racional del gobernante o del juez. Andrés Mendo parte de que “la firmeza de una Republica son las leyes”, así que no es suficiente “para el gobierno político, el arbitrio de los Gobernadores”. Las leyes son el fundamento de la libertad y fuente de la justicia. Fray Juan de Santamaria, dice respecto a quienes se ocupan de la administración de justicia, oidores, corregidores o jueces y presidentes de audiencias, que no deben limitarse a conocer el derecho, sino que han de ser verdaderos sapientes de la materia jurídica. Deben ser verdaderos sacerdotes de la ciencia jurídica, apunta García Marín, haciéndose eco de sus palabras. De modo que “el plebeyo o ignorante y sin letras, no conviene que tenga las manos en las cosas de gobierno, justicia y gracia”, como decía Tomás Cerdán de Tallada en su *Verdadero gobierno de la monarquía* de 1581, supongo que pensando no solo en su tiempo sino en lo que habrían de ver los siglos venideros incluido nuestro presente. De nuevo afirmo que se podría decir más alto pero no con palabras más contundentes. Porque no es el arbitrio o la ocurrencia lo que debe primar en el político sino su capacidad de razonar desde su conocimiento adquirido por el estudio, añado yo, al socaire de estas reflexiones. El hábito del estudio siempre debe estar entre las costumbres del buen gobernante y buen jurista, porque como apunta Andres Mendo “siempre de lo sabido se va olvidando algo”.

Podríamos seguir durante más páginas, pero no es el caso, desmenuzando esta literatura jurídica y política, moral y religiosa que nace al amparo de la más grande monarquía que conocieron los tiempos. Este libro es un tratado del buen gobierno intemporal, con matices, pero lleno de una concepción del poder que en lo fundamental ha cambiado poco, por mucho que el arte de la disimulación haya mejorado mucho sus condiciones.

Así, pues, pongo aquí punto final a esta reseña de un magnífico libro en el que el profesor García Marín nos demuestra que de lo sabido no se le ha olvidado nada. Es más, de lo sabido ha construido un tratado en dos excelsos volúmenes: el del Centro de Estudios Constitucionales y este de Comares que presentamos, que debieran constituir un manual del buen gobierno. Muchos de los principios aquí recogidos, sin menosprecio alguno, sirven para aprender a gobernar en un momento como el presente tan necesitado de ciencia, prudencia, razón y justicia, como carente al mismo tiempo de todas estas cualidades.

MANUEL TORRES AGUILAR  
Universidad de Córdoba, España  
Director del *Anuario de Historia del Derecho Español*