



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El arbitramento como página ignota en la historia de la ciencia de la  
administración pública desde la obra de Jerónimo de Cevallos**

**ENSAYO**

**Que para obtener el título de**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Presenta**

**PABLO MANUEL FRAGOSO HERNÁNDEZ**

**Asesor: Prof. Gabriel Campuzano Paniagua**

**Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Pablo Raúl y Margarita, mis abuelos, en monumento  
de inconmensurable amor y eterna gratitud.*

## Contenido

Contenido.....	2
Cronología .....	4
1. Introducción .....	27
1.1. Justificación e importancia.....	28
1.2. Conceptos básicos .....	35
1.3. Semblanza y obra de Jerónimo de Cevallos .....	39
1.4. Objetivo, metodología y líneas de argumentación .....	41
2. Estado y gobierno en la Monarquía Hispánica.....	44
2.1. Origen, forma de Estado y forma de gobierno .....	44
2.2. Régimen político.....	54
2.3. Sistema político y partidos .....	62
3. La crisis de la Monarquía Hispánica a principios del siglo XVII .....	67
3.1. La coyuntura exterior .....	68
3.2. Castilla en crisis .....	74
3.3. Las relaciones económicas entre Castilla y las Indias .....	80
4. Los fundamentos políticos y filosóficos .....	84
4.1. Las inspiraciones del <i>Arte real</i> .....	84
4.2. El proceso de declinación y la concepción biológica del Estado.....	86
4.3. Arbitrismo y buen gobierno .....	90
4.4. El derecho en la monarquía autoritaria .....	92
4.5. La dimensión histórica.....	97
4.6. El consejero en el régimen polisinodial.....	100
4.7. Religión, Estado y política .....	105
4.8. Un reformismo moderado .....	110
5. La reforma de la administración y el servicio público.....	113

5.1.	El perfil del consejero.....	113
5.2.	La distribución de las funciones.....	119
5.3.	Previsión social para la milicia.....	123
5.4.	La reforma del derecho y la Judicatura.....	125
5.5.	El azote de la venalidad.....	132
6.	La reforma de la política fiscal.....	136
6.1.	La justa tributación.....	136
6.2.	El erario para la guerra.....	140
6.3.	La relación con los banqueros.....	144
6.4.	La inajenabilidad del patrimonio de la Corona.....	147
7.	La reforma de la política económica.....	152
7.1.	El control del lujo.....	152
7.2.	Los bienes de manos muertas y el estamento clerical.....	155
7.3.	El comercio exterior y la industrialización.....	161
7.4.	La desconfianza de los extranjeros.....	166
7.5.	Las políticas agraria y monetaria.....	168
8.	Conclusiones.....	171
9.	Fuentes.....	181

## Cronología

Período	Monarquía Hispánica (sin las Indias)	Resto de Europa	América, África y Asia
(1469-1500)	<p>1469. Matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón.</p> <p>1475. Muerte de Enrique IV el Impotente. Fernando e Isabel reyes de Castilla. Inicio de la guerra de sucesión castellana.</p> <p>1479. Paz de Alcázaros: fin de la guerra de sucesión castellana. Inicio de la Monarquía Hispánica: el fallecimiento de Juan II el Grande convierte a los soberanos castellanos en reyes de Aragón.</p> <p>1480. Establecimiento del Consejo de Castilla.</p> <p>1481. Primer auto de fe inquisitorial en Castilla.</p>	<p>1477. Batalla de Nancy: muerte de Carlos el Temerario. Luis XI de Francia anexiona el ducado de Borgoña. Matrimonio de María la Rica con el archiduque Maximiliano de Austria.</p> <p>1479. Batalla de Guinegate: el archiduque Maximiliano derrota a Francia y preserva la independencia del Estado borgoñón.</p>	

	<p>1482. Inicio de la guerra de Granada.</p> <p>1488. Creación del Consejo de la Suprema y General Inquisición.</p> <p>1492. Capitulación de Granada: fin de la Reconquista. El Decreto de la Alhambra manda expulsar a los judíos no bautizados.</p> <p>1493. Bula <i>Inter caetera</i>: Alejandro VI otorga a Fernando e Isabel el título de Reyes Católicos. El mismo pontífice demarca las áreas de influencia castellana y portuguesa en el Nuevo Mundo, África y el Índico.</p> <p>1494. Establecimiento del Consejo de Aragón.</p> <p>1496. Matrimonio de la infanta Juana con el archiduque Felipe de Austria.</p> <p>1498. Creación del Consejo de Órdenes.</p>	<p>1485. Batalla de Bosworth Field: Enrique VII da muerte a Ricardo III e inaugura la Casa de Tudor en Inglaterra.</p> <p>1493. Muerte de Federico III: su hijo Maximiliano I accede al trono imperial.</p> <p>1494. Carlos VIII de Francia inicia las guerras de Italia.</p> <p>1500. Nacimiento del archiduque</p>	<p>1492. Colón arriba a las Antillas por primera vez, y reclama el Nuevo Mundo para la Corona de Castilla.</p>
--	--	--	--

		Carlos de Austria en Malinas.	
(1501-1525)	<p>1504. Muerte de Isabel la Católica. Juana I la Loca y Felipe I el Hermoso reyes de Castilla. Fernando el Católico conserva la Corona de Aragón.</p> <p>1505. Promulgación de las Leyes de Toro. Establecimiento de la Real Cancillería de Granada, con jurisdicción sobre Castilla al sur del Tajo.</p> <p>1506. Juana I es apartada del poder. Muerte de Felipe I.</p>	<p>1501. Fernando el Católico y Luis XII de Francia conquistan el Reino de Nápoles conjuntamente.</p> <p>1503. Batallas de Ceriñola y Garellano: Fernando el Católico expulsa a los franceses de Nápoles.</p> <p>1504. Paz de Lyon: Luis XII cede sus derechos sobre Nápoles a Fernando el Católico.</p>	<p>1505. Francisco de Almeida toma posesión como primer virrey portugués de la India.</p>



	<p>Fernando el Católico es nombrado gobernador y regente en Castilla.</p> <p>1509. Reclusión definitiva de Juana I en el castillo de Tordesillas.</p> <p>1512. Fernando el Católico conquista Navarra y anexiona el reino a la Monarquía.</p> <p>1516. Fallecimiento de Fernando el Católico: el archiduque Carlos de Austria se proclama rey de Castilla y Aragón.</p> <p>1517. Carlos I desembarca en Laredo.</p> <p>1518. Las Cortes de Castilla y las Cortes de Aragón reconocen a Carlos I como rey.</p> <p>1519. Las Cortes de Cataluña reconocen a Carlos I como conde de Barcelona.</p>	<p>1513. Nicolás Maquiavelo distribuye una primera versión de <i>El príncipe</i>.</p> <p>1517. Lutero inicia en Wittenberg, Sajonia, la Reforma Protestante.</p> <p>1519. Muerte de Maximiliano I: Carlos I de Castilla y Aragón es electo Emperador Carlos V.</p>	<p>1511. Diego Velázquez de Cuéllar conquista Cuba.</p> <p>1512. Fernando el Católico prohíbe la esclavitud de los indios americanos mediante las Leyes de Burgos.</p> <p>1519. Batalla de Centla: Hernán Cortés desembarca cerca de la boca del Grijalva y derrota al cacique maya Tabscoob.</p>
--	---	--	---

	<p>1520. Inicio de la guerra de las comunidades de Castilla: los concejos de Toledo, Valladolid y otras ciudades castellanas se levantan contra el ausentismo del Emperador y la rapacidad de algunos extranjeros en su séquito.</p> <p>1521. Batalla de Villalar: la gran nobleza de Castilla derrota a las fuerzas comuneras. Los cabecillas son ejecutados.</p> <p>1525. Creación del Consejo de Hacienda.</p>	<p>1520. León X condena las enseñanzas de Lutero en la bula <i>Exsurge Domine</i>.</p> <p>1521. Lutero es excomulgado. El reformador comparece ante Carlos V en la Dieta de Worms, y es proscrito.</p> <p>1523. Disolución de la Unión de Calmar: Cristián II es reemplazado por Gustavo I como rey de Suecia, y por su tío Federico I como rey de Dinamarca-Noruega.</p> <p>1525. La gran nobleza alemana aplasta la rebelión del campesinado acaudillada por el</p>	<p>1520. Solimán el Magnífico se convierte en sultán de los otomanos.</p> <p>1521. Magallanes pierde la vida luchando en el archipiélago filipino. Cortés y sus aliados tlaxcaltecas doblegan al imperio mexicana.</p>
--	---	---	--

		<p>anabaptista  Thomas Müntzer,  con la anuencia de  Lutero. Juan el  Constante, duque  de Sajonia, y  Alberto de  Brandeburgo,  duque de Prusia, se  convierten en los  primeros  gobernantes en  abandonar  abiertamente el  catolicismo e  implantar el credo  luterano en sus  dominios.</p>	
(1526-1550)	<p>1526. Creación del Consejo de Indias.</p> <p>1527. Nacimiento de Felipe II.</p>	<p>1526. Federico I comienza la luteranización de Dinamarca-Noruega.</p> <p>1527. Saco de Roma: las tropas de Carlos V se amotinan por falta de pago y toman la ciudad.</p> <p>1531. Gustavo I adopta el luteranismo como religión oficial en Suecia.</p>	<p>1529. Francisco Pizarro comienza a organizar la conquista del Perú bajo la autoridad de la emperatriz regente Isabel de Portugal.</p> <p>1532. Batalla de Cajamarca: Pizarro</p>

	<p>1535. Muerte de Francisco II Sforza, duque de Milán, sin herederos: el Milanesado se incorpora a la Monarquía.</p>	<p>1534. El Parlamento inglés aprueba el Acta de Supremacía, declarando a Enrique VIII “Cabeza Suprema de la Iglesia de Inglaterra”. San Ignacio de Loyola y sus compañeros fundan la Compañía de Jesús en Montmartre, París.</p> <p>1536. Calvino publica en Basilea la primera edición latina de <i>La institución de la religión cristiana</i>.</p>	<p>captura al emperador Atahualpa, forzando la sumisión de los incas.</p> <p>1535. Jornada de Túnez: Carlos V expulsa al corsario Barbarroja de la plaza fuerte de La Goleta. La Nueva España se convierte en virreinato con el nombramiento de Antonio de Mendoza y Pacheco.</p> <p>1537. La bula <i>Sublimis Deus</i> de Pablo III prohíbe de nueva cuenta la esclavización de indios.</p> <p>1541. Jornada de Argel: el César Carlos combate junto a Hernán Cortés contra los piratas berberiscos.</p>
--	---	--	---

		<p>1542. Carlos V proclama las Leyes Nuevas para mitigar los abusos de los encomenderos y otorgar más derechos a sus súbditos nativos de América.</p> <p>1543. Establecimiento del Virreinato del Perú con el nombramiento de Blasco Núñez Vela.</p> <p>1545. Primera sesión del Concilio de Trento.</p> <p>1546. Muerte de Lutero. Guerra de Esmalcalda: los príncipes protestantes del Imperio se levantan en armas contra Carlos V.</p> <p>1546. Muerte del pirata otomano-berberisco Barbarroja.</p> <p>1547. Batalla de Mühlberg: el Gran Duque de Alba derrota a la Liga de Esmalcalda.</p>	
(1551-1575)	1551. Concluye en Valladolid el debate entre Fray Bartolomé de las Casas y el Padre	1552. Segunda guerra de Esmalcalda:	1551. El príncipe regente Felipe expide a nombre del César Carlos la

	<p>Juan Ginés de Sepúlveda sobre los justos títulos de Castilla sobre el Nuevo Mundo, y los derechos de los indios.</p> <p>1555. Establecimiento del Consejo de Italia. Muerte de la reina Juana I tras décadas de encierro.</p> <p>1556. Carlos V abdica en Bruselas. Felipe II se convierte en Rey Católico, cabeza de la rama española de la Casa de Austria.</p> <p>1557. Felipe II declara la primera suspensión de pagos en la historia de la Monarquía.</p>	<p>Enrique II de Francia y Mauricio de Sajonia derrotan a Carlos V.</p> <p>1553. María I se convierte en reina de Inglaterra y restaura el catolicismo.</p> <p>1555. Paz de Augsburgo: Carlos V reconoce la legitimidad del credo luterano — no así del calvinismo— en el Imperio, y el derecho de los príncipes a imponerlo sobre sus territorios.</p> <p>1556. Fernando I, hermano de Carlos V, hereda la dignidad imperial y establece la rama vienesa de la Casa de Austria. Felipe II se convierte en rey de Inglaterra en virtud de su matrimonio con María I.</p>	<p>cédula fundacional de la Real Universidad de México.</p>
--	--	--	---

	<p>1558. Carlos V fallece a causa de la malaria en su casa-monasterio de Yuste, Extremadura.</p> <p>1560. Nacimiento de Jerónimo de Cevallos, probablemente en Escalona, cerca de Toledo.</p> <p>1561. Tras su retorno definitivo a Castilla, Felipe II establece en Madrid la capital de la Monarquía.</p> <p>1566. <i>Beeldenstorm</i>: la furia iconoclasta recorre Flandes.</p> <p>1567. El duque de Alba llega a Bruselas a la cabeza de un ejército para reprimir a los</p>	<p>1558. Muerte de María I. Felipe II abandona la corona inglesa a favor de la heredera Isabel I, quien restaura el protestantismo.</p> <p>1559. Paz de Cateau-Cambrésis: fin de las guerras de Italia. Francia reconoce la supremacía de los Austrias en la península italiana.</p> <p>1562. Inicio de las guerras de religión en Francia.</p> <p>1563. Fin del Concilio de Trento. Inicio formal de la Contrarreforma.</p> <p>1564. Muerte de Calvino.</p> <p>1567. Los nobles calvinistas escoceses derrocan por las</p>	<p>1566. Muerte de Solimán el Magnífico.</p>
--	---	---	--

	<p>rebeldes. Felipe II decreta la entrada en vigor de la Nueva Recopilación de Leyes de Castilla.</p> <p>1568. Guerra de las Alpujarras: los moriscos granadinos se rebelan contra la Monarquía. Inicio de la guerra de los Ochenta Años: el Tribunal de los Tumultos ejecuta al conde de Egmont. Guillermo de Nassau escapa al Imperio y desde allí inicia las hostilidades.</p> <p>1571. Los moriscos son derrotados y dispersados por el interior de Castilla.</p> <p>1573. Luis de Requesens reemplaza a Alba como Gobernador General de Flandes, con instrucciones de negociar y conciliar con los rebeldes.</p>	<p>armas a la reina católica María I Estuardo, quien se refugia en Inglaterra.</p> <p>1570. San Pío V excomulga a Isabel I de Inglaterra mediante la bula <i>Regnans in excelsis</i>.</p> <p>1571. Batalla de Lepanto: Juan de Austria y la Santa Liga —la Santa Sede, la Monarquía y Venecia— derrotan a la armada turca.</p>	
(1576-1600)	<p>1576. Requesens fallece en el ejercicio del cargo y Juan de Austria le sustituye.</p>		



	<p>Segunda moratoria de la Monarquía.</p> <p>1578. Asesinato de Juan de Escobedo. Muerte de Juan de Austria. Nacimiento de Felipe III.</p> <p>1579. Unión de Arrás: Alejandro Farnesio asegura las diez provincias sureñas de Flandes para la Monarquía. Caída de Antonio Pérez del Hierro.</p> <p>1582. Las Cortes de Portugal se reúnen en Tomar y aceptan la sucesión de Felipe II. Creación del Consejo de Portugal.</p>	<p>1578. Batalla de Alcazarquivir: Sebastián I de Portugal muere sin descendencia luchando en Marruecos.</p> <p>1579. Unión de Utrecht: las siete provincias norteñas de Flandes reafirman su oposición armada a la Monarquía.</p> <p>1580. Batalla de Alcántara: el duque de Alba conquista Portugal para la Monarquía.</p> <p>1581. Independencia de las Provincias Unidas: los rebeldes flamencos aprueban el Acta de Abjuración, abandonando cualquier lazo con la Monarquía y</p>	
--	--	--	--

	<p>1585. Inicio de la guerra anglo-española. Alejandro Farnesio recupera Amberes para la Monarquía.</p> <p>1588. Batalla de Gravelinas: la Grande y Felicísima Armada es derrotada por la flota inglesa.</p> <p>1589. La Contraarmada inglesa fracasa en sus agresiones contra La Coruña y Lisboa.</p>	<p>fundando un nuevo Estado.</p> <p>1585. Isabel I ejecuta a María I Estuardo. Sixto V comisiona a Felipe II para derrocar a la reina de Inglaterra. Tratado de Nonsuch: Isabel I y las Provincias Unidas se alían contra la Monarquía.</p> <p>1589. Enrique III de Francia muere asesinado: fin de la Casa de Valois. El hugonote Enrique de Borbón se convierte en rey de Francia. Felipe II desconoce la sucesión y declara la guerra.</p> <p>1593. Enrique IV de Francia abjura del calvinismo y se convierte a la fe católica.</p>	<p>1593. Las Provincias Unidas ocupan Araya e inician operaciones de piratería y contrabando en las Antillas.</p>
--	--	---	---

	<p>1596. La flota del conde de Essex quema Cádiz. Tercera suspensión de pagos. Comienza una epidemia de peste en Castilla.</p> <p>1597. El conde de Essex fracasa en su intento por hacerse con la flota del tesoro americano. La nueva armada de Felipe II ve frustrado su intento por derrotar a su contraparte inglesa.</p> <p>1598. Paz de Vervins: Felipe II reconoce a Enrique IV como rey de Francia. El Rey Católico abdica la soberanía de Flandes en su hija Isabel Clara Eugenia y su marido Alberto. Fallecimiento de Felipe II: inicio del reinado de Felipe III y de la privanza del duque de Lerma.</p>		<p>1596. La expedición de Drake a América vuelve a Inglaterra tras fracasar estrepitosamente.</p>
(1601-1625)	<p>1604. Tratado de Londres: los gobiernos de Felipe III, Alberto de Austria y Jacobo I de</p>	<p>1603. Muerte de Isabel I: Jacobo VI de Escocia accede al trono de Inglaterra.</p>	<p>1602. Las Provincias Unidas se apoderan de Ceilán, para ser luego expulsadas por la Monarquía.</p>

	<p>Inglaterra firman la paz.</p> <p>1605. Nacimiento de Felipe IV.</p> <p>1607. Felipe III decreta la cuarta suspensión de pagos.</p> <p>1609. Tregua de Amberes entre la Monarquía y las Provincias Unidas. Establecimiento de la <i>Pax Hispanica</i>. Expulsión de los moriscos valencianos.</p> <p>1610. Expulsión de los moriscos castellanos y aragoneses.</p> <p>1613. Expulsión de los últimos moriscos.</p> <p>1618. Caída del duque de Lerma.</p> <p>1621. Fallecimiento de Felipe III. Inicia el reinado de Felipe IV: ascenso del conde de</p>	<p>1610. Asesinato de Enrique IV de Francia.</p> <p>1618. Guerra de los Treinta Años: la defenestración de Praga da inicio a la fase bohemia.</p> <p>1620. Batalla de la Montaña Blanca: los ejércitos del Emperador, la Liga Católica y la</p>	<p>1605. Las Provincias Unidas arrebatan las islas Molucas a la Monarquía.</p>
--	--	---	--

	<p>Olivares. Ejecución de Rodrigo Calderón. Concluye la tregua de Amberes y se reinicia la guerra de Flandes: fin de la <i>Pax Hispanica</i>. Muerte de Alberto de Austria: la soberanía de Flandes retorna al Rey Católico.</p> <p>1622. Olivares se convierte en valido único tras la muerte de su tío Baltasar de Zúñiga.</p> <p>1623. Cevallos publica en Toledo el <i>Arte real para el buen gobierno</i>.</p> <p>1624. Inspirado en el <i>Arte real</i>, Olivares presenta el proyecto de la Unión de Armas a Felipe IV.</p> <p>1625. Ambrosio de Spínola y el Ejército de Flandes entran en Breda.</p>	<p>Monarquía triunfan sobre Federico V del Palatinado y las fuerzas protestantes.</p> <p>1625. Dinamarca-Noruega e Inglaterra entran a la contienda. Principia la fase danesa.</p>	<p>1624. Las Provincias Unidas ocupan la colonia de San Salvador de Bahía en Brasil.</p> <p>1625. Jornada del Brasil: la Monarquía reconquista Bahía.</p>
(1626-1650)	1626. Las Cortes de Cataluña se oponen a la Unión de Armas.		

	<p>Olivares declara el inicio de la Unión unilateralmente.</p> <p>1627. Quinta moratoria de la Monarquía.</p> <p>1632. Las Cortes catalanas se niegan de nueva cuenta a ratificar la Unión de Armas.</p>	<p>1629. Cristián IV de Dinamarca-Noruega se retira de la guerra.</p> <p>1630. Financiado por Francia, Gustavo Adolfo de Suecia declara la guerra al Emperador y al Rey Católico. Inicio de la fase sueca del conflicto.</p> <p>1631. La Liga Católica saquea brutalmente Magdeburgo.</p> <p>1632. Gustavo Adolfo de Suecia pierde la vida en la batalla de Lützen.</p> <p>1634. Batalla de Nördlingen: el cardenal-infante</p>	<p>1628. Batalla de la bahía de Matanzas: Piet Hein se apodera de la flota del tesoro procedente de México para las Provincias Unidas.</p> <p>1630. Las Provincias Unidas toman Pernambuco.</p> <p>1634. Las Provincias Unidas</p>
--	--	---	--

	<p>1640. Rebelión de Cataluña: el virrey conde de Santa Coloma es asesinado en la playa de Barcelona durante el Corpus de Sangre. Portugal proclama su independencia bajo Juan IV.</p> <p>1641. El duque de Medina-Sidonia organiza una conjura fracasada para convertirse en rey de Andalucía. Fallecimiento de Cevallos en Toledo.</p> <p>1643. Caída de Olivares.</p>	<p>Fernando y su primo Fernando de Hungría derrotan a Suecia.</p> <p>1635. Luis XIII y el cardenal Richelieu entran a la guerra en el bando protestante. Inicio de la fase francesa.</p> <p>1637. La crisis de los tulipanes en las Provincias Unidas se convierte en la primera gran burbuja económica de la historia.</p> <p>1643. Luis XIV rey de Francia.</p>	<p>conquistan Curazao.</p> <p>1639. Las Provincias Unidas expulsan a los portugueses de Ceilán de forma definitiva.</p>
--	--	---	---

	<p>1647. Masaniello encabeza una revuelta independentista en Nápoles. Sexta moratoria de la Monarquía.</p> <p>1648. Tratado de Münster: la Monarquía reconoce la independencia de las Provincias Unidas. Fin de la guerra de Ochenta Años.</p> <p>1649. Epidemia de peste en Sevilla y Andalucía. La ciudad hispalense pierde la mitad de su población.</p>	<p>1648. Paz de Westfalia: Fernando III reconoce la virtual independencia de los príncipes del Imperio. El calvinismo queda legitimado junto al catolicismo y el luteranismo. Fin de la guerra de Treinta Años.</p> <p>1649. Ejecución de Carlos I de Inglaterra.</p>	
(1651-1675)	<p>1652. Juan José de Austria entra en Barcelona: Cataluña vuelve a la obediencia de Felipe IV, aunque continúa la guerra contra Francia. Séptima suspensión de pagos.</p>	<p>1658. Muerte de Oliver Cromwell.</p>	<p>1655. Inglaterra conquista Jamaica.</p>



	<p>1659. Paz de los Pirineos: la Monarquía cede a Francia los condados catalanes ultrapirenaicos de Cerdaña y Rosellón.</p> <p>1661. Nacimiento de Carlos II.</p> <p>1662. Octava moratoria de la Monarquía.</p> <p>1666. Muerte de Felipe IV. Inicio del reinado de Carlos II bajo la regencia de la reina madre Mariana de Austria. Privanza del Padre Nithard. Novena suspensión de pagos.</p> <p>1668. Paz de Aquisgrán: la Monarquía cede parte de Flandes a Francia. Tratado de Lisboa: Carlos II reconoce la independencia de Portugal.</p> <p>1669. Fin de la privanza del Padre Nithard.</p> <p>1671. Inicia el valimiento de</p>	<p>1660. Carlos II de Inglaterra recupera el trono de su padre.</p> <p>1667. Francia invade Flandes en la guerra de Devolución.</p>	<p>1661. El pirata inglés Henry Morgan asola la bahía de Campeche.</p>
--	--	---	--

	<p>Fernando de Valenzuela.</p> <p>1675. Mayoría de edad de Carlos II. Fin de la regencia de Mariana de Austria.</p>	<p>1672. Guerra franco-neerlandesa: Luis XIV declara la guerra a las Provincias Unidas y a la Monarquía.</p>	
(1676-1700)	<p>1676. Valenzuela exiliado a Nueva España. Juan José de Austria toma las riendas del gobierno.</p> <p>1678. Paz de Nimega: la Monarquía cede el Franco Condado y más territorios flamencos a Luis XIV.</p> <p>1679. Muerte de Juan José de Austria. El duque de Medinaceli se convierte en valido.</p> <p>1685. Fin de la privanza de Medinaceli. Inicio del valimiento del conde de Oropesa.</p> <p>1697. Paz de Ryswick: la Monarquía conserva Flandes.</p> <p>1699. Motín de los Gatos: Carlos II</p>	<p>1688. Jacobo II de Inglaterra depuesto en la Gloriosa Revolución. Guerra de la Gran Alianza: Luis XIV declara la guerra a la Monarquía, las Provincias Unidas,</p>	<p>1683. El pirata Lorencillo, oriundo de las Provincias Unidas, saquea el puerto de Veracruz.</p>

	<p>destituye a Oropesa por última vez.</p> <p>1700. Muerte de Carlos II: fin de la rama española de la Casa de Austria. Felipe V de Borbón rey.</p>	<p>Inglaterra y el Sacro Imperio.</p>	
(1701-1716)	<p>1707. Decreto de Nueva Planta del Reino de Valencia. Primer Decreto de Nueva Planta del Reino de Aragón.</p> <p>1711. Segundo Decreto de Nueva Planta del Reino de Aragón.</p> <p>1715. Decreto de Nueva Planta del Reino de Mallorca.</p> <p>1716. Decreto de Nueva Planta del Principado de Cataluña. Fin de la Monarquía Hispánica:</p>	<p>1701. Guerra de sucesión española: el emperador Leopoldo I desconoce a Felipe V, y reclama la Monarquía para su hijo el archiduque Carlos de Austria. Inglaterra y las Provincias Unidas se unen a la alianza antiborbónica.</p> <p>1715. Fin de la guerra de sucesión española: mediante la Paz de Utrecht-Rastatt Felipe V cede Flandes, Milán, Nápoles, Sicilia,</p>	<p>1702. Sitio de San Agustín: la Monarquía defiende con éxito la Florida frente a Inglaterra.</p> <p>1707. Sitio de Pensacola: Inglaterra fracasa de nuevo en su intento por arrebatarse la Florida a la Monarquía.</p>

	comienzo del Reino de España.	Cerdeña, Menorca y Gibraltar.	
--	-------------------------------	-------------------------------	--

## 1. Introducción

Las primeras décadas del siglo XVII vieron el auge del arbitristo: un amplio movimiento intelectual que propugnaba la reforma política, administrativa y económica de la Monarquía Hispánica<sup>1</sup>. Los descalabros bélicos y económicos acaecidos durante las postrimerías del siglo XVI pusieron en realce profundas fracturas constitucionales y estructurales que amenazaban con poner fin a la hegemonía del Estado más poderoso de su tiempo.

Una pléthora de personajes diversos encontró un propósito común en la tarea de diagnosticar los males que aquejaban a la Monarquía y proponer soluciones a los mismos. Jerónimo de Cevallos (1560-1641), un abogado y funcionario público toledano, es uno de estos hombres. La publicación en 1623 de su tratado *Arte real para el buen gobierno de los reyes, y príncipes, y de sus vasallos* constituye un hito del pensamiento arbitrista. El análisis contextualizado de las ideas y propuestas allí contenidas constituye el punto focal del presente ensayo.

Los aires de reforma soplaron desde y sobre la Corona de Castilla, no solamente por ser esta la provincia nuclear y principal sostén de toda la Monarquía, sino también porque fue Castilla el epicentro de la crisis que motivó el ejercicio analítico materializado en los arbitrios. Estos escritos reconocieron la necesidad de atender los problemas fundamentales del

---

<sup>1</sup> Siguiendo las convenciones historiográficas en lengua castellana, el uso de los términos Monarquía Hispánica y Monarquía Católica es indistinto. Denomina al Estado integrado por el conglomerado de territorios sitos a lo largo y ancho del orbe, con Castilla como centro neurálgico y principal sostén, cuya soberanía recaía en la persona del Rey Católico, y que existió entre 1479 y 1716.

Estado, y son un episodio prácticamente inexplorado por las ciencias sociales fuera de los círculos económicos.

Cevallos comprende cabalmente la necesidad de contar con un gobierno y una economía sólidos, fundados en principios congruentes y en cierta racionalidad específica, para frenar la erosión del poder de un Estado imperial en continua pugna con numerosos rivales de manera simultánea. El conde-duque de Olivares, el gran valido de Felipe IV, abrevó esta tesis y la condujo a su más pura expresión política.

El arbitrista de Cevallos posee dos vertientes, caras de la misma moneda: una político-administrativa y otra económica, ambas erigidas sobre un andamiaje moral y filosófico cristiano y aristotélico-tomista. El otro nexo es la búsqueda del objetivo de fortalecer el Estado frente al fantasma de la decadencia, recuperando el vigor original de su aparato institucional. El autor del *Arte real* comparte con los pensadores cameralistas al problema de la provisión de recursos para el Estado como una de sus principales preocupaciones.

La presente disertación aporta elementos para la interpretación históricamente respetuosa de una obra perteneciente a un movimiento de reforma del Estado en el siglo XVII como página olvidada en los anales de la ciencia de la administración pública.

### **1.1. Justificación e importancia**

No existe al día de hoy un estudio notable del pensamiento de Cevallos bajo la lente del especialista en administración pública. Si bien el *Arte real* constituye el objeto de estudio del presente trabajo, para establecer su relevancia en el

devenir de la ciencia administrativa es menester esbozar el tratamiento que los arbitristas en general han recibido de expertos en otras disciplinas.

Los primeros hombres de letras en tratar a estos autores fueron las grandes plumas del Siglo de Oro, sus coetáneos. La literatura los sometió al escarnio público bien como pensadores incapaces de plantear propuestas realistas o como truhanes interesados en medrar con la palpable decadencia de la Monarquía<sup>2</sup>.

Los historiadores comprenden el más numeroso grupo de estudiosos del fenómeno. Los hispanistas han abordado la obra del movimiento desde múltiples ángulos. Su lectura entiende al arbitrista como producto de una sociedad consciente de su poder menguante, o como esfuerzo introspectivo de la misma para reformarse y alcanzar de nuevo su antiguo esplendor.

Lo anterior no excluye el análisis de los textos como base teórica que influyó en la concepción, legislación y aplicación de programas de reforma reales, particularmente en el caso del esfuerzo dirigido por Olivares. Algunos historiadores con intereses de investigación cuantitativos han recurrido a los mismos arbitrios como fuentes de cifras y datos difíciles de obtener por otros medios, un verdadero reto en el estudio de una era previa a la existencia de departamentos gubernamentales dedicados al registro confiable de estadísticas.

---

<sup>2</sup> Don Francisco de Quevedo ridiculiza a un arbitrista como “loco repúblico y de gobierno” en el Libro II, Capítulo I, de su novela picaresca *La vida del Buscón* (1626); el manco de Lepanto presenta a otro como sinvergüenza en *El coloquio de los perros* (1613), una de sus *Novelas ejemplares*.

Entre los científicos sociales, parcamente son los economistas quienes han mostrado interés por dar al arbitristo un sitio en la historia de su disciplina. Durante la Ilustración, los funcionarios del régimen absolutista borbónico reconocieron en sus prescripciones métodos útiles para acrecentar los recursos a disposición del gobierno, mismos que conjuntaron con recetas provenientes del pensamiento económico contemporáneo<sup>3</sup>.

Las políticas económicas proteccionistas del movimiento arbitrista proporcionaron a sus autores una valoración ambigua de parte de los economistas españoles de tendencia liberal clásica<sup>4</sup>. El suyo se convirtió en el juicio más influyente, pues con el fin del Antiguo Régimen en España tras la muerte de Fernando VII en 1833, el liberalismo fue ocupando de manera paulatina aunque sistemática los espacios de influencia pública a lo largo de las décadas siguientes.

Si el mayor anatema para la escuela liberal clásica de economía es la intervención del gobierno en el sistema económico —dado que obstaculizaría la supuestamente inexorable obtención del equilibrio perfecto al que han de llegar las fuerzas del mercado si son dejadas a sus propios medios— los arbitristas en cuanto mercantilistas resultan partidarios de una política económica inadecuada para fomentar el crecimiento y el desarrollo. La teoría económica mercantilista considera que la riqueza es finita, y que por consiguiente la única vía de enriquecimiento disponible para un Estado es

---

<sup>3</sup> GARCÍA GUERRA, Elena María, “Entre la teoría y la práctica: El pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla”, p. 187.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 189-190.



acapararla<sup>5</sup>. El método principal para ello yace en la manipulación de la balanza comercial: maximizando las exportaciones y minimizando las importaciones, un Estado acumularía riquezas, y estas quedarían fuera del alcance de Estados rivales, que por consiguiente verían menoscabado su poder.

Es innegable que las ideas económicas de Cevallos son de corte mercantilista, pues surgieron de ver a Castilla invadida de mercaderías extranjeras con múltiples efectos perniciosos para la economía. No por ello deja de ser en extremo reduccionista el considerar al toledano y su movimiento como simples exponentes de una corriente de pensamiento económico.

Cabe señalar que, a pesar de que el paradigma económico ortodoxo en el siglo XXI es liberal, su defensa del comercio no se fundamenta en un afán de acaparamiento de riquezas finitas, sino en una concatenación de beneficios distinta. Smith estableció que la riqueza se crea de manera continua, por lo que el fin no es capturar una mayor proporción de estas que los rivales, sino generar las condiciones e interacciones necesarias para acrecentar y acelerar el ritmo de los procesos creativos. Sobre estas bases, y ya en el siglo XIX, David Ricardo postuló la teoría de la ventaja comparativa, según la cual liberalizar el comercio permite a las economías especializarse en tareas que están en posibilidades de realizar con mejor calidad y menores costos que las demás. La diversificación de la oferta de bienes, productos y servicios favorecería la emergencia de nuevas cadenas productivas, con alto valor agregado, surgidas

---

<sup>5</sup> Cf. HANLEY, Ryan y PAGANELLI, Maria Pia, "Adam Smith on Money, Mercantilism and the System of Natural Liberty" en CAREY, Daniel (ed.), *Money and Political Economy in the Enlightenment*, pp. 186-191.

de la transformación de insumos de diversa procedencia con mano de obra local. El resultado final es mayor crecimiento, desarrollo industrial, más empleo y ventajas de precio y variedad para los consumidores.

Ya en la actualidad, los economistas dan crédito a los arbitristas como precursores del monetarismo<sup>6</sup>. Así, los autores serían pioneros en reconocer el vital papel del gobierno en la moderación de la cantidad de circulante, frente al efecto inflacionario y reductor de la productividad que un exceso del mismo posee a largo plazo en una economía. En efecto, una constante entre ellos es el señalamiento del pernicioso efecto que la sobreabundancia de moneda de vellón tenía en la estabilidad de precios, si bien Cevallos privilegia la discusión de temas de política y administración frente a la teoría monetaria y las prescripciones para atajar la inflación varían de un pensador a otro.

No obstante lo enriquecedor del estudio del arbitrista para la ciencia económica, existe un problema fundamental en no reconocer el hecho manifiesto de que los arbitristas no son en lo primario economistas, o pensadores económicos, sino teóricos políticos y de la administración pública. Si estudian la relación entre el exceso de circulante y el aumento de precios no es para enunciar leyes o principios que expliquen la existencia, el desarrollo y los efectos de la inflación, sino para elucidar planes de gobierno que frenen la erosión del poder adquisitivo en el entendido de que esta es lesiva para los más pobres.

Del mismo modo, cuando Cevallos favorece expandir las exportaciones y limitar las importaciones —lo que se alinea con la teoría mercantilista— es con

---

<sup>6</sup> ELLIOTT, John H., *Spain and Its World, 1500-1700*, p. 245.

tal de desarrollar en el interior un sector manufacturero propio que corte las relaciones de dependencia económica de la Monarquía con los Estados rivales, tan dañosa para los fines de su política exterior.

El fin de arbitrios como el *Arte real* es uno solo: mantener al Rey Católico como primer monarca del orbe. Para ello es necesario que el Estado sea fuerte, y la fortaleza del Estado depende en parte importante de una economía dinámica y sólida, capaz de tributar lo suficiente al fisco. Defender la preeminencia de la Monarquía frente a otros Estados es, esencialmente, una tarea política que posee aristas económicas.

Dicho de otro modo, en el corazón del arbitrismo del toledano late el propósito de detener el declive del poder del Estado. La política económica y los instrumentos de gobierno cobran significado e importancia en la mente del autor bajo este principio fundamental. Todo ello posee un basamento teórico y filosófico que a su vez limita lo que es posible hacer desde el gobierno para conseguir estos fines, mas no por ello pierde relevancia la faceta política y administrativa en su pensamiento.

Este estudio cuenta con dos precedentes insoslayables. El primero es la obra<sup>7</sup> del profesor Albion Small de la Universidad de Chicago, que hace un siglo y una década rescató para los estudiosos de la administración pública otro movimiento intelectual importante hasta entonces ignorado: el cameralismo, que al igual que el arbitrismo de Cevallos era poco conocido a pesar de contar con profundas implicaciones para la historia de la disciplina. El segundo —y

---

<sup>7</sup> SMALL, Albion W., *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*.

más cercano— precedente es la investigación<sup>8</sup> del Dr. Omar Guerrero, eminente catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, gracias a la cual las contribuciones del cameralismo al pensamiento administrativo propio de la modernidad temprana fueron difundidas en Iberoamérica.

Los cameralistas fueron académicos y funcionarios públicos activos durante los siglos XVII y XVIII en los Estados del Sacro Imperio Romano Germánico. El tratamiento que recibieron hasta 1909 en el marco de las ciencias sociales — fuera de su natal Europa germanoparlante— fue de pensadores menores adscritos al mercantilismo y al fisiocratismo<sup>9</sup>. Ignorado fuera de los círculos económicos, el cameralismo constituía una laguna en el devenir de la ciencia administrativa a pesar de ser “el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo”<sup>10</sup>.

La preocupación principal de los cameralistas fue resolver el problema del Estado: “En el bienestar del Estado yacía la fuente de todo otro bienestar [...] toda su teoría social radiaba de la tarea de dotar al Estado de recursos suficientes”<sup>11</sup>. Los cameralistas, al igual que los arbitristas, intentaron ser

---

<sup>8</sup> GUERRERO OROZCO, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*.

<sup>9</sup> La teoría económica, predominante en Europa continental durante el siglo XVIII, que consideraba la tenencia y explotación de la tierra como última y verdadera fuente de la riqueza. Así, la agricultura y, secundariamente, la extracción de recursos del subsuelo, eran los fundamentos de la economía de un Estado (cf. STEINER, Philippe, “Physiocracy and French Pre-classical Political Economy”, en SAMUELS, Warren J., BIDDLE, Jeff E. y DAVIS, John B. (eds.), *A Companion to the History of Economic Thought*, p. 62).

<sup>10</sup> GUERRERO OROZCO, *op. cit.*, p. 1.

<sup>11</sup> SMALL, *op. cit.*, p. 5.

autores de “una teoría y técnica de gobierno”<sup>12</sup> pensada para fortalecer mediante instrumentos de buena administración al Estado en su conjunto, y ambos fueron asimilados en los anales de las ciencias sociales como exponentes menores de teorías económicas vigentes en sus días.

Anima a esta disertación el deseo de contribuir, guardando las proporciones y las diferencias, a rescatar para la ciencia política y la ciencia de la administración pública a Cevallos, en imitación de lo hecho por Small y Guerrero con los precursores alemanes.

## **1.2. Conceptos básicos**

Es menester señalar con precisión determinados términos poseedores de un significado definido y particular en la ciencia política, la ciencia de la administración pública y la historiografía, sobre cuyas bases se erigen los argumentos que componen esta disertación.

El Estado es una “sociedad jurídicamente organizada, con un territorio y un pueblo determinados [...] la máxima estructura de la convivencia política”<sup>13</sup>. Su característica definitoria es la capacidad que posee para imponerse, por la fuerza si es necesario, frente a actores individuales o colectivos en su seno. Weber enfatiza este elemento coactivo al definirlo como “[la] comunidad humana que logra monopolizar con éxito el empleo legítimo de la violencia física dentro de un territorio determinado”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, vol. 1, pp. 436-437.

<sup>14</sup> WEBER, Max, “Politics as a Vocation”, en *The Vocation Lectures*, p. 40.

Así pues, el Estado es producto de una sociedad que se dota de normas y leyes que han de ser obedecidas y cumplidas por todos cuantos habiten en el ámbito geográfico que esa sociedad reclame para sí y sea capaz de defender frente a otros Estados a su vez constituidos por sociedades ajenas.

Al interior del Estado, el gobierno es el conjunto de instituciones y organizaciones cefálicas que poseen y emplean el poder público. Denomina, entonces, a los actores y mecanismos investidos con “la función efectiva de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, dirigiendo los servicios de las administraciones que [les] auxilian en su cometido”<sup>15</sup>.

De manera similar a como el gobierno ostenta el poder efectivo del Estado, la administración pública es la encargada de aplicarlo y hacerlo patente en la vida de una sociedad. Se trata, por consiguiente, de “una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a cabo las decisiones [del gobierno]”<sup>16</sup>. Es, en pocas palabras, el brazo ejecutor del gobierno que interviene directamente en la vida de los gobernados.

La ciencia de la administración pública es el estudio sistemático y científico de la implementación de la política gubernamental, así como de la naturaleza, forma y actividad de la administración pública en el sentido anterior, es decir, como organización ejecutora de un gobierno. En el marco histórico que comprende el contexto de esta disertación, es necesario caracterizar la vertiente del término aplicable al Estado monárquico autoritario o absolutista

---

<sup>15</sup> VALLÈS, Josep M., *Ciencia política: Una introducción*, p. 188.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 194.

europeo: la amalgama de técnicas racionales sobre la gerencia de tierras, actividad económica y súbditos para acrecentar los ingresos del fisco, fundidas con las ideas prevalentes sobre el buen gobierno en un solo conjunto de directrices orientadas a fortalecer al Estado<sup>17</sup>.

En un Estado determinado, el sistema político es la interacción de actores y organizaciones que compiten por el poder público, con el fin de “asignar con autoridad los valores al interior de [la] sociedad en su totalidad”<sup>18</sup>. Puede decirse que en él se articulan las instituciones públicas y privadas, legales y fácticas, que marcan el talante de las decisiones políticas y la forma que estas toman en su implementación.

Un régimen es la ordenación particular del gobierno en “su forma, estructura, funciones e instituciones”<sup>19</sup>, y por ende configura también los rasgos esenciales de la administración pública que de tal gobierno se desprende.

La noción de política (en cuanto al vocablo inglés *policy*) en el marco de una gobernación es el “curso de acción o plan, el conjunto de propósitos políticos [...] racionales, como manifestación de un juicio [gubernamental] bien considerado”<sup>20</sup>. La política en esta acepción es, dicho de otro modo, el o los principios que originan y fundamentan las acciones de un gobierno en un tema determinado, y que en consecuencia explican y dan forma también a las acciones que ese gobierno instituye mediante su administración pública para lograrlos.

---

<sup>17</sup> GUERRERO OROZCO, *op. cit.*, pp. 33-52.

<sup>18</sup> EASTON, David, *apud* HOFFMAN, John y GRAHAM, Paul, *Introduction to Political Theory*, p. 19.

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, *op. cit.*, vol. 2, pp. 965-966.

<sup>20</sup> PARSONS, Wayne, *Public Policy*, p. 14.

La idea política del bien común denota la búsqueda de “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”<sup>21</sup>. En el ideario tomista —y por consiguiente también en la expresión actual de la idea en el marco de la doctrina social católica— el bien común es irreductible a una mera agregación de las ideas individuales sobre el bien propio, sino que expresa “la dimensión social y comunitaria del bien moral”<sup>22</sup>.

El arbitristismo es un movimiento intelectual profundamente interesado en el fortalecimiento de la Monarquía Hispánica, presente desde la década de 1520 hasta el ocaso del siglo XVII, y centrado en la Corona de Castilla, aunque con algunas manifestaciones en los territorios periféricos. Su objetivo es “aumentar los ingresos del reino [pero] trascendió lo puramente fiscal y dio lugar a todo un corpus de obras sobre pensamiento político, económico y social”<sup>23</sup>.

Incentivados por la crisis política y económica que se manifestó a caballo entre los siglos XVI y XVII, los arbitristas se orientan a estudiar con mucha mayor profundidad los males del Estado, diversificando sus propuestas. El presente trabajo se enfoca al estudio de una obra emanada de los arbitrios de este período.

---

<sup>21</sup> PABLO VI, CONCILIO VATICANO II, “Constitución pastoral *Gaudium et Spes* sobre la Iglesia en el mundo actual”, no. 26.

<sup>22</sup> COMISIÓN PONTIFICIA PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ, “Compendium of the Social Doctrine of the Church”, no. 164.

<sup>23</sup> GARCÍA GUERRA, *op. cit.*, p. 183.



El vehículo propio del arbitrista es el arbitrio: uno de los “innumerables escritos y tratados que, publicados y sin publicar, buscaban analizar y prescribir remedios para los muchos males [de la Monarquía]”<sup>24</sup>.

### **1.3. Semblanza y obra de Jerónimo de Cevallos**

Jerónimo de Cevallos probablemente nació en Escalona, localidad cercana a Toledo, en 1560, en el seno de una familia de la baja nobleza. Cursó la carrera de derecho en las universidades de Valladolid y Salamanca, lo que imprimió un doble sello a su carácter y a su manera de interpretar la realidad: un criterio jurídico pleno de aristotelismo tomista y un catolicismo ferviente, aunque razonado. Habiendo concluido sus estudios se acercó en Toledo, donde transcurriría el resto de su vida. La geografía también dejó su impronta, pues el punto de vista exhibido por el arbitrista en sus textos es propio de un habitante del centro-norte castellano.

Su extracción social, así como la formación de letrado en dos de las más prestigiosas instituciones de educación superior de la Corona de Castilla, le abrieron las puertas del servicio público. Fue electo regidor de la ciudad de Toledo, y para el año de 1601 ya formaba parte de la comisión encargada de recaudar allí el tributo de millones<sup>25</sup>. A lo largo de su vida profesional, Cevallos llegaría a ser integrante de al menos cuatro tales comisiones.

El pináculo de su carrera tuvo lugar durante la primera mitad del reinado de Felipe IV. Cuando el infante don Fernando, hermano menor del monarca, fue

---

<sup>24</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 243.

<sup>25</sup> SCHWARTZ, Pedro. “Jerónimo de Cevallos”, en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario Biográfico electrónico*.

nombrado para ocupar la titularidad de la Arquidiócesis Primada de Toledo — lo que ocurrió en 1620— el abogado toledano se convirtió en presidente de su consejo privado. Ello no fue óbice para que continuara desempeñándose como consultor del Santo Oficio en la ciudad imperial, posición que probablemente llevaba desempeñado algunos años para aquel momento.

El *Arte real* es la obra cumbre de Cevallos, y la presencia de un ejemplar en la biblioteca del conde-duque de Olivares constituye evidencia en favor de que el valido conoció y compartió sus ideas<sup>26</sup>. Esta noción se fortalece a la luz de la similitud del diagnóstico de la Monarquía allí realizado —y los remedios propuestos— con el contenido del memorial secreto que Olivares dirigió a Felipe IV en 1624, al año de publicarse el arbitrio. La Unión de Armas, el ambicioso proyecto militar impulsado por el privado a partir de 1626, sigue de cerca los planteamientos del toledano.

Incluyendo el *Arte real*, se conocen siete obras de la autoría de Cevallos. Cuatro de ellas —tres discursos y un opúsculo— versan sobre temática arbitrista, de política fiscal y reforma moral, y anticipan las posiciones desarrolladas en su *magnum opus*<sup>27</sup>. Los otros dos tratados son contribuciones al derecho, en

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Discurso y parecer del Licenciado Jerónimo de Cevallos, regidor de Toledo y comisario nombrado por la ciudad, para tratar de los arbitrios convenientes al bien y aumento de esta república, y suplicar a Su Majestad la reforme en el antiguo estado de gente y trato que tenía* (Toledo, 1601); *Discurso del Licenciado Jerónimo de Cevallos, regidor de Toledo y su comisario para la determinación de la concesión de millones de este año de mil seiscientos diecinueve, donde disputa si es justa la demanda de Su Majestad, y si se le puede negar la contribución, estando el reino en extrema necesidad, y el rey nuestro señor en la misma* (s. l., 1619); *Discurso del Licenciado Jerónimo de Cevallos, regidor y abogado que fue de la ciudad de Toledo, para la Católica Majestad del rey don Felipe IV nuestro señor, en el cual se proponen las causas para manifestar cuan conveniente sea al servicio de Dios nuestro señor, y al próspero estado de estos reinos y repúblicas cristianas, que se quiten y prohíban las casas de las públicas meretrices y rameras* (Toledo, 1622), y *Aprobación al tratado de la tasa de pan* (Toledo, s. f.).

lengua latina, y abordan la necesidad de sistematizar la jurisprudencia, así como particularidades procesales del derecho canónico<sup>28</sup>. La primera de estas dos preocupaciones también figura de manera relevante en el *Arte real*.

El arbitrista también dejó huella en el mundo del arte. Compartió su amistad con el Greco, y el pintor dejó un magnífico retrato de Cevallos en su madurez, acabado en 1613, que hoy puede ser observado en el Museo del Prado. Jorge Manuel Theotocópuli, hijo del Greco y también pintor, continuó gozando de su mecenazgo tras la muerte de su padre. Pleno de honores, disfrutando de la estima de sus vecinos y tras una larga carrera como funcionario y autor, Cevallos falleció en 1642, a la edad de ochenta y dos años.

#### **1.4. Objetivo, metodología y líneas de argumentación**

El principal objetivo de la disertación es aportar los elementos que conceptualizan al arbitrista de Jerónimo de Cevallos como fase en el desarrollo del pensamiento propio de la ciencia política y la administración pública, contribuyendo a recuperar para la historia de estas su obra intelectual.

La metodología del trabajo se fundamenta en una triple contextualización histórica. La primera capa presenta el trasfondo político-constitucional e institucional de la Monarquía, el marco más amplio de los postulados del toledano. El segundo elemento contextual es la coyuntura de ese Estado a fines del siglo XVI y principios del XVII. Tras establecer el panorama general, la

---

<sup>28</sup> *Speculum aureum opinionum communium contra comunes*, (Estrasburgo, 1614-1616) y *Tractatus de cognitione per viam violentiae in causis ecclesiasticis & inter personas ecclesiasticas duplex*, (Toledo, 1618).

discusión de las tesis presentes en el *Arte real* se acompaña de la exposición de las realidades políticas, económicas y sociales de aquel tiempo que inspiraron las ideas de Cevallos o bien las ejemplificaron en la práctica.

En función de lo anterior, lo primero e imprescindible es esbozar la república<sup>29</sup> de la Monarquía Hispánica bajo la Casa de Austria o de Habsburgo. Dicho de otra manera, ¿Sobre qué Estado, qué gobierno y qué administración pública escribe Cevallos? ¿Qué actores, órganos de gobierno e instituciones protagonizan en su texto? ¿De qué manera se articulaban los anteriores elementos en un régimen y en un sistema político idiosincrático?

A continuación es preciso explicitar el entorno coyuntural cuya impronta se manifiesta en el tratado. ¿Qué retos enfrentaba la Monarquía, así al interior como en el exterior frente a otros Estados? ¿Qué problemas en su entorno percibe la generación del arbitrista para creer en la existencia de un declive?

El análisis de la obra inicia con los fundamentos del arbitrista de su autor en la filosofía política. ¿De qué fuentes adquiere el *Arte real* su noción del fenómeno político? ¿Cuál es su concepción del Estado? ¿Qué espera de él? ¿Cuál es su concepción del buen gobierno?

El estudio de las señas particulares de la propuesta de reforma político-administrativa del toledano ocupa la siguiente sección. ¿Qué políticas específicas propone para transformar las instituciones de su tiempo?

---

<sup>29</sup> En el más puro sentido original del término: La *cosa pública*, el Estado, es decir la propia Monarquía Católica o Monarquía Hispánica. Evidentemente los arbitristas no aluden a la forma de gobierno hoy tan común, caracterizada por el acceso del jefe de Estado a su posición mediante algún mecanismo electoral.

La quinta arista aborda las políticas fiscales en el *Arte real*. ¿Qué impacto tienen los problemas tributarios en la concepción reformista de Cevallos?

La sexta parte estudia el pensamiento del autor en materia económica. ¿Qué problemas aborda el *Arte real* en la materia, y de qué manera busca enfrentarlos? ¿Qué puntos de unión ve entre riqueza, manejo de recursos y el poder del Estado?

Bajo estas precisiones se condensan los elementos históricos que permiten explicar las preocupaciones de Cevallos y evaluar sus proposiciones. Las conclusiones enmarcan al autor —y por añadidura al arbitristo que representa— en su justa dimensión como teórico de la política y la administración pública, estableciendo algunas convergencias y divergencias frente a la doctrina cameralista. También recuperan las lecciones que este capítulo hispánico ofrece para la disciplina en la actualidad.

## **2. Estado y gobierno en la Monarquía Hispánica**

La organización política de la Monarquía Hispánica constituye la primera capa del trasfondo imprescindible para comprender el pensamiento de Cevallos. El arbitrista es un súbdito castellano del Rey Católico y labora por décadas como funcionario de su administración en Toledo. De su vida profesional como abogado litigante, regidor y recaudador de impuestos toman forma sus propuestas de reforma política y administrativa, del todo imposibles de dimensionar sin considerar el entorno institucional.

### **2.1. Origen, forma de Estado y forma de gobierno**

La Monarquía Hispánica fue un Estado europeo con posesiones a lo largo y ancho del orbe. Su proceso de conformación fue determinante en el establecimiento de su forma de Estado —monarquía compuesta<sup>30</sup>— y su forma de gobierno monárquica autoritaria. Existió entre las postrimerías del siglo XV y los primeros años del siglo XVIII, siendo a partir de entonces reemplazado por el Reino de España, unitario y absolutista, tras sufrir cambios territoriales y constitucionales de primer orden.

No es anacrónico hablar de constitución en el contexto de la modernidad temprana. El uso común del término alude al ordenamiento jurídico escrito que establece las características más fundamentales de un Estado: organización interna, la forma, atributos y competencias del gobierno, y los derechos y obligaciones básicos que reconoce a los gobernados. Desde finales

---

<sup>30</sup> La unión de diversos Estados bajo la soberanía de un mismo monarca, con pocas instituciones de gobierno comunes por debajo de la Corona. En el régimen interior de cada territorio constituyente, las monarquías compuestas conservaban un orden jurídico y administrativo propio surgido de la historia y las tradiciones regionales. Cf. ELLIOTT, John H. "A Europe of Composite Monarchies." *Past & Present*, no. 137, 1992, pp. 48–71.

del siglo XVIII los Estados han optado casi universalmente por dotarse de constituciones escritas, siguiendo el precedente establecido por los Estados Unidos de América (1788), Francia y la Mancomunidad de Polonia-Lituania (ambas en 1791).

Esta idiosincrasia de la actualidad no es óbice para que las peculiaridades que han condicionado la gobernación en una sociedad por un período prolongado no se erijan en verdaderas constituciones, tal como ocurre en el Reino Unido. Lassalle reconoció que el conglomerado de instituciones, organizaciones, tradiciones y poderes, así legales como fácticos, que a lo largo del tiempo dan forma a la vida política de una sociedad integran también de manera válida una constitución<sup>31</sup>.

En el ámbito de la Península, la Reconquista dio pie a la emergencia de las cartas pueblas, que fueron instrumentos jurídicos con rasgos constitucionales, aunque de alcance local y no regional o nacional. Para facilitar la ocupación de las tierras ganadas a los moros, los gobernantes cristianos otorgaron fueros, beneficios fiscales y facultades de autogobierno a los colonos que se avendaban en los pueblos y ciudades refundados o de nueva creación, pues ello facilitaba la defensa de la frontera. El uso de cartas pueblas dio inicio en el siglo IX, a medida que el Reino de Asturias comenzó a expandirse por el desierto del Duero. A partir de la segunda mitad del siglo XIII, a medida que la Reconquista castellana fue ocupando tierras andaluzas, se optó de manera cada vez más frecuente por conformar grandes latifundios señoriales en menoscabo de la estrategia anterior.

---

<sup>31</sup> LASSALLE, Ferdinand, *Qu'est-ce qu'une Constitution?*, pp. 24-35.

En 1897, ya en el ocaso del imperio, España concedió a Cuba y Puerto Rico los primeros estatutos autonómicos modernos. Estos dos ordenamientos constitucionales —uno para cada isla, bajo el nombre de Carta Autonómica— normaron el régimen interior de los territorios, así como los derechos y obligaciones de sus ciudadanos, incluyendo el sufragio universal masculino. Apenas pudieron aplicarse, dado que al año siguiente de su promulgación la derrota española frente a los Estados Unidos implicó la cesión de las islas a esa potencia. En cualquier caso, la existencia de estos precedentes —la carta puebla de modo más remoto; la Carta Autonómica, directamente— inspiró la figura de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978.

Uno de los rasgos constitucionales de la Monarquía fue su carácter compuesto. Esta forma de Estado es producto directo del proceso que dio pie a su existencia: la vinculación dinástica de cuatro coronas distintas mediante alianzas matrimoniales en el último tercio del siglo XV.

El primer hito fue la unión de las coronas peninsulares de Castilla y Aragón en 1479, que estableció la base sobre la que se agregaron posteriormente los otros Estados o provincias constitutivos. La Corona de Castilla era el más poblado de los Estados cristianos de la Península, y abarcaba las dos terceras partes de la tierra entre los Pirineos y el Peñón de Gibraltar. A pesar del potencial que estas ventajas representaban, Enrique IV el Impotente, al igual que los otros reyes de la Casa de Trastámara, no había sido capaz de imponer su autoridad frente a una alta nobleza levantisca y amante de las conspiraciones.



Al occidente, el Reino de Portugal se enriquecía enormemente gracias a décadas de una exitosa política de exploración. Alfonso V el Africano gobernaba con efectividad y poseía una máquina militar potente a pesar de las reducidas dimensiones de su territorio, gracias a los pingües beneficios del comercio de esclavos, oro y marfil de Guinea y especias de la India.

En el levante peninsular gobernaba otra rama de la Casa de Trastámara. Los dominios de la Corona de Aragón incluían al Reino de Aragón propiamente, así como Cataluña, Valencia y las islas Baleares, y los reinos italianos de Sicilia y Cerdeña. Juan II el Grande estaba en guerra contra sus súbditos catalanes y había debido hipotecar los territorios fronterizos de Cerdeña y Rosellón con Luis XI de Francia para pagar a sus hombres.

Doña Isabel y don Fernando, herederos de Castilla y de Aragón respectivamente, contrajeron nupcias de manera clandestina en 1469. Doña Isabel era la heredera de Enrique IV, que había reconocido los derechos de su hermana sobre los de su propia hija Juana —cuya paternidad era ampliamente cuestionada— para apaciguar a la oposición nobiliaria, resguardándose el derecho a elegir a su marido.

El matrimonio de la heredera revestía una importancia estratégica enorme, pues según el novio la Corona de Castilla tendría un futuro muy distinto en el orden político y económico de la Península y de toda Europa. Casar a Isabel con Alfonso V implicaría someter la Corona de Castilla a una unión donde los portugueses tendrían el papel dominante, mientras que un matrimonio con

Fernando, hijo de Juan II de Aragón, cuyo estado estaba inmerso en la guerra civil y en una profunda crisis económica, tendría el resultado opuesto<sup>32</sup>.

Ante el acto rebelde de su hermana Isabel, Enrique IV volvió a reconocer a su hija Juana como heredera natural, lo que a su muerte implicó el estallamiento de una guerra de sucesión. La joven princesa Juana contrajo matrimonio con Alfonso V, quien reclamó el trono castellano en nombre de su esposa. Fernando de Aragón dirigió las huestes de su mujer, y el bando isabelino resultó vencedor sobre las fuerzas conjuntas de los juanistas castellanos y Portugal en la batalla de Toro, librada en 1476.

Con el triunfo isabelino y la retirada del portugués a su reino, el gobierno de la Corona de Castilla quedó indiscutiblemente en manos de Isabel I y Fernando V. La firma de la Paz de Alcázovas en 1479 con Portugal coincidió con el fallecimiento de Juan II de Aragón. La sucesión de la pareja a un segundo trono, el del finado monarca, dio origen a la Monarquía Hispánica.

En ese primer momento la Monarquía no fue sino la unión dinástica de la Corona de Castilla y de la Corona de Aragón. Hasta que ambas entidades fueron fundidas en una sola bajo el mismo régimen jurídico y administrativo a inicios del siglo XVIII, el término España es una mera abreviación que describe a los distintos reinos peninsulares compartiendo un soberano<sup>33</sup>.

La política de Fernando e Isabel —los Reyes Católicos<sup>34</sup>— al interior de Castilla reformó los órganos administrativos y restauró la autoridad real, sentando las

---

<sup>32</sup> ELLIOTT, John H., *Imperial Spain, 1469-1716*, p. 21.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>34</sup> En la bula *Inter caetera* de 1493, Alejandro VI otorgó a los reyes de Castilla y Aragón el privilegio de intitularse *Reyes Católicos* gracias a su conclusión de la Reconquista mediante la toma de

bases del régimen de gobierno polisinodial que sería perfeccionado después por su nieto Carlos V.

La Monarquía comprendía también Estados más allá del ámbito ibérico e italiano que había sido propio de las coronas de Castilla y de Aragón en la Baja Edad Media. Fue otro matrimonio, esta vez en el norte de Europa, el que consolidó otras dos herencias que a la postre integraron un bloque más.

El Estado borgoñón —denominación historiográfica para designar al patrimonio de la Casa de Valois-Borgoña, sin que este fuera un Estado nacional<sup>35</sup>— agrupó muy numerosos feudos a lo largo del curso alto y medio del Mosa y del curso bajo del Rin. Si bien el duque de Borgoña no era soberano, pues debía vasallaje tanto al monarca francés como al Sacro Emperador Romano, la fabulosa prosperidad de sus dominios —cuyo corazón eran los dinámicos y mercantiles Países Bajos, o Flandes— le permitió ejercer el poder de un rey sin corona.

Borgoña vivía una intensa rivalidad con Francia: había luchado intermitentemente en su contra durante la guerra de los Cien Años, apoyando al bando inglés. Carlos el Temerario, duque de Borgoña, Luxemburgo y Brabante, conde de Flandes, Holanda y Zelanda, se erigió en el líder de la

---

Granada, y el descubrimiento de América (ambos hechos en 1492), de la misma manera que el monarca francés era el *Rey Cristianísimo*. Los sucesores de Fernando e Isabel gozaron del mismo privilegio, razón por la que la Monarquía Hispánica es también conocida por Monarquía Católica en la historiografía.

<sup>35</sup> La denominación, historiográficamente aceptada y en uso por más de un siglo, fue acuñada por Henri Pirenne. Cf. PIRENNE, Henri, "The Formation and Constitution of the Burgundian State (Fifteenth and Sixteenth Centuries)." *American Historical Review*, vol. 14, no. 3, 1909, pp. 477–502.

nobleza francesa opuesta a los esfuerzos de Luis XI por despojarlos de poder político y centralizar el poder en manos reales.

La debilidad de Borgoña yacía en la ausencia de herederos masculinos, pues el Temerario tenía tan solo una hija. María de Borgoña, llamada la Rica por la legendaria prosperidad del Estado borgoñón, se convirtió en pieza clave para el expansionismo de Francia con la muerte de su padre en batalla a inicios de 1477. La joven duquesa de Borgoña casó el mismo año con el archiduque Maximiliano de Austria, hijo y heredero del Sacro Emperador Romano, encontrando en él lo mismo que Isabel de Castilla halló en Fernando de Aragón: el hombre capaz de defender sus legítimos derechos políticos, por las armas de ser necesario. El archiduque Maximiliano prevaleció en la guerra contra Luis XI, y preservó el grueso del patrimonio de su esposa.

La Casa de Austria y la Casa de Trastámara se unieron mediante un doble enlace en 1495. Los dos hijos de María de Borgoña y el ahora emperador Maximiliano I contrajeron nupcias con don Juan, el Príncipe de Asturias, y una de sus hermanas, la infanta doña Juana. La alianza tenía sentido político y económico, pues las relaciones comerciales entre la Corona de Castilla y Flandes eran muy significativas. La lana del reino peninsular era vendida a comerciantes flamencos, quienes la convertían en paños y telas que a su vez eran revendidos en las grandes ferias del septentrión castellano<sup>36</sup>. Cevallos es muy crítico de estos patrones comerciales, que para su tiempo habían resultado en un tremendo debilitamiento de la industria textil castellana. Los Reyes Católicos y Maximiliano I acordaron fortalecer estos lazos.

---

<sup>36</sup> LYNCH, John, *Los Austrias: 1516-1700*, pp. 129-130.

Para 1500 la muerte había segado la vida del príncipe don Juan, de su hermana mayor doña Isabel y de su hijo el infante don Miguel de la Paz, heredero de Castilla, Aragón y Portugal. Doña Juana y su marido, el archiduque Felipe de Austria, se habían convertido en herederos de las dos coronas de España gracias a la tragedia.

Isabel la Católica falleció en 1504, y en 1506 los nuevos reyes arribaron a Castilla, dejando atrás la corte borgoñona en Bruselas. La nobleza vio la oportunidad de recuperar poder frente a la Corona, así que apoyó las pretensiones del rey consorte Felipe I el Hermoso de hacerse con el poder a cambio de recibir tierras y favores. Fernando el Católico fue desplazado de momento, y se marchó a gobernar sus Estados aragoneses. Felipe I movilizó a sus partidarios para desposeer a la reina propietaria doña Juana I la Loca del gobierno, mas no pudo consolidar su control puesto que le sobrevino la muerte. El retorno de don Fernando apartó a su hija del gobierno nuevamente, y la exclusión se mantuvo con la sucesión de su nieto Carlos en 1516.

El proceso arriba descrito explica la forma de Estado compuesta de la Monarquía. La doctrina política se sintetizó en el bien conocido axioma del teórico político Juan de Solórzano: “Los reinos han de ser gobernados como si el rey que está por encima de todos fuera el único rey de cada uno de ellos”<sup>37</sup>.

El César Carlos fue señor de Estados muy diversos, con profundas diferencias geográficas, económicas, históricas y jurídicas. El monarca no gozaba de las mismas facultades —ni tenía el mismo poder para imponer su voluntad— en Castilla que en Aragón o Flandes. Tales disparidades proveen el vínculo entre

---

<sup>37</sup> SOLÓRZANO, Juan de, *apud ibid.*, p. 64.

la forma de Estado compuesta y la forma de gobierno: la monarquía autoritaria.

La monarquía autoritaria es común a los grandes Estados de Europa entre los siglos XV y XVII, representando un tránsito entre la monarquía feudal y la monarquía absoluta. En el régimen feudal el rey dependía del mantenimiento de relaciones de vasallaje con la nobleza para poder gobernar. El estamento nobiliario, al igual que la clerecía, legitimaban la posición del rey a través de su cooperación con él.

Por el contrario, en la monarquía absolutista el rey no reconocía en los hechos poder alguno por encima de él, ni cortapisa alguna a su autoridad. La existencia de sistemas de tributación eficaces y bien establecidos le permitía encabezar un gobierno centralizado y fuerte, dotado a su vez de un aparato administrativo suficientemente especializado como para traducir la voluntad del soberano en acciones directas e indiscutibles sobre toda la sociedad.

La monarquía autoritaria es una forma intermedia entre las anteriores. El rey concentraba la autoridad y el poder, pero no poseía en los hechos la capacidad de ejercerlo sin considerar las múltiples restricciones impuestas por la mezcla de poderes legales y fácticos dentro del sistema político: privilegios regionales, leyes tradicionales, la autoridad eclesiástica, burgueses<sup>38</sup> y comerciantes, entre otros.

---

<sup>38</sup> La burguesía, entendida como clase urbana cuya prosperidad dependía del comercio, está presente en las ciudades-Estado italianas desde el siglo XII, durante la Plena Edad Media, y en Flandes, Inglaterra y las ciudades de la Liga Hanseática desde al menos la Baja Edad Media (ss. XIV y XV). Cf. RIDDLE, John M. *A History of the Middle Ages, 300-1500*, pp. 251-254, 395-406, 410-414, 426-432, 460-473; WOOD, Ellen Meiksins. *The Origin of Capitalism: A Longer View*, pp. 73-105.

En palabras del historiador Manuel Fernández Álvarez:

[A los Austrias Mayores] la complejidad de aquella vasta Monarquía les impedía alcanzar un pleno absolutismo. No gobiernan un cuerpo nacional uniforme, sino una multiplicidad de pueblos, cuyas estructuras jurídicas habían jurado respetar, y de hecho respetaron. Se muestran como monarcas autoritarios que se consideran facultados por Dios para gobernar (en momentos determinados y excepcionales), como soberanos absolutos. Pero, de hecho, los Austrias Mayores respetaron los privilegios de sus diversos reinos, y atendieron los dictámenes de sus Consejos. Era el sistema heredado y quizá ni siquiera se plantearon su cambio, porque estaba en el fundamento de lo que consideraban sus obligaciones regias: administrar justicia, la cual suponía, ante todo, respetar el ordenamiento jurídico de sus pueblos<sup>39</sup>.

En consecuencia, la gobernación en esta forma de gobierno particular necesitaba considerar con frecuencia los intereses y sensibilidades de diversos estamentos y corporaciones al interior. La rebelión de Cataluña que puso fin al intento reformista de Olivares es, quizás, el mejor ejemplo español de las consecuencias de intentar imponer con intransigencia medidas de gobierno más allá de las posibilidades de un monarca autoritario.

El finiquito de la Monarquía Hispánica vino con la extinción de la Casa de Austria y su reemplazo por la Casa de Borbón. La guerra de sucesión española (1701-1714) implicó la pérdida de todos los territorios europeos allende los Pirineos: los tratados de Utrecht y Rastatt (1713 y 1714) reconocieron a Felipe V de Borbón como Rey Católico, a cambio de la cesión de Flandes, Cerdeña,

---

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. "Los Austrias Mayores, ¿Monarquía autoritaria o absoluta?", pp. 9-10.

Milán y Nápoles a la rama menor de la Casa de Habsburgo, reinante todavía en Viena. Sicilia quedó en manos del duque de Saboya.

En el transcurso del conflicto, la Corona de Aragón apoyó al archiduque Carlos, rival austracista de Felipe V. Como consecuencia el nuevo monarca Borbón — quien había sido formado por su abuelo Luis XIV de Francia en las ideas propias del absolutismo— emitió entre 1707 y 1716 los Decretos de Nueva Planta<sup>40</sup>, así aboliendo jurídicamente el régimen político y jurídico propio de los tres reinos levantinos.

Con el sometimiento de Aragón a las leyes de Castilla —que habían incorporado nuevas figuras administrativas importadas de Francia, en particular los ministerios de Estado que reemplazarían funcionalmente a los consejos, así como las intendencias que constituyeron el nuevo nivel local de gobierno— la Monarquía Hispánica dio paso al Reino de España, una monarquía unitaria<sup>41</sup> y absoluta.

## **2.2. Régimen político**

En 1519, tras tres años de gobernar Castilla y Aragón, el hasta entonces rey Carlos I obtuvo su cuarta corona gracias a la muerte de su abuelo Maximiliano I. El gobierno de los dominios patrimoniales de la Casa de Habsburgo — fundamentalmente el archiducado de Austria— quedó en manos de su hermano menor, el Infante Fernando, quien desde Viena le representó ante los príncipes alemanes y acabó por sucederle en la dignidad imperial tras su

---

<sup>40</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 377.

<sup>41</sup> Escaparon a la Nueva Planta el Reino de Navarra y las Provincias Vascongadas, cuyos fueros fueron confirmados por Felipe V en apoyo a su fidelidad durante la guerra.



abdicación en 1556. El Rey Católico, ahora emperador Carlos V, conservó para sí la gobernación de Flandes, la Corona de Castilla, Aragón y sus dominios italianos.

El César Carlos se dio a la tarea de crear un sistema de instituciones cefálicas que constituyeran un gobierno para toda la Monarquía Hispánica a lo largo de la década siguiente. El Rey Católico era el único punto de encuentro formal de cada territorio, pero la extensión y diversidad del estado imposibilitaban el gobierno de un solo hombre.

El régimen polisinodial —la gobernación a través de consejos— fue característico de la Monarquía. Las venerables tradiciones germánicas y latinas que dieron forma y propósito a la institución real en Europa durante la Edad Media hacían del monarca el supremo legislador, el encargado de hacer cumplir la ley y el máximo juez. Las tres funciones debían ejercerse bajo los límites de los derechos natural y divino, siempre en búsqueda del bien común de la sociedad.

Para auxiliarle en las anteriores tareas el Rey Católico contó con los consejos. Estos fueron órganos colegiados, integrados por representantes de la nobleza, del clero y —muy particularmente— por letrados con una sólida formación universitaria. El monarca nombraba y podía remover sus consejeros a voluntad, pero estos participaban verdaderamente del ejercicio del poder.

Existieron dos tipos de consejos<sup>42</sup>. Los primeros eran departamentales, ya que velaban por un aspecto particular de la política para toda la Monarquía. El

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 172.

primero de ellos en honor fue el Consejo de Estado, dedicado al diseño de la política exterior. El Consejo de Guerra administraba la maquinaria bélica del rey, y deliberaba sobre las estrategias a seguir en campaña. Los consejos de Estado y de Guerra fueron los dos únicos que contaron en sus filas con más miembros de la alta nobleza que con letrados y eclesiásticos.

El Consejo de Hacienda fue de vital importancia, pues estaba encargado de planificar, supervisar y administrar todo lo relacionado con el fisco. Carlos V lo estableció en 1525, tomando por plantilla la institución borgoñona del *Conseil des Finances* y el antecedente local castellano de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dadas las exigencias financieras del casi continuo estado de guerra enfrentado por la Monarquía a lo largo de sus dos siglos de existencia, no es posible subestimar la centralidad de este organismo en el gobierno de los Austrias.

Otros consejos departamentales tuvieron funciones más acotadas, aunque no menos relevantes en su tiempo. El Consejo de la Suprema y General Inquisición, por ejemplo, administraba el Tribunal del Santo Oficio. El de Órdenes asistía al Rey Católico en el ejercicio de sus funciones como Gran Maestre de las cuatro órdenes militares de las coronas de Castilla y Aragón: Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa. Las rentas de las tierras de las órdenes representaban un porcentaje significativo de los ingresos ordinarios<sup>43</sup>, y también permitían al monarca repartir honores y prebendas entre los súbditos distinguidos mediante el ingreso en una de estas muy prestigiosas sociedades.

---

<sup>43</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 88-89.

La segunda clase de consejos tenía una especialización territorial. Estos consejos ejercían numerosas funciones que hoy se considerarían representativas de los tres poderes del Estado. La Monarquía Hispánica carece de una división de poderes clara y precisa como la planteada por Montesquieu<sup>44</sup>. La propia Inglaterra no la desarrolló sino hasta las postrimerías del siglo XVII, y ni el Rey Católico o el régimen polisinodial intentaban encajar en ese esquema.

Cada uno de los consejos territoriales era tribunal de última instancia, diseñador de política, legislador y decisor público, reflejando las facultades del propio monarca de quien tomaban existencia. Los consejeros en sus filas también tenían una función representativa de los intereses locales, y vigilaban el cumplimiento de la ley y la voluntad real por parte de los funcionarios de la administración.

El más importante de ellos fue el Consejo de Castilla, descendiente del Consejo Real de los monarcas castellanos durante la Edad Media. Al ser América jurídicamente parte de la Corona de Castilla, este consejo fue el encargado inicial de supervisar la colonización del Nuevo Mundo hasta que el Consejo de Indias, establecido en 1526, ocupó esta función.

El Consejo de Aragón también tenía un origen medieval, y tenía autoridad sobre los reinos levantinos de la Península. Nápoles, Sicilia y Cerdeña — originalmente dependencias aragonesas— fueron colocados bajo el Consejo de Italia a partir de su creación en 1555. El Consejo de Flandes tenía autoridad sobre los Países Bajos y el Franco Condado, los territorios del antiguo Estado

---

<sup>44</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de, *De l'esprit des loix*, Libro XI, Capítulo VI.

borgoñón. Con la sucesión de Felipe II al trono portugués fue necesario establecer un Consejo de Portugal, inaugurado en 1582.

El instrumento fundamental del gobierno por medio de consejos fue la consulta. En el consejo se debatían los problemas de la Monarquía “con toda la formalidad de un tribunal judicial”<sup>45</sup>. Los argumentos de cada consejero a favor y en contra de determinada política, proyecto de ley o posible nombramiento eran consagrados al papel con minuciosidad, y a continuación se votaba sobre un curso de acción determinado. En base al resultado el secretario del consejo elaboraba la consulta, documento que contenía el fruto de sus deliberaciones.

En última instancia, el Rey Católico decidía si las proposiciones en la consulta debían aplicarse o ser desechadas. El enorme volumen de asuntos tratados por el conjunto de los consejos, sin embargo, significaba que una gran parte de lo dispuesto por ellos pasaba a materializarse en actos de gobierno y administración, y que las decisiones del monarca solían circunscribirse a los criterios generales de la política y a los asuntos de mayor envergadura.

Los consejeros —y por ende los consejos— ocupan un sitio muy importante en las ideas de Cevallos. La preocupación podía llegar a ser personal para muchos arbitristas, pues en estos órganos se estudiaban los arbitrios, y si se hallaba mérito suficiente en alguno el secretario hacía llegar al monarca, o al valido, una consulta con las propuestas, para que él personalmente resolviera sobre su aplicación.

---

<sup>45</sup> LYNCH, *op. cit.*, p. 67.

De la misma manera que el Rey Católico no podía estar de forma personal en todos los territorios que gobernaba, razón que dio origen al régimen polisinodial, tampoco le era posible asistir a todas las sesiones de cada consejo. Su gobierno requirió de un funcionario administrativo especializado que actuara como enlace entre ambos. Los secretarios reales cumplieron esta función.

El secretario era un funcionario profesional. Solía ingresar al gobierno en su adultez temprana, en calidad de aprendiz de un secretario ya establecido, y tras años de experiencia obtenía la titularidad. Durante el resto de su vida asistía a las sesiones y —aunque no tenía voto en el consejo— su función de redactor de las consultas le daba un influjo notable en la cosa pública. El hecho de tener trato directo y continuo con el monarca también le otorgaba la posibilidad de hacer sentir su influencia en la dispensa de nombramientos. Cevallos se ocupa de denunciar el uso de influencias, amistades y redes de clientela como mecanismos para dotar a los cargos públicos de personal.

Secretarios y consejeros compartían con frecuencia un origen social, en tanto ambos solían venir de la pequeña nobleza urbana. Los primeros, sin embargo, no necesariamente eran letrados, mientras que para los segundos la formación universitaria era una condición *sine qua non*<sup>46</sup>.

A diferencia del secretario, quien al menos en la teoría era un funcionario administrativo con la tarea de transmitir información entre el Rey Católico y sus consejos, el cargo de valido o privado era político. El valido solía ser un gran noble que ejercía por delegación las facultades regias. Tenía poder de decisión

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 70.

política al más alto nivel dadas las prerrogativas que el soberano delegaba en él. El cargo fue, sin embargo, informal, pues dependía por completo de la confianza del monarca, quién podía prescindir del valido según su voluntad.

El valido, a diferencia de los consejos o del secretario real, no existió de manera permanente en el régimen político de la Monarquía. No todos los reyes delegaron el gobierno en un privado: Carlos V y su hijo Felipe II el Prudente, siempre tuvieron un papel activo en la determinación de la política. Este último solía desvelarse noche tras noche en su escritorio, respondiendo de su puño y letra a las consultas que los consejos le hacían llegar.

Los llamados Austrias Menores no mostraron la misma pasión por la gobernación que sus ilustres antecesores. Fue durante el reinado de Felipe III el Piadoso que el privado reapareció tras siglo y medio de ausencia en la figura inepta y corrupta de Francisco de Sandoval y Rojas, duque de Lerma. Tras la caída de Lerma en 1618, le sucedió en el puesto su hijo el duque de Uceda.

Con el ascenso al trono de Felipe IV el Grande en 1621 se inicia el gobierno de don Gaspar de Guzmán y Pimentel, conde-duque de Olivares, hasta que la gran crisis iniciada en 1640 movió al Rey Planeta<sup>47</sup> a destituirle y prestar mucha mayor atención personal a los asuntos públicos. No por ello dejó de apoyarse en el sobrino de Olivares, don Luis de Haro, quien nunca llegó a alcanzar el poder gigantesco de su tío.

La extrema debilidad física de Carlos II el Hechizado, aunada a sus limitaciones mentales, implicó que durante el largo ocaso de la Monarquía se sucedieran

---

<sup>47</sup> Felipe IV, así llamado en alusión al sol, que en el modelo de Claudio Ptolomeo era el cuarto planeta del firmamento.

distintos validos según el parecer de la reina madre y los partidos nobiliarios. Los privados del último Austria, pues, tuvieron muy distintos orígenes y calibre político, entre el Padre Nithard, el aventurero Fernando de Valenzuela, hasta don Juan José de Austria, hijo bastardo de Felipe IV.

Los consejos sesionaban allí donde se hallaba su señor, y de manera fija en Madrid desde 1561, dado que en ese año el Rey Prudente estableció en esa villa la capital de la Monarquía.

El Rey Católico precisaba también de un representante personal a la cabeza de cada gobierno local, y este fue el virrey —o gobernador general en el caso de Milán y de Flandes. Al igual que los mandos militares más altos, esta posición era ocupada por regla general por gran noble, o inclusive por un miembro de la propia Casa de Austria. El título y funciones virreinales contaban con una larga precedente medieval que se remontaba al siglo XIV en la Corona de Aragón<sup>48</sup>. La adquisición de América implicó también la creación de virreinos para gobernar esas tierras.

Bajo la Casa de Austria, sin embargo, el virrey dejó de ser el *alter rex* de la tradición aragonesa para convertirse en el gerente de la administración pública local<sup>49</sup>. En teoría, el virrey debía limitarse a recibir la voluntad real y aplicarla. El funcionario contaba también con un contrapeso natural en el consejo territorial correspondiente, dado que este último elaboraba y remitía las instrucciones de gobierno que debía cumplir, y era también el órgano

---

<sup>48</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 175.

<sup>49</sup> *Ibid.*

encargado de calificar su gestión en el juicio de residencia que se le entablaba por procedimiento al término de su cargo.

### **2.3. Sistema político y partidos**

El sistema político generó grupos bien diferenciados de decisores públicos y funcionarios que intentaron establecer la dirección de la política en coyunturas determinadas. Frente a ellos se erigían grupos con proyectos encontrados, lo que favorecía la pluralidad de opiniones en el seno del propio gobierno.

La manifestación del fenómeno durante la crisis que condujo al estallido de la guerra de los Ochenta Años —que enfrentó al Rey Católico con sus súbditos rebeldes en las Provincias Unidas de los Países Bajos, deseosos de escindirse, entre 1568 y 1648— es relevante para el estudio del arbitrismo de Cevallos, puesto que este conflicto bélico devino en uno de los mayores retos afrontados por la Monarquía.

La rebelión surgió de la expansión del calvinismo en Flandes, fenómeno prevalente a partir de mediados del siglo XVI<sup>50</sup>. Carlos V, menguado por los años, la gota y sus esfuerzos por doblegar mediante las armas a los príncipes luteranos del Sacro Imperio, no quiso o no pudo establecer una política procatólica militante en los dominios que lo vieron nacer.

Tras su abdicación en 1556, el problema pasó a manos de Felipe II. El Rey Prudente de inmediato se dio a la tarea de reforzar la antigua fe mediante el establecimiento de nuevas diócesis que complementarían a las existentes desde la Edad Media —Tournai, Cambrai, Lieja y Utrecht— con el fin de aplicar de

---

<sup>50</sup> LYNCH, *op. cit.*, pp. 335-339.



manera más efectiva los principios de la contrarreforma recién promulgados por el Concilio de Trento.

El calvinismo gozaba de gran popularidad entre la burguesía comercial y la nobleza de Flandes, quienes interpretaron la política religiosa del Rey Prudente no solamente como una afrenta a su nuevo credo, sino como un claro esfuerzo por disminuir su poder, pues las nuevas diócesis no eran ya una oportunidad atractiva para los hijos segundones ávidos de poder, prestigio y riqueza.

En consecuencia, el movimiento de resistencia al Rey Católico encontró partidarios en los aristócratas de ambos credos. Así lo manifestó la identidad de los principales caudillos: Guillermo de Orange-Nassau, el calvinista Barón de Breda, y Lamoral, Conde de Egmont, quien era católico.

La furia iconoclasta de 1566, la *Beeldenstorm*, vio saqueados y destruidos cientos de iglesias y monasterios católicos a lo largo de todo el país. El reto a la autoridad real era ya claro e innegable. En Madrid se definieron dos posturas encontradas sobre la manera adecuada de responder a la insubordinación.

Don Fernando Álvarez de Toledo y Pimentel, duque de Alba, encabezó al partido albista o de la guerra. Los albistas eran amigos de la introducción de la Inquisición en Flandes, y de una respuesta militar represiva a ultranza que pusiera fin inmediato a la rebelión. El duque consideraba que una aplicación estricta de las leyes antiherejía permitiría atajar el desorden haciendo ejemplo de los cabecillas de los disturbios y sus aliados en la nobleza flamenca, quienes serían ejecutados. Con él estaban Mateo Vázquez de Leca, uno de los principales secretarios del rey, y Fernando de Valdés, el Inquisidor General.

La segunda postura, la del partido ebolista, favorecía la negociación, la tolerancia y el consenso —particularmente con la nobleza— si bien solamente porque creían que la lucha armada contra la herejía debía desarrollarse del otro lado del mar del Norte, contra Inglaterra<sup>51</sup>, y no en una guerra intestina. Este segundo partido estaba formado por Ruy Gómez de Silva, príncipe de Éboli —amigo cercano de Felipe II desde la infancia— su mujer Ana de Mendoza, duquesa de Pastrana, por don Luis de Requesens y por el otro gran secretario real, Antonio Pérez del Hierro.

Estos partidos de notables tuvieron una incidencia verdadera e importante en la determinación de la política de la Monarquía. Los albistas lograron primero imponer su visión: el Gran Alba, nombrado Gobernador General de los Países Bajos en 1567, llegó a Bruselas acompañado de un potente ejército e inauguró el Tribunal de los Tumultos. Como su cometido de pacificar Flandes mediante el miedo y la represión fracasó, fue removido de su puesto y remplazado por Requesens en 1573, lo que representó un triunfo ebolista en tanto sus instrucciones fueron escuchar, negociar y realizar concesiones a los rebeldes. Por desgracia era tarde para proceder con el guante de terciopelo, pues la guerra había estallado.

Guillermo de Orange, a diferencia del conde de Egmont, logró eludir al Tribunal de los Tumultos. Pasó la frontera al Sacro Imperio, donde recibió el apoyo de algunos príncipes protestantes y reunió un ejército. Pasó con estos hombres a Flandes en 1568, inaugurando así la guerra de los Ochenta Años. El conflicto acabaría por convertirse en una hemorragia de recursos para la Monarquía,

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 43.

que al fin fue incapaz de evitar la emergencia de las Provincias Unidas como nueva potencia protestante en el norte de Europa, confirmando el temor del partido ebolista.

Cabe señalar que estas facciones diferían de partidos políticos modernos en dos sentidos. En primer lugar, lo que buscaban era el favor del Rey Católico, el decisor público al frente del Estado, y no el apoyo popular, lo que hoy permite conformar un gobierno. Por otra parte, no surgían en el seno de la sociedad en general, sino en el grupo oligárquico de nobles, consejeros y secretarios. Eran verdaderos partidos, con ideas disímbolas sobre las mejores políticas a adoptar.

El ideario popular tiene a la Iglesia por un poder fáctico inmenso en la Monarquía Hispánica. En realidad cooperaba con la política del gobierno, pues en los términos de distintas concesiones realizadas por Roma el Rey Católico ejercía el nombramiento de los preladados a través del real patronato<sup>52</sup>. Otros acuerdos permitían al fisco recibir de manera regular contribuciones que representaban genuina tributación.

La Iglesia, pues, era un apoyo inconmensurable para la Monarquía, no solamente porque esta última se asumía como la primera línea de defensa del catolicismo frente a los herejes en Europa y la omnipresente amenaza del gran turco en el Mediterráneo, sino porque los intereses económicos de ambos estaban inextricablemente unidos. De cualquier modo, la Iglesia, sus

---

<sup>52</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, pp. 102-102.

propiedades y el gran número de clérigos son una preocupación presente en el *Arte real* de Cevallos.

Las características peculiares de la Monarquía originaron una maquinaria gubernamental sin parangón entre los Estados europeos de la época. El sistema de gobierno a través de consejos permitió que el Rey Católico, siendo un solo hombre, pudiera mantener en sus manos las riendas de los asuntos públicos, delegando ciertas funciones en un círculo que no dejó de ser muy pequeño en comparación con la pluralidad de los territorios integrados en esa monarquía compuesta. Cevallos vio y vivió el sistema en acción, lo que le faculta para hacer observaciones sobre sus áreas de oportunidad.

Más allá del régimen político, la guerra, la precariedad de las finanzas públicas y el terrible desgaste económico de la Corona de Castilla eran problemas que requerían una atención pronta y decisiva por parte del soberano. La atención de los retos en el gobierno y la administración una condición necesaria, pero no suficiente, para frenar el declive de la Monarquía.

### **3. La crisis de la Monarquía Hispánica a principios del siglo XVII**

Felipe III el Piadoso llegó al trono en 1598, sucediendo en el trono a su padre Felipe II. Heredó dos guerras en curso, un fisco en condiciones precarias —la Monarquía acaba de declarar la moratoria por tercera vez— y un panorama económico muy poco halagüeño para la Corona de Castilla, que había devenido en el principal sostén de la política imperial de su padre y su abuelo<sup>53</sup>.

Si bien el gobierno de su valido Lerma consiguió negociar la paz, no hizo nada para remediar los problemas internos del Estado. El privado y su camarilla se enriquecieron a manos llenas gracias a la corrupción, mientras la salud de las finanzas públicas continuó deteriorándose, lo que condujo a una nueva suspensión de pagos en 1607.

La demografía de Castilla sufrió un duro golpe gracias a una gran epidemia de peste, y la despoblación fue acentuada por el propio gobierno al decretar la expulsión de los moriscos como medida legitimadora para acallar el descontento contra el valido. El abuso en la acuñación de moneda de vellón, aunado a la subida de los salarios como producto de la escasez de mano de obra, detonó una espiral inflacionaria cuyos efectos reverberaron en la economía en los años venideros.

Felipe IV y el nuevo valido Olivares debieron enfrentarse a este difícil panorama a partir de 1621, complicado por el retorno de la guerra. La búsqueda de una solución para estos males que amenazaban la hegemonía, el

---

<sup>53</sup> LYNCH, *op. cit.*, p. 71.

prestigio y hasta la viabilidad de la Monarquía marcó el pensamiento de la generación de arbitristas a la que perteneció Cevallos.

### **3.1. La coyuntura exterior**

Las últimas décadas del gobierno del Rey Prudente estuvieron marcadas por tres prolongados y onerosísimos conflictos bélicos en que se disputó la posición del Rey Católico como primer monarca de la cristiandad. A la vieja rivalidad franco-española se sumó la irrupción en el escenario de Inglaterra y las Provincias Unidas de los Países Bajos, dos potencias surgidas de la vertiente calvinista de la Reforma, que contendieron con la Monarquía por la hegemonía en el Atlántico norte a partir de la década de 1560.

Carlos V emitió en 1549 una pragmática sanción que declaró la indivisibilidad de sus Estados borgoñones, así como su desvinculación de Francia y el Sacro Imperio. Quedaron así establecidas las Diecisiete Provincias de los Países Bajos. Flandes —como también se les llamaba— pasó a formar parte de la herencia de Felipe II tras la abdicación del César en 1556. El joven monarca, sin embargo, estaba convencido de la necesidad de implementar la Contrarreforma y aplicar los decretos del Concilio de Trento en aquellas tierras, donde la doctrina de Calvino había caído en suelo fértil.

La intransigencia de Felipe II, sumada al fanatismo iconoclasta de los calvinistas, hizo cundir las llamas de la revuelta por todo Flandes. La política represiva implementada por el Gran Duque de Alba (1567-1573) en su posición de gobernador no consiguió extinguir la rebelión, e igualmente fracasó en su intento negociador la administración de don Luis de Requesens (1573-1576).

Así, la guerra de los Ochenta Años enfrentó entre 1568 y 1648 al Rey Católico contra el separatismo de sus propios súbditos flamencos. Mediante el Acta de Abjuración de 1581, las provincias de Holanda, Zelanda, Utrecht, Groninga, Güeldres, Frisia y Drente se declararon por completo independientes de la Monarquía, constituyendo un nuevo Estado: las Provincias Unidas de los Países Bajos.

La guerra de Flandes se convirtió en una vorágine donde en distintos momentos convergieron las potencias católicas en su lucha contra los Estados que habían abrazado el protestantismo. La cercanía geográfica y el enemigo común que tenían en Felipe II facilitaron el acercamiento entre Isabel I de Inglaterra y los rebeldes, finalmente aliados en el Tratado de Nonsuch (1585), mediante el cual la reina les apoyaría con hombres y dinero.

Como resultado de la alianza entre sus enemigos, el Rey Prudente acaudilló la causa de los católicos en Inglaterra<sup>54</sup>, oprimidos por el gobierno de Isabel I. La excomunión de la reina por San Pío V —mediante la bula *Regnans in excelcis*, 1570— absolvió a los ingleses de la obligación de guardarle lealtad, y cuando esta ejecutó a su prima católica María I de Escocia, Sixto V autorizó a Felipe II para derrocarla por la fuerza de las armas. Con estos sucesos de 1585, tras años de roces, estalló la guerra.

Para fines de siglo ninguno de estos conflictos había sido resuelto en un sentido o en el otro. El genio militar de Alejandro Farnesio, duque de Parma, en la gubernatura de Flandes (1578-1592) aseguró para el Rey Católico la fidelidad de las diez provincias sureñas mediante la Unión de Arrás, y la

---

<sup>54</sup> ALLEN, Paul C., *Philip III and the Pax Hispanica, 1598-1621: The Failure of Grand Strategy*, p. 13.

recuperación de plazas tan importantes como Amberes (1585). La temprana muerte del duque de Parma impidió continuar la ofensiva, y el mantenimiento del Ejército de Flandes podía en determinados años llegar a consumir más de la mitad de todo el presupuesto de la Monarquía<sup>55</sup>.

La guerra de los Ochenta Años fue un lento conflicto de asedios, donde el terreno se ganaba y se perdía palmo a palmo, gracias a las condiciones hidrográficas del delta del Rin y la proliferación de fortificaciones a lo largo y ancho del territorio. A los ingentes costos del Ejército de Flandes hay que añadir la mano de Inglaterra, siempre apoyando la rebelión, como factores que hacían harto complicado reducir a los rebeldes a la obediencia del Rey Católico.

La propia guerra contra Inglaterra había devenido en un ciclo de expediciones costosas que no aventajaban la causa de ningún bando. A la Grande y Felicísima Armada de 1588, derrotada por los ingleses en la batalla naval de Gravelinas, siguió la Contraarmada que fracasó en sus intentos por tomar La Coruña y Lisboa. Los corsarios isabelinos tampoco consiguieron estrangular el comercio entre la Península y el Nuevo Mundo, gracias al sistema de flotas y a la inteligencia provista por los espías del Rey Prudente. La necesidad de negociar con el gobierno inglés se impuso tras el fracaso de la nueva flota enviada por Felipe II a Inglaterra en 1597.

Francia, por otra parte, llevaba cuarenta años sumida en una guerra civil intermitente, gracias a la hostilidad entre los fieles católicos y los hugonotes seguidores de Calvino. Las guerras de religión llegaron a su punto álgido con la

---

<sup>55</sup> PARKER, Geoffrey, *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1659*, pp. 116, 249.



crisis sucesoria de 1589. Enrique III, último rey de la Casa de Valois, cayó asesinado, y la coyuntura provocó la intervención del monarca en Madrid.

El heredero, Enrique de Borbón, era protestante, y ello le convertía en aliado natural de Inglaterra y las Provincias Unidas. De lograr establecerse en el trono de San Luis, Enrique podía convertir a Francia en el fiel de la balanza que decantara la contienda a favor de los rebeldes neerlandeses y de Inglaterra, provocando la pérdida definitiva de los Países Bajos y del dominio atlántico para la Monarquía<sup>56</sup>.

El Rey Prudente apoyaba con dinero a la Liga Católica —la organización de nobles y ciudades católicas— desde 1584. Este partido no reconocía la sucesión del Borbón, pero tampoco veía con buenos ojos la candidatura de una infanta española.

Doña Isabel Clara Eugenia era sobrina del difunto Enrique III, siendo hija de su hermana Isabel de Valois, la tercera mujer del rey Felipe. Cundía en Francia la sospecha de que el Rey Católico empleaba la carta sucesoria como ardid para ceñirse otra corona. No por ello la sucesión femenina dejaba de ser ilegal bajo la *Lex salica*, que regulaba el acceso al trono. En consecuencia, la Liga Católica y la ciudad de París reconocieron a Enrique IV como rey una vez que este abjuró del calvinismo y se confesó católico, en 1593.

Felipe II, entendiendo que la guerra en Francia estaba perdida y sintiendo llegar el final de su vida, buscó deshacerse de complicaciones antes de ceder

---

<sup>56</sup> ALLEN, *op. cit.*, pp. 12-13.

el reinado a un hijo de cuya capacidad para gobernar dudaba<sup>57</sup>. Con la Paz de Vervins (1598), concertada meses antes de su muerte, el Rey Prudente reconoció a Enrique IV como Rey de Francia, y este último se desentendió de la alianza con Inglaterra y los rebeldes flamencos.

La infanta Isabel Clara Eugenia jugó también un papel fundamental en la última estrategia de su padre para pacificar Flandes<sup>58</sup>. Don Felipe casó a su hija con su sobrino, el archiduque Alberto de Austria, y cedió a la pareja la soberanía sobre Flandes el mismo año de 1598. Los rebeldes no tendrían ya posibilidad de alegar que las políticas centralizadoras de un monarca lejano los movían a la rebelión, puesto que los señores de los Países Bajos volverían a residir en Bruselas y a ser independientes.

La Monarquía, sin embargo, seguiría siendo su principal respaldo, y la sucesión recaería en el Rey Católico si la pareja no tenía hijos —como efectivamente ocurrió en 1621 tras el fallecimiento del archiduque Alberto— lo que minaba la supuesta independencia de los nuevos soberanos frente a unas Provincias Unidas por completo desinteresadas en rendirles obediencia<sup>59</sup>.

Si bien el gobierno conjunto de los archiduques no consiguió poner fin a la guerra de Flandes, sí permitió iniciar negociaciones de paz con los ingleses y conseguir una pacificación momentánea del país. Estos esfuerzos, apoyados por el nuevo rey Felipe III y su valido Lerma desde Madrid, dieron a luz a uno de los mayores logros diplomáticos de la época: la *Pax Hispanica*.

---

<sup>57</sup> “Me temo que le han de gobernar” (LYNCH, *op. cit.*, p. 426), dijo Felipe II a su ministro y amigo don Cristóbal de Moura a propósito de su hijo y la camarilla de nobles a su alrededor.

<sup>58</sup> ALLEN, *op. cit.*, p. 2.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 17.

El fin de la guerra anglo-española pudo concretarse cuando Jacobo VI de Escocia sucedió a Isabel I en el trono inglés. El Tratado de Londres (1604) representó la vuelta al *statu quo ante bellum*, y deshizo momentáneamente el nexo de cooperación económica y militar entre Inglaterra y las Provincias Unidas<sup>60</sup>.

En cuanto a estos últimos, para 1609 Alberto de Austria había negociado el cese de las hostilidades en suelo y aguas europeas —no así en América, el Pacífico ni el Índico— por un plazo hasta 1621. Con este tercer tratado —la tregua de los Doce Años o tregua de Amberes— la diplomacia de Felipe III consiguió una paz general aunque momentánea.

La *Pax Hispanica* no debe entenderse como un esfuerzo por finalizar definitivamente las hostilidades, puesto que obedeció a una estrategia para dar a la Monarquía la ocasión de contar con un respiro. Tras recomponerse, reforzar sus armas y hacer acopio de recursos, la lucha armada por conservar la integridad de la Monarquía y defender la fe católica podría reanudarse con nuevos bríos<sup>61</sup>.

Esta línea de pensamiento es doblemente relevante para el ideario del toledano. En primer lugar, mantener la hegemonía del Rey Católico es en el terreno práctico uno de los fines del *Arte real*. En segundo lugar, porque Cevallos ve la necesidad de frenar o revertir el agotamiento de la economía castellana como precondition para relanzar al Estado en pos de la gloria imperial, particularmente tras el retorno de la guerra.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. ix.

La *Pax Hispanica* acabó por deshacerse con el inicio de la gran conflagración que fue la guerra de los Treinta Años. Las dos ramas de la Casa de Austria iniciaron su cooperación contra el bando protestante desde el inicio del conflicto, en 1618. Dos años después, en la primera gran campaña que culminó en la batalla de la Montaña Blanca, los soldados de Felipe III ya estaban luchando codo a codo con las fuerzas de Fernando II y la Liga Católica de Estados alemanes.

En el curso de la guerra de los Treinta Años la Monarquía acabaría enfrentándose de nuevo a todos sus enemigos tradicionales. La tregua de Amberes expiró en 1621 y no fue renovada, en parte porque el líder holandés Mauricio de Nassau reconocía el carácter confesional de la guerra y deseaba combatir en el bando protestante. Jacobo I de Inglaterra —suegro de Federico V del Palatinado, caudillo de los opositores del emperador Fernando II durante la fase bohemia del conflicto— reanudó las hostilidades en 1625. Para 1630 Francia estaba participando contra el bando católico, primero a través de apoyos pecuniarios a Suecia, y cinco años después de manera directa.

### **3.2. Castilla en crisis**

El éxito de la política imperial de la Monarquía estaba inextricablemente unido al bienestar de la Corona de Castilla. La constitución castellana proveía al monarca de amplios poderes para movilizar los recursos materiales y humanos del reino. Por el contrario, los impuestos recaudados en otros territorios tendían a sufragar gastos locales.

Asimismo, Castilla disfrutó durante el siglo XVI de un período continuo de expansión demográfica y económica<sup>62</sup>. Cuando la bonanza llegó a su fin, las implicaciones fueron inmensas y no tardaron en hacerse sentir.

Las principales fuentes de ingresos para el erario de la Monarquía fueron tres: la recaudación obtenida en la Corona de Castilla, la riqueza mineral — especialmente la plata— venida de América, y los empréstitos que se contrataban con regularidad mediante la colocación en el mercado de instrumentos llamados juros<sup>63</sup>.

Para 1623, el Rey Católico se había visto forzado a declararse en quiebra cuatro veces: en 1557, 1576, 1596 y 1607. Las suspensiones de pago a los acreedores manifestaban el estado crítico en que se hallaban el agro castellano y el comercio americano, dado que esto disminuía los ingresos fiscales.

El primer problema económico fue la disminución de la actividad agraria, gracias a la redistribución de la población<sup>64</sup>. El intercambio con las Indias trajo gran prosperidad a la ciudad de Sevilla, que tenía el monopolio del comercio, y al campo andaluz, en que se cultivaba el trigo, los olivos y la vid tan demandados por los colonos allende el mar. El sur de Castilla se convirtió, pues, en un sitio mucho más atractivo que el norte.

Los campesinos castellanos vivían bajo un sistema tremendamente opresivo que difícilmente les permitía extraer de las labores agrícolas lo suficiente para mantener a sus familias. Sobre los labradores pesaban las exacciones

---

<sup>62</sup> LYNCH, *op. cit.*, p. 122.

<sup>63</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, pp. 285-7.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 294-5.

señoriales, el pago del diezmo a la Iglesia, y las contribuciones pagaderas a los recaudadores del monarca, con lo que apenas llegaban a conservar la tercera parte de lo por ellos producido<sup>65</sup>. Esta realidad era tal que una de las preocupaciones fundamentales de Cevallos es cuestionar la justicia de un sistema tributario que parece aplastar a los pobres mientras deja indemnes a los ricos.

Si a sus asfixias económicas se suman las vejaciones a que eran sometidos con frecuencia por parte de los soldados que estaban obligados a hospedar en sus hogares<sup>66</sup>, es comprensible que a la migración norte-sur se sumara otra de carácter rural-urbano.

El abandono de las actividades productivas en el sector primario no redundó en un incremento en manufacturas y actividades secundarias que actuara compensatoriamente. Las ciudades comenzaron a concentrar la población sin convertirse en centros industriales<sup>67</sup>, como sí ocurrió en los núcleos urbanos de Inglaterra o los Países Bajos.

Ya fuera en el campo o en la ciudad, Castilla era una tierra de extrema desigualdad, donde la clase media y la burguesía comercial no se convirtió en un segmento numeroso ni influyente<sup>68</sup>.

Al proceso migratorio interno se sumó la pérdida neta de población gracias a la epidemia de 1596-1602<sup>69</sup>. El hacinamiento en las ciudades y la desnutrición

---

<sup>65</sup> LYNCH, *op. cit.*, pp. 414-6.

<sup>66</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 295.

<sup>67</sup> LYNCH, *op. cit.*, pp. 412, 420.

<sup>68</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, p. 310.

<sup>69</sup> LYNCH, *op. cit.*, pp. 417-8.

que acompaña a la pobreza hicieron de Castilla un caldo de cultivo para la peste bubónica. En breves años la enfermedad arrasó con medio millón de vidas en un país de seis millones de habitantes. La mortandad contribuyó a debilitar todavía más la economía agrícola al incentivar la emigración hacia América.

La crisis demográfica del país se agravó como resultado de la expulsión de los moriscos decretada por Felipe III durante la privanza del duque de Lerma. La *Pax Hispanica* dejó descontentos a los opositores de Lerma, quienes sentían que la Monarquía estaba descuidando la defensa activa del catolicismo. La política de paz para con los protestantes de Inglaterra y las Provincias Unidas se convirtió en un ariete utilizado por el partido antilermista, encabezado por la reina Margarita de Austria. El gobierno del valido buscó un instrumento para legitimarse, y lo encontró en el precedente de la expulsión de los judíos decretada por los Reyes Católicos en 1492.

Aunque los moriscos llevaban poco más de un siglo de profesar la fe cristiana —al menos nominalmente— su vestimenta, escritura, y tradiciones los marcaban como un grupo culturalmente distinto. Las políticas asimilacionistas de Felipe II les incitaron a rebelarse militarmente, y entre 1568 y 1571 intentaron constituir un reino en las montañas granadinas.

La rebelión de las Alpujarras recibió apoyo financiero y militar del gran turco. Tras su derrota los moriscos granadinos fueron deportados por todo el interior de Castilla, donde se dedicaron a labores agrarias y artesanales. Una importante población morisca continuó establecida en el litoral murciano y de la Corona de Aragón, zonas que en las décadas siguientes sufrieron con fuerza

el terrible azote de los piratas berberiscos, vasallos de Constantinopla. Las expediciones de saqueo y esclavismo venidas de Argel y Tremecén dejaron despobladas zonas importantes de la costa levantina de la Península, pues los sobrevivientes optaron por buscar seguridad tierra adentro.

En determinadas ocasiones recayó sobre los moriscos la sospecha de cooperar con las operaciones de los piratas. Esto, aunado a la revuelta armada que habían protagonizado, dotó de cierta racionalidad de seguridad nacional a los decretos de expulsión, que habían surgido de consideraciones esencialmente políticas. Entre 1609 y 1613 fueron expulsados de las coronas de Castilla y de Aragón unos trescientos mil moriscos. Al desembarcar en África muchos fueron asesinados por los bereberes locales, y otros pasaron a engrosar las filas de la piratería con un gran odio antiespañol.

Castilla perdió unas cien mil personas más como producto de esta medida, todo un sinsentido en lo económico que acentuó la escasez de mano de obra en el sector primario. El resultado de la crisis demográfica fue un alza salarial que, al no ser fruto no de una expansión en la riqueza, y sustentarse en la introducción de grandes cantidades de circulante —la moneda de vellón, compuesta de cobre con pequeñas cantidades de plata— detonó una fase álgida en el proceso inflacionario que ya se había iniciado gracias a la introducción de la plata americana. Así pues, entre 1600 y 1620 los salarios en Castilla perdieron el 50% de su poder adquisitivo real<sup>70</sup>.

Además de su nociva política económica, la escandalosa corrupción del régimen de Lerma dejó también una huella importante en el pensamiento de

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 420.



Cevallos. En 1601 el duque convenció al rey para abandonar Madrid y mudar la capital de la Monarquía a Valladolid. Antes de anunciar la medida Lerma y sus adláteres adquirieron una plétora de terrenos y edificios en esa ciudad a precios bajos, para luego revenderlos caro al gobierno con enormes ganancias para los funcionarios. La capital permaneció en la urbe vallisoletana únicamente cinco años, y la operación inmobiliaria fue repetida con la vuelta a Madrid.

En un patrón familiar para una audiencia mexicana contemporánea, cuando en 1618 el duque de Uceda —hijo de Lerma— reemplazó a su padre en la privanza buscó entre los funcionarios del gobierno anterior figuras emblemáticas para castigar de modo ejemplar y así apaciguar el clamor popular contra la corrupción. Uno de los casos más sobresalientes fue el del marqués de Siete iglesias, Rodrigo Calderón.

Calderón fue íntimo amigo y colaborador de Lerma, y se enriqueció también de manera fabulosa en el gobierno. Las investigaciones revelaron también la participación del exfuncionario en brujerías y en un asesinato, lo que bastó para condenarle a la pena capital. Pedro Franqueza y Esteve, otro íntimo de Lerma, también acabó sometido a proceso. Las auditorías le hallaron poseedor de una fortuna de unos cinco millones de ducados, cantidad equiparable al presupuesto anual de toda la Monarquía. El enriquecimiento inexplicable de Franqueza fue castigado con prisión y confiscación de bienes.

Ya bajo Felipe IV, el propio Lerma estuvo cerca de ser sometido a proceso por el gobierno de Olivares. El antiguo valido pudo escapar del destino de Franqueza y Calderón solicitando a Roma el capelo cardenalicio. La condición

de príncipe de la Iglesia dotó a Lerma de inmunidad procesal en la jurisdicción real, lo que le salvó de enfrentar consecuencias parecidas a las de sus antiguos colaboradores.

La insignificancia de la burguesía mercantil en el marco del sistema económico favoreció también la introducción de manufacturas procedentes de otras partes de Europa, incluyendo Estados enemigos como las Provincias Unidas, pues la propia Castilla no podía proveerlas para su consumo interno<sup>71</sup>. La balanza comercial del miembro más importante de la Monarquía Hispánica, sin embargo, se volcó todavía más hacia los números rojos gracias a profundos cambios en la naturaleza de su intercambio con el imperio ultramarino.

### **3.3. Las relaciones económicas entre Castilla y las Indias**

Para inicios del siglo XVII los patrones del comercio entre América y la Corona de Castilla habían cambiado profundamente. La economía metropolitana sufrió por ello, contribuyendo a la crisis que constituye el objeto de estudio de Cevallos. Es por esto que deben precisarse las generalidades del fenómeno aunque Cevallos no dedica más de unas líneas al problema del Nuevo Mundo.

Durante el siglo XVI los intercambios económicos entre Castilla y sus dependencias en América beneficiaron a ambas partes<sup>72</sup>. La metrópoli realizó una inversión sostenida de capital humano, dinero y esfuerzo para colonizar las nuevas tierras y detonar en ellas el desarrollo de actividades económicas propias, con particular énfasis en la minería. Como pago la economía peninsular recibía la plata y el oro, que auxiliaron a paliar los problemas

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 421.

derivados de sus fallas estructurales, fundamentalmente al reducir la carga fiscal sobre el campesinado.

Durante las primeras décadas tras la formación de Nueva España y del Perú, los colonos y sus hijos representaron un mercado cautivo para los bienes castellanos. Tela, grano, vino y aceite producidos en Andalucía partían rumbo Veracruz, y a El Callao vía Nombre de Dios. Los comerciantes y asentistas sevillanos se enriquecieron doblemente, primero al remitir esas mercaderías al Nuevo Mundo, y en el viaje de vuelta con la llegada de la flota cargada con el tesoro.

Al llegar el fin del siglo, las epidemias que azotaron sin misericordia a la población autóctona de América la habían reducido a la décima parte de la cifra precolombina<sup>73</sup>. Los efectos fueron dos: la falta de mano de obra, antes abundante, provocó una caída en la producción minera, particularmente en el Potosí y los otros grandes centros del Alto Perú. La insuficiencia de hombres para practicar la agricultura, por otra parte, también favoreció que los criollos establecieran explotaciones propias que diversificaron la economía americana más allá de la actividad minera.

Tanto en Nueva España como en el Perú se desarrollaron industrias agropecuarias basadas en plantas y animales europeos y americanos. El cultivo de maíz, trigo, olivo y vid, así como la crianza de reses y cerdos, obviaron la dependencia criolla de los productos castellanos. El cultivo del algodón también favoreció la emergencia de una industria textil americana que, si bien

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 423-5.

no producía paños de alta calidad, sí satisfizo las necesidades del mercado colonial interno<sup>74</sup>.

Los comerciantes sevillanos se encontraron con un volumen decreciente de pedidos, dado que los criollos se habían convertido en proveedores de los bienes que los primeros colonos no podían obtener de otra fuente que Castilla. El hecho de que muchos de ellos no hubieran visto Europa generó también la germinación de una conciencia diferente a la de los primeros colonos. Los criollos ya no estaban convencidos de hacer volver a la Península su riqueza acumulada, sino que la inversión en suelo americano pasó a convertirse en un destino más atractivo para la misma.

Las manufacturas procedentes de otras naciones europeas, accesibles a través de la intermediación de los sevillanos o mediante el contrabando, se convirtió en otro rubro de gasto importante. Los bienes de lujo del lejano oriente, llegados por vía de Manila y Acapulco, también se convirtieron en adquisiciones populares<sup>75</sup>.

La endeble economía de la Monarquía estaba en franco estado de crisis: los aprietos económicos devenían en estrechez financiera, y por consiguiente limitaban la capacidad operativa del Rey Católico en el plano militar. La aguda conciencia de la decadencia tuvo una de sus mayores expresiones en el movimiento arbitrista. Cevallos se entiende a sí mismo como encargado de asesorar a Felipe IV en el esfuerzo por retornar el Estado a su esplendor. Las ideas de reforma cobraron forma de los problemas observables en el estado

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 424.

<sup>75</sup> ELLIOTT, *op. cit.*, pp. 292-3.

de la cosa pública, aunque ello no obstaculiza su erección sobre un sólido sostén teórico.

## **4. Los fundamentos políticos y filosóficos**

El entorno formativo de Jerónimo de Cevallos le dotó de un marco conceptual para interpretar y realizar juicios de valor sobre la realidad política a su alrededor. Sus estudios en las universidades de Valladolid y Salamanca se basaron en el estudio de la filosofía escolástica, la teología católica —en auge durante la Contrarreforma, en gran parte gracias al Concilio de Trento y a la Compañía de Jesús— y ambos derechos, canónico y civil, además de un profundo criterio jurídico. El pensamiento del momento infundió en el toledano cierta concepción cósmica del Estado, y la historia de Castilla y de la latinidad más amplia también jugó un papel importante en sus ideas. Todas estas influencias se manifiestan en el andamiaje de las tesis propuestas en el *Arte real*.

### **4.1. Las inspiraciones del *Arte real***

Cevallos es, en el fondo, un jurista preocupado por el estado de la cosa pública en la Monarquía Hispánica. La formación de abogado le infundió una profunda conciencia de la importancia de la legalidad. No es de maravillarse, entonces, que a lo largo del tratado cite una y otra vez las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, piedra angular de la castellanización del derecho romano, con el afán de ilustrar o bien de proveer de racionalidad jurídica a los principios de gobierno que postula. De igual manera, es frecuente hallarle citando decretales y pronunciamientos pontificios cuando discute problemas fiscales y económicos.

La filosofía política y moral también hace eco en las palabras de Cevallos. Aristóteles y Santo Tomás de Aquino dominan su concepción del derecho natural y de la justicia, dado que los autores escolásticos mantuvieron la

preeminencia en los cursos de derecho y filosofía en las universidades de la Europa católica hasta bien entrada la Ilustración. La fuerza de su raíz aristotélica no es óbice para que cite también a Sócrates y a Platón, cuando trata igualmente temas de justicia.

Es innegable que el pensamiento teológico discurre por los folios del *Arte real*. Cevallos es un intelectual católico formado en la Contrarreforma, radicado además en el Estado abanderado de los intereses políticos de la Iglesia de Roma. El toledano vivió en los convulsos tiempos de polémica y fricción interreligiosa que, al momento de publicar el tratado en 1623, llevaban cinco años de haber desembocado en el estallido de la cruenta y violentísima guerra de los Treinta Años, máxima expresión del encono entre los partidarios de la antigua fe y los adherentes de las doctrinas del protestantismo.

En la relación Iglesia-Estado, el *Arte real* enuncia la doctrina católica tradicional. Cevallos suscribe la teoría tomista que concibe la potestad espiritual y la temporal como dos esferas con ámbitos de acción y jurisdicciones bien diferenciadas<sup>76</sup>. La unión de ambas se daba en su carácter esencialmente cristiano, del que se desprendían fines gemelos aunque en distintos ámbitos.

Si bien ningún monarca había de reconocer superior en los asuntos temporales —en oposición al agustinismo político de la doctrina enunciada por Bonifacio VIII en la bula *Ausculta fili* de 1301, que intentó colocar al Romano Pontífice

---

<sup>76</sup> “La potestad eclesiástica va encaminada a las cosas sobrenaturales, tocantes a la salud del alma. La secular va encaminada al gobierno temporal y político, y como el hombre se compone de cuerpo y alma, es menester que estas dos potestades tengan su gobierno distinto y separado”. CEVALLOS, Jerónimo de, *Arte real*, f. 139.

como superior jerárquico de los príncipes de la cristiandad tanto en lo secular como en lo religioso, postulado que a la postre fue rechazado— sí estaban obligados a guardar la moral cristiana y a defender el catolicismo como doctrina y como institución<sup>77</sup>.

La Iglesia, a su vez, gozaba de inmunidad jurídica y administrativa respecto del monarca<sup>78</sup>, pero tenía el deber de contribuir al fisco en términos acordados con el Santo Padre, y de ninguna manera debía acumular tal tierra y riqueza que menoscabara la viabilidad económica del Estado.

El entendimiento de Cevallos se opone a la otra tesis entonces en boga, popularizada por Erasto, que supedita el poder religioso al poder político. La subordinación eclesiástica frente al príncipe jugó un papel importante en el éxito de la Reforma de Lutero en Sajonia, Brandeburgo, Dinamarca-Noruega y Suecia, y en el cisma de Inglaterra, pues en esos lugares gobernantes y aristócratas se vieron atraídos por la posibilidad de hacerse con la propiedad eclesiástica e incrementar su poder al hacer del clero un aparato al servicio del Estado.

#### **4.2. El proceso de declinación y la concepción biológica del Estado**

La noción que da pie al arbitrista es la inmersión de la Monarquía en un proceso de declinación, y el ideario de Cevallos no constituye la excepción.

---

<sup>77</sup> “De aquí dependen todas las prosperidades y felicidades de una república, porque sin Dios, que es el sumo bien, y el que gobierna y rige a los reyes, y tiene en las manos su corazón, no puede suceder ninguna cosa próspera”. *Ibid.*, f. 20.

<sup>78</sup> “Todo lo cual procede por defecto de jurisdicción, porque no la tienen los príncipes seculares en las iglesias, ni en sus ministros”. *Ibid.*, f. 140.



Para el toledano la degeneración de cualquier Estado es un proceso intrínseco e inevitable, que atiende a los procesos observables en el mundo natural y — particularmente— en la vida del hombre.

De la misma manera que Polibio reconocía que una forma de gobierno determinada carga en su seno la semilla de su propia perversión, destrucción y reemplazo por otra<sup>79</sup>, Cevallos y sus colegas entendían que la Monarquía, que había irrumpido en el concierto de las naciones de Europa con tanta energía y éxito a fines del siglo XV, estaba por ley histórica y de vida condenada a perder su papel preeminente en determinado momento.

La declinación de la Monarquía no necesariamente obedece, sin embargo, a algún defecto constitucional, sino que es inexorable consecuencia del paso del tiempo. Cevallos explicita la existencia de una relación macrocosmos-microcosmos entre el Estado y el cuerpo humano, siguiendo los principios del pensamiento hermético presentes en la filosofía natural y las protociencias desde el Renacimiento y hasta principios del siglo XVIII. Igual que todo hombre está condenado sin remedio a pasar de la plenitud de sus fuerzas a la muerte tras un largo período de envejecimiento progresivo, que poco a poco mina sus capacidades, todo Estado sin excepción está obligado a expresar a gran escala el mismo patrón<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> “Todos los cambios ocurren necesaria y naturalmente [...] toda constitución tiene un vicio inseparable dentro de sí”. POLIBIO, “The Histories”, Libro VI, 10, 2-4.

<sup>80</sup> “Lo mismo le sucede a la república, la cual va en declinación o por mal gobierno de los que la tienen a su cargo, o por causas naturales que proceden del mismo tiempo [...] porque todo lo que tuvo principio ha de ir declinando a su fin, como el nacimiento del sol a su ocaso”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 4.

La similitud entre el devenir de la vida humana y la vida política no cesa con la inevitabilidad de la decadencia. Cevallos se vale de la anatomía humana para categorizar las funciones de todos los integrantes del gran cuerpo político. El monarca —y por extensión su gobierno— ocupa varias posiciones en este esquema, siendo la primaria y evidente la de cabeza<sup>81</sup>, puesto que de la misma manera que el cerebro concentra la función racional y manda moverse a las extremidades, es prerrogativa del rey y su gobierno decidir lo que mejor conviene a la conservación de todos los súbditos, y hacerlo ejecutar<sup>82</sup>.

Cevallos también identifica al monarca con los ojos, dado el carácter esencial que posee como garante de la justicia, para lo que debe atender a la actuación de todos sus vasallos<sup>83</sup>. La idea medieval del rey como fuente de honores y prebendas, pero también como juez y castigador, se manifiesta en el entendido de que el monarca también es el estómago del Estado, pues acumula la nutrición que a todos sostiene, y la distribuye atendiendo a los merecimientos y necesidades de cada uno<sup>84</sup>.

El modelo anatómico no es solamente válido para explicar el papel del gobierno, sino para comprender al Estado entero. La concepción del arbitrista es todavía la de una sociedad estamental, dividida en clero, nobleza y pueblo llano, que asigna de manera corporativa y no individual derechos y obligaciones. En este marco, nobleza y clerecía son cada una un brazo, que

---

<sup>81</sup> “Con una cabeza gobernar tantas”. *Ibid.*, f. 2.

<sup>82</sup> “En el cerebro está representada la sala del Consejo Real de todo el gobierno del cuerpo”. *Ibid.*, f. 5.

<sup>83</sup> *Ibid.*, ff. 55-56.

<sup>84</sup> “El príncipe en su república ha de ser como los manjares del cuerpo, que se hace depósito de ellos en el vientre para que se reparta la virtud a la parte que hubiere más necesitada”. *Ibid.*, f. 28.

empuña las armas y defiende. Los nobles realizan la tarea de manera directa, mientras que el clero lo hace de manera espiritual, pero también con la obligación de socorrer con sus recursos a los esfuerzos seculares de la Monarquía entera<sup>85</sup>.

Siendo la castellana una sociedad esencialmente agraria donde la clase burguesa tenía poca presencia e importancia, el pueblo llano continúa siendo equiparado con el campesinado, confinado por Cevallos a ser los pies del Estado. A pesar de lo humilde de la posición su importancia no es subestimada por el arbitrista, pues “no se puede menear la cabeza sin ellos”<sup>86</sup>.

El toledano comprende que de la productividad del agro dependía en gran medida la recaudación, y por ende la capacidad operativa del gobierno. Así pues, en la solidez de la sociedad rural estribaba la preservación del cuerpo político<sup>87</sup>. Cevallos optó por no tratar en términos teóricos al intercambio con América, que era el otro pilar de la economía, sino solamente emitir algunos señalamientos prácticos al enunciar su política económica.

Podría pensarse que entender el declive de la Monarquía como análogo al envejecimiento de cualquier hombre había de convertir a los arbitrios en literatura meramente dedicada a señalar estragos y consignar lamentos. Esto no fue así.

---

<sup>85</sup> “Cuando falta la sangre en los miembros del cuerpo político, y a su cabeza, los ha de socorrer el brazo eclesiástico”. *Ibid.*, f. 5.

<sup>86</sup> *Ibid.*, f. 171.

<sup>87</sup> “Sin labrador ni el artífice pudiera trabajar, ni el soldado pelear, ni el eclesiástico rezar, ni el juez gobernar, porque de su trabajo se sustentan todos”. *Ibid.*, f. 171.

Cevallos, como los demás autores del movimiento, se esmera en proponer soluciones, porque entiende que así como las enfermedades del hombre son tratables e incluso curables a través de la medicina, dotar a Felipe IV de instrumentos apropiados para el buen gobierno equivale a sanar al Estado. El Rey Católico debía hacer las funciones de médico, y no solamente de cabeza. La medicina era la solución microcósmica, y el buen gobierno su equivalente en el macrocosmos estatal<sup>88</sup>.

### **4.3. Arbitrismo y buen gobierno**

Si existe tal cosa como la el buen gobierno, es porque el mal gobierno es un problema real. Cevallos admite que los problemas por los que pasa la Monarquía no solamente le han sobrevenido en el marco de una declinación natural<sup>89</sup>.

En el Antiguo Régimen era casi impensable achacar el mal gobierno al rey. La figura regia solo fue denunciada en casos puntuales de extremo descontento, como la sublevación de Cataluña en 1640. Las revueltas populares que solían suceder en tiempos de carestía alimentaria y alzas en la tributación — incluyendo el motín de los Gatos de 1699 y el de Esquilache de 1766— se hacían bajo la consigna de “Viva el rey y muera el mal gobierno”, que también se escuchó en América al inicio de las guerras de independencia. El mal gobierno, entonces, no era tenido por obra del soberano sino de sus funcionarios, que acababan siendo destituidos.

---

<sup>88</sup> “Imitando al médico que profesa el arte de la salud del enfermo”. *Ibid.*, f. 17.

<sup>89</sup> “La república temporal [...] enferma por varios y diferentes sucesos que le sobrevienen de causas y efectos naturales, o por accidentes de mal gobierno”. *Ibid.*, f. 118.

El tratado de Cevallos está dedicado y dirigido a Felipe IV, quien para 1623 contaba con dieciocho años de edad y estaba en el segundo de su reinado. Existe también una dedicatoria secundaria al conde-duque de Olivares, valido del rey y depositario de las esperanzas reformistas. El *Arte real* es, pues, una prevención sutil para el nuevo gobierno además de ser un arbitrio y un manual. Cevallos nunca señala en el texto a monarca histórico alguno como culpable del mal gobierno, pero referencia veladamente las experiencias de Castilla bajo el impopular gobierno de los validos de Enrique IV<sup>90</sup>.

Discutir una gobernación de mediados del siglo XV, que además había sido vilipendiada por generaciones de historiadores fieles a los Reyes Católicos, triunfadores al fin contra el bando enriquista y de su hija Juana, era políticamente seguro. También cumplía con la función de posibilitar la crítica sustitutiva de la reciente privanza del duque de Lerma al frente de la Monarquía, tan marcada por la corrupción, el dispendio, la ineficacia y el desinterés de Felipe III por ejercer el gobierno, sin manchar la memoria del padre del rey ni ofender a una de las grandes familias nobles del reino.

En cualquier caso, el arbitrista sostiene que a pesar de los desatinos que un gobierno pueda cometer, no deja de ser obligación de los súbditos obedecer al monarca, cooperar con él y proveer al fisco de los recursos necesarios para sortear los problemas<sup>91</sup>. La solución de las crisis es, por tanto, producto de una acción sinérgica entre gobierno y súbditos.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, f. 78.

<sup>91</sup> "No por esto se ha de quedar la enfermedad sin cura, porque causaría ruina y total destrucción a todos". *Ibid.*, f. 118.

Cevallos reconoce que la cualidad de ejercer el buen gobierno no es innata. De la misma manera que un médico no nace, sino que se hace a través del estudio, el rey que ha de fungir como fisiólogo del Estado está obligado a adquirir los conocimientos necesarios<sup>92</sup>.

Por admisión abierta y explícita del autor, la razón de existir del *Arte real* es asesorar en el descargo de sus funciones de gobierno a un muy joven Felipe IV, inexperto en las tareas de gobierno y administración. El arbitrista tiene por propósito general recalcar los problemas públicos y proponer soluciones a los mismos, porque constituye una obligación moral del súbdito poner su experiencia al servicio del gobierno<sup>93</sup>. Ser un arbitrista es, para quien cuente con los conocimientos adecuados, cumplir con el deber de servir al rey y al Estado.

En el plano práctico el derecho de aviso proporcionaba una motivación más mundana: el arbitrista podía, por gracia del Rey Católico, recibir un pequeño porcentaje de los ingresos que sus propuestas representaran para el tesoro de la Monarquía. De ello se desprende parte de la mala fama que los literatos del Siglo de Oro —cumpliendo las funciones de ser conciencia social de la prensa en la actualidad— imputaron a estos pensadores.

#### **4.4. El derecho en la monarquía autoritaria**

La idea de dotar a la gobernación con una racionalidad específica es una preocupación primordial de Cevallos. Solamente la existencia de ese principio

---

<sup>92</sup> “Había un arte o ciencia de gobierno que, tal como la medicina, debía ser estudiado y aprendido”. ELLIOTT, *Spain and Its World*, p. 250.

<sup>93</sup> “Deseoso de que lo que v. majestad no puede alcanzar en sus tiernos años, por falta de experiencia, se alcance”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 19.

es capaz de respaldar la acción gubernamental y de hacer de ella arte, es decir, una decisión pública inteligente y atinada<sup>94</sup>. Tal no es todavía la racionalidad administrativa que enlaza directamente fines específicos con instrumentos que conformarían políticas, sino la noción predecesora formulada en el siglo XVI por el sacerdote piemontés Giovanni Botero: la razón de Estado<sup>95</sup>.

En esta tesitura, la acción gubernamental se justifica en la medida que busca y consigue el bienestar de los súbditos, la conservación de sus vidas y propiedades y el acrecentamiento de su prosperidad. Para lograr este fin, el Rey Católico no tendría necesidad de supeditar su acción a los mandatos del derecho positivo<sup>96</sup>, y si es por resolver un entuerto que aqueja al bien común está facultado a faltar a su palabra y a la dada por sus antecesores<sup>97</sup>.

La ley es el mejor instrumento para garantizar el buen gobierno<sup>98</sup>. Esto es porque la mente de abogado de Cevallos no concibe una vía más certera para garantizar la justicia y obtener el bien común. El toledano plantea la necesidad de hacer respetar la ley por todos los súbditos sin excepción, marcando un precedente para la noción actual del Estado de derecho<sup>99</sup>.

En la vida diaria el monarca debe predicar con el ejemplo en la observación de las leyes, pues ver al príncipe violar las normas sienta un nefasto precedente

---

<sup>94</sup> “Y así es cosa sin duda que el arte dispone con regla y razón las cosas del gobierno”. *Ibid.*, f. 18.

<sup>95</sup> “Todo el gobierno político que se ejercitare con arte estará sujeto a la razón, y toda buena razón se alcanzará con arte”. *Ibid.*, f. 19.

<sup>96</sup> “El príncipe es sobre todo derecho positivo, se entiende para hacer las leyes y mudarlas, pero no para guardarlas”. *Ibid.*, f. 88.

<sup>97</sup> *Ibid.*, f. 120.

<sup>98</sup> “La suma de este *Arte real* es lo bueno y lo justo, y esto se llama entre los juristas derecho, que es lo mismo que cosa recta y justa”. *Ibid.*, f. 17.

<sup>99</sup> “Siendo la ley reina [...] justo es que los reyes sean sus súbditos”. *Ibid.*, f. 86.

entre los súbditos de todas clases, que acabarán por despreciar la ley<sup>100</sup>. Cevallos cita el referente clásico del censor en la Roma republicana: el hombre probo, honesto a cabalidad y con una reputación a prueba de fuego encargado de señalar las violaciones a la moral pública y de servir como vehículo viviente de la misma<sup>101</sup>.

Ello no obstaculiza que en determinadas circunstancias el monarca esté facultado para actuar más allá de lo que el derecho establece como límite para la acción de un súbdito común y corriente, si el bien común está en riesgo. Asimismo, el buen gobierno demanda que el orden jurídico no se osifique, sino que el Rey Católico como legislador le adecue a las exigencias cambiantes del entorno cuando la situación original que el ordenamiento debía atender cambie<sup>102</sup>.

La razón de Estado en este contexto no sirve como justificación para hacer del Rey Católico un monarca absoluto, cuya acción no encontraría límites más allá de su propia voluntad y para quien el empleo de cualquier medio resultaría justo si logra conseguir los fines deseados. El pensamiento político español, ejemplificado en el Padre Rivadeneira, SJ, consideraba tal noción una perversidad<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> “El peso que edifican con su buen ejemplo, destruyen obrando lo contrario”. *Ibid.*, f. 35.

<sup>101</sup> *Ibid.*, f. 34.

<sup>102</sup> “Estas tales leyes se han de alterar y mudar, conforme a la necesidad del gobierno, porque el fin de ellas es la utilidad pública, y no está el príncipe sujeto a ellas, antes ellas al príncipe, que es la ley animada”. *Ibid.*, f. 86.

<sup>103</sup> “Digo que hay razón de Estado, y que todos los príncipes la deben tener siempre delante los ojos [...] Pero que esta razón de Estado no es una sola, sino dos: Una falsa y aparente, otra sólida y verdadera [...] una que del Estado hace religión, otra que de la religión hace Estado”. RIVADENEIRA, SJ, Pedro de, “Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano, contra lo que Nicolás Maquiavelo y otros políticos de este tiempo enseñan”, en CASTILLO VEGAS, Jesús,



Cevallos compartió esta tesis, notando que la acción gubernamental en ningún caso puede contravenir el derecho natural ni la ley divina, por hallarse estos *ultra vires*: si el Rey Católico puede trascender las normas del derecho positivo, es porque él mismo es su legislador, mas está igual que todo ser humano supeditado a la ley natural y a la ley divina, que son obras del Todopoderoso<sup>104</sup>.

La justicia se erige en la principal virtud del gobernante, pues esta tiene la potestad de “dar y quitar reinos”<sup>105</sup>. La concepción medieval del monarca, todavía vigente en el plano de las ideas, le caracterizaba por ser el primer y principal juez de su reino, y sus tratos con el exterior también debían ser justos para conservar su legitimidad en la cristiandad.

Cevallos propugna que en las relaciones exteriores la conducta bélica obedezca a los principios de la guerra justa delineados por Santo Tomás de Aquino: la guerra no debe emprenderse en pos de conquista, el uso de las armas sólo es válido de manera defensiva, y la respuesta debe ser proporcional al ataque del agresor<sup>106</sup>.

La conquista de América había obligado a los círculos intelectuales castellanos a considerar si la Monarquía Hispánica mantenía por derecho o solamente por los hechos la posesión de las Indias. Siguiendo el pensamiento de Francisco de Vitoria —surgido de la polémica de los justos títulos— la razón para el dominio del Nuevo Mundo radica en la evangelización de los indios paganos. Cevallos

---

MARCANO BUENAGA, Enrique, PEÑA ECHEVERRÍA, Javier y SANTOS LÓPEZ, Modesto (eds.), *La razón de Estado en España: Siglos XVI-XVII*, p. 11.

<sup>104</sup> “Se ha de considerar si la ley es divina o procede de derecho natural o de gentes, o es ley positiva y política, que toca al gobierno, porque las primeras son inmutables”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 86.

<sup>105</sup> *Ibid.*, f. 62.

<sup>106</sup> *Ibid.*, f. 147.

presenta una versión de esta idea apta para una cristiandad fracturada como producto de la Reforma. En este marco es lícito al Rey Católico emprender guerras por defender la fe contra la herejía, que en los hechos era uno de los dos principales objetivos de la política exterior de la Monarquía<sup>107</sup>.

Otro principio que justifica la acción política es igualmente tomista, y se trata del bien común. Si bien el gobierno tiene en sus manos la posibilidad de trascender en sus actos las normas del derecho positivo, esto solo es admisible para evitar un daño que afecte a la sociedad en su conjunto, o igualmente para promover un beneficio general, y nunca por razones individuales o privativas de un grupo privilegiado<sup>108</sup>.

Cevallos considera que detentar el poder público con fines que favorezcan a un particular en menoscabo del bien común o centrar la carga impositiva de manera desigual o que supere las posibilidades de los tributantes —lo que vulneraría la justicia— es, pues, irracional<sup>109</sup>.

Si el Rey Católico es la cabeza de la Monarquía Hispánica, y dentro de la propia cabeza desempeña la función de un ojo, es porque Cevallos reconoce la importancia crucial de contar con información que fundamente la acción gubernamental. El monarca siempre y en todo caso debe estar atento a la vida y actos de sus gobernados<sup>110</sup>. Entendiendo la incidencia de los mismos factores

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, ff. 147-148.

<sup>108</sup> “[La diferencia entre] un buen príncipe, justo y celoso del bien público, y un tirano es que el uno mira por su propia utilidad, y el otro la de sus súbditos y vasallos”. *Ibid.*, f. 154.

<sup>109</sup> “Carga todo el peso de la república en los miembros flacos de ella, y como es mayor el peso que sus fuerzas alcanzan, están derribados y abatidos por el suelo, sin que puedan alzar cabeza para fructificar y servir a Vuestra Majestad”. *Ibid.*, ff. 164-165.

<sup>110</sup> “Sería como la cabeza en el cuerpo humano, que teniendo a cargo el gobierno de los miembros, no viere, ni oyere, ni distinguiera lo bueno de lo malo, lo cual sería cosa monstruosa”. *Ibid.*, f. 102.

de escala que explican la formación del régimen de gobierno polisinodial, los ministros y consejeros del Rey Católico están obligados a funcionar como ojos secundarios que le mantienen al tanto de todo lo acontecido<sup>111</sup>.

Sin poseer información, Cevallos estima imposible que el monarca pueda gobernar de manera justa, pues no está al tanto de las querellas entre sus súbditos ni puede ejercer la prudencia, que en determinado momento podría demandar el aplazamiento de la aplicación de cierta política, tal vez demandando el empleo del disimulo para atajar en tiempos más propicios los problemas del Estado<sup>112</sup>.

#### **4.5. La dimensión histórica**

Cevallos emplea la disciplina histórica de dos maneras distintas, pero complementarias, en el *Arte real*. La primera sigue la tradición de los espejos de príncipes, textos de instrucción pensados para promover la práctica de las virtudes entre los soberanos. Este género de literatura buscaba hacer del gobernante un hombre de bien, así en la vida pública como también en la privada, con una pedagogía basada en la exposición de precedentes históricos. El tratado de Cevallos presenta como el mejor ejemplo político a Trajano<sup>113</sup>. La reputación de este emperador romano es legendaria y bien merecida, y sus hechos de armas fueron gloriosos. Trajano llevó al imperio a su mayor extensión territorial, lo que consiguió tras conquistar a los fieros dacios y haber

---

<sup>111</sup> “El rey que los escoge buenos no ha menester tener ojos”. *Ibid.*, f. 61.

<sup>112</sup> “Tal vez causa más provecho la disimulación directa que la justicia rigurosa [...] suspendiendo la pronta ejecución cuando puede aventurar o impedir el buen suceso”. *Ibid.*, f. 96.

<sup>113</sup> “Todo este arte de gobernar [...] hallo cifrado en el gobierno político del bueno y virtuoso emperador Trajano, cuyo ejemplo en lo político deben imitar los príncipes cristianos”. *Ibid.*, f. 7.

tomado a saco la capital parta de Ctesifonte, con lo que anexionó Armenia y Mesopotamia. Su origen fue especial motivo de orgullo para los españoles, pues fue natural de la ciudad de Itálica —hoy la localidad andaluza de Santiponce— localizada a escasos kilómetros de Sevilla. Trajano, pues, era para el abogado toledano un monarca español, por más anacrónica que resultara tal aseveración, y Felipe IV estaba obligado a seguir el ejemplo de su remoto predecesor.

Este César fue uno de los denominados “cinco buenos emperadores”<sup>114</sup> por Maquiavelo, y por tanto un gobernante modelo en el ideario del momento. El paganismo de Trajano no representa un obstáculo para hacer de él modelo de monarca justo, ajeno a favoritismos, atento a las condiciones de vida de los romanos de a pie, encargado personalmente de la guerra e intolerante de vicios en la vida y la conducta de los funcionarios del gobierno imperial. La imagen de Trajano es idealizada por Cevallos al punto de sugerir un bautismo milagroso *in articulo mortis*, noción carente de fundamento histórico pero que haría de él un gobernante cristiano<sup>115</sup>.

Si bien los ejemplos bíblicos —extraídos particularmente de los actos de David y Salomón, tal como aparecen en el Segundo Libro de Samuel y el Primer Libro de los Reyes— también hacen acto de presencia en el texto, la ejemplificación moralizante más relevante es por mucho la del César referido, quien cuenta con un capítulo completo consagrado a su figura.

---

<sup>114</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, “Discourses of Niccolò Machiavelli on the First Ten Books of Titus Livius”, Libro I, 10.

<sup>115</sup> CEVALLOS, *op. cit.*, ff. 7-14.

El segundo empleo de la experiencia histórica es menos general y mucho más orientado al enunciado de propuestas de políticas concretas. Al momento de abordar los problemas concretos de Castilla y realizar propuestas de mejora, Cevallos adopta un precedente mucho más cercano en el tiempo. El toledano ensalza la gobernación de los primeros reyes de la Casa de Austria, el César Carlos V y su hijo Felipe II, como modelos a imitar<sup>116</sup>. La mayor reverencia corresponde, sin embargo, a los Reyes Católicos, pues Cevallos ve en su gobierno el más perfecto ideal económico, comercial y jurídico<sup>117</sup>.

El reformismo impulsado por el *Arte real* es, paradójicamente, reaccionario. La Monarquía Hispánica bajo don Fernando y doña Isabel a fines del siglo XV no solamente es una guía, sino el estado perfecto de las cosas al que es preciso retornar. Este extraño maridaje de conceptos se explica a partir de la lógica del proceso de declinación: la Monarquía había surgido fuerte y sana con los Reyes Católicos, y la situación de principios del siglo XVII sería, por fuerza, inferior, producto de las fuerzas de la degeneración actuando sobre ella durante más de un siglo. Si Felipe IV era el médico tratante del Estado enfermo, debía entonces devolverlo a la situación anterior, al estado de salud.

La tesis histórica de Cevallos es que en tiempos de don Fernando y doña Isabel la Monarquía había sido capaz de cosechar grandes triunfos por sí misma, con sus recursos humanos y materiales, sin necesidad de contar con el Nuevo Mundo y su riqueza mineral<sup>118</sup>. La victoria en la guerra de Granada, que

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, Dedicatoria al rey y f. 164.

<sup>117</sup> “Leyes justas y santas dejaron ordenadas los señores Reyes Católicos para el gobierno de estos reinos, y qué pocas se guardan, y esto no porque están revocadas, sino quebrantadas por los súbditos, con tácita o expresa permisión”. *Ibid.*, f. 101.

<sup>118</sup> “Había más antes [oro y plata] que se descubriesen las Indias”. *Ibid.*, f. 152-153.

representó la culminación de siete siglos de Reconquista, así como la expansión del dominio español sobre el Mediterráneo occidental — materializado por la ocupación de las plazas fuertes en Berbería y la adquisición aragonesa del Reino de Nápoles— ocurrieron antes que los hechos de armas de Cortés y Pizarro abrieran las llaves de la enorme riqueza mineral de América. Más todavía, la población de Castilla iba en aumento y el comercio de lana y textiles entre el reino, Flandes e Inglaterra representaba buenos ingresos para ganaderos ovinos y comerciantes. Los factores expansivos se habían agotado —o trastocado, en el caso del patrón comercial— en las postrimerías del siglo XVI.

La razón asiste al autor del *Arte real* cuando postulan el reinado de los Reyes Católicos como el momento en que la Monarquía fue fuerte, respetada y próspera. Las Indias habían jugado un papel importante en la crisis económica, mas esta fue multifactorial en sus causas. De cualquier manera, era útil centrarse en los Reyes Católicos como un punto de partida y de comparación que permitiera llegar a conclusiones sobre el proceso de declinación, aunque no necesariamente para generar soluciones. El entorno geopolítico y geoeconómico era ya muy diferente para ese fin.

#### **4.6. El consejero en el régimen polisinodial**

La extensión de la Monarquía imposibilitaba que Felipe IV pudiera estar presente en todo momento y lugar. La de los Austrias no pudo ser ya la gobernación personal ejercida por los Reyes Católicos, con su corte itinerante y su dedicación de los días jueves a escuchar personalmente las querellas de la gente común e impartir justicia entre ellos. El problema de la escala del

Estado dio origen al régimen polisinodial, que obligó a Cevallos a analizar el papel de los consejeros en el buen gobierno.

El *Arte real* rechaza la tesis maquiavélica de que el príncipe debe gobernar solo y por sí mismo. Es cierto que el principio del florentino resulta impracticable en un Estado tan grande y complejo, pero el arbitrista provee una justificación teórica mayor. Es contra natura que un hombre ignorante o inexperto ejerza el dominio sobre personas más doctas que él<sup>119</sup>, y no existe garantía alguna de que la condición de rey encierre un carisma divino particular que le garantice contar con el acierto perfecto en el descargo de sus funciones<sup>120</sup>.

El pensamiento político católico vigente impedía por lo general destronar a un monarca, máxime si la justificación yacía en incapacidad y no en tiranía. El derecho a la revuelta era discutido por ambos bandos en la Europa de la Contrarreforma. Los protestantes de vena calvinista —incluyendo a John Knox en Escocia, con sus agitaciones contra la reina María I Estuardo, y a los monarcómacos hugonotes que dedicaron múltiples obras a fomentar el derrocamiento de Carlos IX y Enrique III en el marco de las guerras de religión de Francia— justificaban el tiranicidio cuando se hallaban gobernados por príncipes del antiguo credo, y con el tiempo surgieron pensadores católicos que apoyaron la misma noción en contra de gobernantes que habían abrazado la Reforma: el intento de los católicos ingleses por hacer estallar el palacio de

---

<sup>119</sup> “Es fuerza que los menores ingenios, aunque sean de príncipes, han de estar sujetos a los superiores”. *Ibid.*, f. 45.

<sup>120</sup> “No parece que ha menester consejo ajeno, porque siendo el príncipe creado a imagen y semejanza de Dios para presidir a todas las cosas, no había de estar falto del juicio y consejo que conviene tener para su acierto [...] pero esta opinión está tan reprobada como su autor Maquiavelo”. *Ibid.*, ff. 45-46.

Westminster con el rey Jacobo I y todo el Parlamento reunido dentro casi tuvo éxito en 1605.

En el ambiente intelectual de la Monarquía Hispánica el Padre Juan de Mariana, SJ, era de la opinión de que resultaba legítimo destronar a un rey tiránico, basándose en una lectura tomista<sup>121</sup>. La distinción estribaba en la definición de tiranía, que no necesariamente es equiparable a la de mal gobierno sin más.

En todo caso Cevallos reconoce la imperiosa necesidad de contar con diversidad de preparación y opiniones en los consejos<sup>122</sup>. La Monarquía enfrentaba retos políticos, económicos, sociales y religiosos en múltiples territorios, disímbolos entre sí, distribuidos a lo largo de los dos hemisferios. La complejidad de estos problemas no tenía parangón en la historia de Castilla, y necesitaba de varias cabezas formulando la política.

Por ejemplo, la Reconquista se había peleado y ganado en los campos y ciudades de la península ibérica, y desde la derrota de los benimerines en la batalla del Salado en 1340 la lucha había sido exclusivamente contra el cada vez más mermado Emirato de Granada. Ahora, la lucha contra el infiel se había desplazado a las aguas del Mediterráneo y al norte de África, y el gran turco era un adversario temible, poseedor de un Estado más que capaz de emparejar las fuerzas del Rey Católico.

---

<sup>121</sup> LYNCH, *op. cit.*, p. 246.

<sup>122</sup> “Como las materias de gobierno están tan llenas de dificultades y variedades [...] así es fuerza que el príncipe se valga de buenos consejeros [...] y mientras fueren más y se determinare las causa con más ojos, se resolverá con mayor acierto”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 48.



Además, la Monarquía había asumido la misión de ser el baluarte de la antigua fe contra el protestantismo. La escisión de la cristiandad en dos bandos creó enconos insalvables entre España y media Europa de una manera sin precedentes. Era necesario, para colmo, enfrentar estos problemas en una situación de crisis demográfica y económica.

Es una omisión de Cevallos no desaprobar que los consejos se compongan de letrados, teólogos y nobles, sin inclusión de banqueros, mercaderes u otros personajes que tuvieran experiencia en asuntos económicos. Indudablemente su visión hubiera resultado enriquecedora para la Monarquía.

Otro aspecto que vuelve imprescindibles a los consejeros es la provisión de buenos cuadros para nutrir al gobierno de funcionarios que desempeñen los cargos públicos<sup>123</sup>. El Rey Católico debía nombrar desde virreyes y gobernadores, obispos y abades, hasta jueces y corregidores en las ciudades pequeñas, pasando por mandos militares de todos los rangos. Era por completo imposible que personalmente conociera a todas las personas con el talento y las aptitudes necesarias para ocupar estas posiciones. El vacío de conocimiento vendría a ser suplido por buenos consejeros, que asesorarían al monarca en materia de nombramientos.

Esta dependencia acarreaba un enorme riesgo en materia de tráfico de influencias, que hizo de funcionarios como Francisco de los Cobos —secretario del César Carlos— hombres riquísimos, siempre tentados y muchas veces bien dispuestos a recibir sobornos a cambio de facilitar el acceso a estos cargos.

---

<sup>123</sup> “¿Cómo puede saber el príncipe en su reino los que son beneméritos, para servirse de ellos en plazas y oficios? [...] Así es fuerza que se haya de valer del parecer de sus consejeros”. *Ibid.*, f. 48.

Cevallos considera que la primera línea de defensa ante esta dificultad está en mantener una estricta vigilancia regia, pues el rey ha de sondear siempre que tenga oportunidad la probidad y discreción de los consejeros<sup>124</sup>.

Ello resulta por demás insuficiente —a pesar de la existencia de mecanismos institucionales como el juicio de residencia obligado para virreyes y gobernadores, que fiscalizaba a detalle su gestión una vez finalizaba su encargo— pero el toledano reconoce por imposible conocer del todo lo que yace en el corazón del hombre<sup>125</sup>.

En el marco de la juventud de Felipe IV, Cevallos considera de suma importancia proveer al gobierno de experiencia mediante consejeros doctos y con práctica en las labores propias de la cosa pública<sup>126</sup>. En aquellos años, esta figura hubiera sido sin lugar a dudas el conde de Olivares.

Aunque el *Arte real* consagra poco espacio a discutir la figura del valido, que era la más grande influencia en la gobernación tras el propio rey, y quien mejor posicionado estaba para suplir su inexperiencia, llama a Olivares a guardar los propios preceptos de justicia que ha señalado para el monarca. Más allá del juicio de Dios, que sería tanto más severo para cualquier hombre en una posición de autoridad que para otra persona cualquiera, Cevallos subraya que la posición es inestable, que está sujeta a declinación<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, f. 40.

<sup>125</sup> “No hay cosa tan secreta ni encerrada como el corazón del hombre, porque no siempre corresponden las palabras a lo que está encerrado en el corazón”. *Ibid.*, f. 25.

<sup>126</sup> “Porque en las cosas que dependen de la experiencia es de mucha consideración el consejo del experimentado”. *Ibid.*, f. 50.

<sup>127</sup> “Las privanzas están llenas de eclipses, son lunas que en viéndose llenas es fuerza que hayan de menguar, lo cual procede de la ceguedad en que todos viven, porque la misma altura les desvanece la cabeza [...] el día de la grandeza viene a ser víspera de estos sucesos”. *Ibid.*, f. 70.

Una lectura moderna permite saber que ejercer el poder desgasta la imagen de quien lo ejerce, ganándole enemigos, malquerientes y toda suerte de decepcionados. El valido, cuya posición no está legitimada de por vida como la de un príncipe, por tanto, debe ser cauteloso y prudente en su papel de gobernante informal, pues es inevitable que su posición se erosione y derrumbe eventualmente.

La historia política de la Monarquía convalida esta aseveración. El ya citado grito de “Viva el rey y muera el mal gobierno” eximía al Rey Católico de responsabilidad sobre los fracasos ante la opinión pública. En los momentos de dificultad esta acababa por volcarse en contra del valido —si lo había— o de los ministros tenidos por la gente por culpables.

La crisis de la década de 1640 enfrentó a Felipe IV con la rebelión de Cataluña y Portugal, revueltas populares en Nápoles y un connato separatista en Andalucía. El descontento fue tal que los rebeldes intentaron exitosa —en Portugal— o infructuosamente —en los demás casos— reemplazar al propio soberano con otro monarca, aunque a fin de cuentas el Rey Planeta continuó gobernando y Olivares fue destituido y desterrado de la capital. Tras dos décadas de intentar incansablemente reformar al Estado, fue el conde-duque quien terminó solo y en el fracaso.

#### **4.7. Religión, Estado y política**

La religión es el factor que, en conjunción con la razón de Estado, el bien común, la justicia y la legalidad, condiciona el buen gobierno. En un sentido práctico, vivir según la moral cristiana es ser un buen rey, celoso practicante de las virtudes teologales. También es influyente la filosofía aristotélica —

atemperada, por supuesto, por la fe católica— en tanto especifica las virtudes cardinales. Así, los diez mandamientos y las siete virtudes habrían de traducirse en realidad tanto en la vida privada como en la actuación pública del monarca, donde toman la forma de políticas concretas.

Esto es necesario porque el reino mismo es un don concedido por Dios, y Él es la última autoridad a quien el monarca rendirá cuentas<sup>128</sup>. La esperanza de Cevallos es que el temor de Dios susurre continuamente *memento mori* en los oídos regios, inspirándole a gobernar de manera justa, virtuosa, y siempre con el bien común en mente. El Estado, al fin, “es más herencia de Dios que de sus padres”<sup>129</sup>.

En la praxis, la religión tuvo su mayor influencia al dotar de racionalidad a la política exterior. Los pilares de esta fueron dos: conservar la integridad territorial de la Monarquía, por una parte, y por otra defender el catolicismo y la Iglesia frente a las potencias protestantes. Cevallos reconoce este hecho, y en ningún momento recomienda modificarlo o desecharlo. Por el contrario, recupera como propuesta concreta la realización de una cruzada que arrebatara Tierra Santa de manos del turco, con el Rey Católico a la cabeza<sup>130</sup>. Se trata de uno de los anhelos políticos más tradicionales de la cristiandad, ya absolutamente impracticable en la Europa de la primera mitad del siglo XVII, fracturada confesionalmente hablando e inmersa en contiendas intestinas.

---

<sup>128</sup> “Mirad, reyes, lo que hacéis, porque no ejercéis juicio de hombres, sino de Dios, y todo lo que juzgáredes ha de redundar en vuestro daño o provecho”. *Ibid.*, f. 21.

<sup>129</sup> *Ibid.*, f. 20.

<sup>130</sup> “Suplico a Vuestra majestad que en sus floridos años y en este siglo tan dorado se acometa esta empresa”. *Ibid.*, f. 150.

Si bien la lealtad al catolicismo no proveía ya la cohesión interna que otrora gozaba Europa, al menos la mitad del continente perseveraba en la profesión del antiguo credo. Cevallos sugiere que, dado que es la Monarquía quien carga el mayor peso en la lucha contra la herejía, es justo que tanto la Iglesia como los Estados fieles al Romano Pontífice cooperen con Felipe IV y aporten recursos para sus esfuerzos bélicos, si es que optan por no participar directamente en la lucha armada<sup>131</sup>. De igual manera, la fe compartida con esas naciones implica la obligación moral del soberano español de socorrer a cualquiera de ellas que se viera amenazada, “porque la Iglesia católica es solo una”<sup>132</sup>.

La solidaridad internacional basada en la fe compartida defendida por el arbitrista estaba por sufrir un golpe mortal en el curso de la guerra de los Treinta Años. Durante la primera década, el conflicto fue una contienda entre dos bloques claramente distinguibles por su lealtad al catolicismo o al protestantismo. Una vez que el bando católico, integrado por los dominios de ambas ramas de la Casa de Austria —la de Madrid y la de Viena— y sus aliados de la Liga Católica de príncipes alemanes sofocaron la rebelión de los protestantes de Bohemia, el rey luterano de Dinamarca-Noruega Cristián IV intervino con el fin de convertirse en el paladín de los protestantes del Sacro Imperio.

---

<sup>131</sup> “La jurisdicción de Vuestra Majestad en todos sus reinos y señoríos no está limitada a los términos de España [...] no se puede excusar para defensa de los príncipes cristianos y reinos comarcanos dichos socorros y dinero para su defensa [...] es fuerza que tenga mayor esta monarquía por estar más dilatada que las demás”. *Ibid.*, f. 109.

<sup>132</sup> *Ibid.*, f. 110.

Tras la derrota danesa en 1629, Francia, un país abrumadoramente católico gobernado además por un príncipe de la Iglesia —el cardenal Richelieu— financió la entrada de los suecos luteranos al conflicto. Con la gran derrota sueca en la batalla de Nördlingen, acontecida en 1635, los ejércitos franceses empuñaron las armas de manera directa contra sus correligionarios. Había triunfado el interés nacional sobre la hermandad en la fe, pues para Luis XIII y Richelieu era más importante evitar el fortalecimiento de la Casa de Austria que imponer de nuevo el predominio católico sobre Europa central.

A pesar de su próximo desvanecimiento en el escenario internacional, al interior de la Monarquía la religión compartida era en efecto uno de los —por demás escasos— vínculos entre los distintos territorios constitutivos. Olivares intentó emplearlo para crear una conciencia mutualista en la que la agresión a una provincia implicaría una agresión a todas. El mecanismo jurídico e institucional con el que intentó convertir esa aspiración en realidad fue la Unión de Armas de 1626.

La Unión de Armas obligaría a cada provincia a contribuir hombres y dinero de manera proporcional a sus recursos humanos y materiales. Se formaría una reserva general, bajo control del privado y del Consejo de Guerra en Madrid, de ciento cuarenta mil hombres, la séptima parte de los cuales estaría inmediatamente disponible para la movilización en cuanto estallara un conflicto en cualquier rincón de la Monarquía. Hasta entonces, Castilla había provisto el grueso de los hombres y el dinero para pagarlos, lo que su declive demográfico y económico dificultaba cada vez más.

No obstante, la religión y la lealtad al rey no fueron factores de peso suficiente para conseguir el éxito del plan. Numerosos elementos discordantes impedían tan íntima cooperación entre provincias. Por ejemplo, los beneficios del Nuevo Mundo habían sido reservados para Castilla y los castellanos, cuando bien pudo ser una empresa conjunta que diera un sentido de unidad a las coronas de Castilla y de Aragón. Al contrario, al verse relegados, tanto los aragoneses como los valencianos y, particularmente, los catalanes se volvieron más celosos de sus constituciones, fueros y privilegios tradicionales. Estos limitaban la tributación e impedían al rey reclutar tropas para servicio allende las fronteras provinciales de la corona aragonesa. Aunque España había alcanzado la calidad de Estado nación, tenía serias resquebrajaduras en su unidad interna, como quedó patente en la crisis de la década de 1640.

En el otro extremo de la Península, los portugueses tenían apenas unas décadas —desde 1580— de haber sido incorporados a la Monarquía, lo que no ocurrió sin resistencia popular. Su participación en la política exterior de Felipe II los había abierto a terribles depredaciones neerlandesas sobre su imperio ultramarino, y aunque Castilla siempre estuvo presta para socorrerlos con hombres y dinero en la defensa, la cortedad del tiempo compartido y el tamaño de las pérdidas no favorecían la formación de lazos de solidaridad entre ambos reinos. Más allá de lo anterior, tanto los aragoneses como los portugueses estaban al tanto de la lastimera condición económica de la Corona de Castilla, y temían fundada o infundadamente el prospecto de ser arrastrados al mismo destino. Por lo tanto, las diferencias terminaron por imponerse y frustrar el esfuerzo unificador del gobierno de Olivares.

#### 4.8. Un reformismo moderado

El reformismo impulsado por Cevallos no solamente mira hacia atrás en el tiempo buscando un pasado al cual regresar, sino que considera que todo cambio debe ser sopesado, paulatino y gradual. La primera razón para ello estriba en un argumento filosófico. Para Aristóteles, secundado por Santo Tomás, toda virtud llevada a su máxima o mínima expresión queda trastocada en su bondad, convirtiéndose en vicio<sup>133</sup>. En consecuencia, un celo reformador abrasador sería afrentoso a las virtudes de la sabiduría y de la prudencia. El justo medio, al contrario, sería cauto y cuidadoso.

La segunda causa que impone la necesidad de la cautela es natural. Corregir un mal muy establecido en el tiempo, a menos que se haga paso a paso, corre el riesgo de desestabilizar el sistema entero y desatar problemas peores, frustrando por entero el intento reformista<sup>134</sup>. Inclusive esos cambios pequeños habían de ejecutarse con tiento y tacto, pues según el toledano Maquiavelo se equivoca en su célebre sentencia sobre el mayor valor del temor sobre el amor en los gobernados<sup>135</sup>. Era mejor y más útil para el monarca contar con el amor de sus súbditos que con su temor<sup>136</sup>.

El caso de la Unión de Armas y la rebelión de Cataluña ilustra de nueva manera como la introducción súbita de cambios importantes, con brusquedad y sin

---

<sup>133</sup> “Siendo virtud ha de estar en medio de los dos extremos, para que no se convierta en vicio”. *Ibid.*, f. 163.

<sup>134</sup> “Nunca procure de una vez poner remedio a todos los daños de su reino, porque la medicina repentina y purga sin jarabes que adelgacen está más dispuesto el sujeto para recibir daño que para causar salud y vida”. *Ibid.*, f. 103.

<sup>135</sup> “Un gobernante no debe preocuparse si le llaman cruel en lo necesario para mantener a sus súbditos unidos y leales”. MAQUIAVELO, Nicolás, *The Prince*, p. 87.

<sup>136</sup> “El amor es siempre más poderoso que el temor”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 84.



delicadeza para con las sensibilidades de los gobernados, fue nefasta para la Monarquía. El plan de Olivares resultaba conflictivo a la luz de las tradiciones del Principado y los privilegios de su gente. La recaudación y las condiciones del reclutamiento militar implicaban destruir de un golpe los venerados precedentes constitucionales de la Corona de Aragón.

Dos veces, en 1626 y en 1632, las Cortes de esas provincias fueron convocadas para sancionar la Unión de Armas, con la alternativa de otorgar un servicio en efectivo a cambio de ser exentadas del reclutamiento de sus hombres. La mecánica tradicional de las Cortes implicaba que el soberano debía escuchar los agravios que le planteaban los procuradores —que en el caso de la Corona de Aragón todavía contaban entre ellos con representantes de los brazos eclesiástico y nobiliario, a diferencia de Castilla donde solo eran convocados los procuradores de las ciudades— y resolverlos. A cambio de ser atendidos en sus quejas, los procuradores votaban otorgar un servicio en efectivo al rey.

Cuando se planteó la Unión de Armas, las Cortes de Cataluña se negaron a escuchar siquiera la propuesta antes de exponer sus reclamos. Olivares se exasperó, al grado de dejar en su correspondencia la frase “¡Que se lleve el diablo las constituciones!”<sup>137</sup>, y en ambas ocasiones Felipe IV las clausuró sin llegar a arreglo alguno para cualquiera de las partes. Como resultado de esos ríspidos ejercicios surgió entre los catalanes cierto rencor hacia el valido, el gobierno de Madrid e inclusive contra el propio rey, pues se sentían despreciados e incomprendidos por ellos.

---

<sup>137</sup> ELLIOTT, John H., *The Revolt of the Catalans: A Study in the Decline of Spain, 1598-1640*, p. 356.

Al ingresar Francia a la guerra de los Treinta Años en 1635, la frontera catalana se convirtió en un frente importante y la tropa castellana debió ser acantonada en el Principado. La soldadesca cometió abusos y tropelías, forzando a las mujeres locales y realizando actos de sacrilegio contra el Santísimo Sacramento que no tuvieron castigo ni compensación satisfactoria para los afectados. El agravio superó la tolerancia de los catalanes y estos acabaron por sublevarse en 1640.

El virrey conde de Santa Coloma fue asesinado en la capital catalana, la Generalidad depuso a Felipe IV e invitó a Luis XIII de Francia a convertirse en conde de Barcelona y tomar el gobierno. Cataluña no sería pacificada sino hasta 1652, cuando don Juan José de Austria, hijo bastardo del rey, reconquistó la ciudad condal. Para ese momento, el intento reformista autoritario de Olivares llevaba nueve años de haber fracasado con estrépito con la expulsión del valido.

## 5. La reforma de la administración y el servicio público

Las ideas del arbitrista toledano trascendieron la mera consideración teórica sobre lo público para cristalizarse en posiciones prácticas y sucintas sobre las reformas necesarias para el gobierno de la Monarquía. El ideario contenido en el *Arte real* contiene prescripciones aplicables tanto para los funcionarios de alto nivel —los consejeros— como para la humilde soldadesca. Es natural que un hombre con una trayectoria de décadas como litigante y juez se ocupe de observar las carencias del aparato impartidor de justicia, uno de los puntos de contacto cotidiano más importantes entre los súbditos comunes y el gobierno de su rey. El pensador también denuncia enfáticamente el acceso a los puestos públicos a través del pago de un precio de venta, práctica frecuente en su tiempo.

### 5.1. El perfil del consejero

Cevallos propone un perfil de puesto específico que han de cumplir los aspirantes a servir como consejeros en alguna de las instituciones propias del régimen polisinodial. Es de esperarse que el arbitrista subraye la importancia de que se trate de celosos practicantes de las virtudes, gente de buena fama gracias a su vida honrada, pero trasciende las generalidades de la bonhomía al establecer algunas características específicas que habrían de estar presentes en estos importantes funcionarios.

La primera cualidad particular que el arbitrista estima es la experiencia<sup>138</sup>. Cevallos ve en una larga vida dedicada a las labores de gobierno la condición

---

<sup>138</sup> “Porque en las cosas que dependen de la experiencia es de mucha consideración el consejo del experimentado”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 50.

*sine qua non* para que el consejero posea la capacidad de prever: existe un enlace directo entre el conocimiento histórico de las tareas con la cabal comprensión de la actualidad y de sus problemas. Solamente quien posee este saber sería capaz de anticiparse a los acontecimientos venideros, y por tanto de evitar problemas futuros o plantear buenas soluciones a los que ya existen. En efecto, el toledano plantea algunos de los principios de la prospectiva moderna, que reconoce la necesidad de estar familiarizado con los antecedentes y los precedentes para poder realizar una adecuada proyección de lo que depara el futuro. La construcción de modelos ha alcanzado una mayor perfección en la economía que en ninguna otra ciencia social, donde se producen buenas estimaciones del comportamiento de mercados y economías enteras basándose en ciclos y patrones históricos, a la luz del comportamiento presente de ciertos indicadores.

La segunda característica propuesta es la de la nacionalidad<sup>139</sup>. Si el rumbo del gobierno acaba determinándose por las opiniones de extranjeros, cuyas verdaderas lealtades y pureza de intención no pueden ser establecidas con total certeza, aumenta el riesgo de que las políticas no correspondan con lo que más conviene a la Monarquía. Es necesario precisar que el ser súbdito natural del Rey Católico no estaba atado al nacer en la Península, pues la existencia de provincias en otras partes de Europa implicaba que gente de lengua francesa, italiana o flamenca tuviera por señor al mismo rey que los castellanos, aragoneses y portugueses.

---

<sup>139</sup> “Consejo no se ha de tomar de hombre extranjero, aunque sea muy docto, porque no se sabe qué es lo que parirá, y si hará falsedad o afrenta”. *Ibid.*, f. 40.

De cualquier manera, en tiempos de Felipe IV el gobierno estaba dominado por castellanos, con algunos súbditos de la Corona de Aragón y flamencos en los consejos de Estado y de Guerra, donde la alta nobleza tenía mayor presencia. Incluso los consejos territoriales de Aragón, Italia, Portugal y Flandes, donde los naturales de esas provincias contaban con la mayoría de los puestos, había numerosos castellanos en las filas.

La desconfianza de los extranjeros exhibida por Cevallos indudablemente parte de su condición de toledano, pues la ciudad imperial fue uno de los centros rebeldes durante la guerra de las comunidades de Castilla. En 1519 Carlos V dejó la península ibérica para dirigirse a Fráncfort del Meno con el fin de asumir el trono imperial, y la rapacidad del séquito de flamencos que el César colocó en posiciones claves del gobierno atizó la ira popular. El temor a tener un monarca ausente empujó a los concejos de Toledo, Valladolid y otras ciudades del centro-norte castellano a levantarse en armas con el fin de restaurar a Juana I la Loca. El regente del reino, cardenal Adriano de Utrecht —futuro papa Adriano VI— consiguió aliarse con la gran nobleza, y juntos aplastaron la revuelta. El Emperador aprendió la lección, y alejó a los extranjeros codiciosos de sí.

El arbitrista parece no tomar en cuenta que tras este inicio breve y amargo la gobernación de la Monarquía había tenido una buena experiencia histórica con la participación de extranjeros en el más alto nivel. El cosmopolita César Carlos contó con el piemontés Mercurino Arborio di Gattinara como su principal asesor en materia de política exterior. Tal importancia tuvo que tras su fallecimiento, acaecido en 1530, la posición de Gran Canciller que ocupaba quedó vacante de manera permanente. Su sucesor *de facto* fue otro

extranjero, el abogado borgoñón Nicolás Perrenot de Granvela, quien no solamente ocupó un lugar en el Consejo de Estado, sino que se convirtió en secretario del monarca.

Felipe II tuvo por principal consejero en la misma materia al cardenal Granvela, hijo del anterior, aunque la castellanización de los consejeros y de los altos niveles del gobierno en general se afianzó a partir de la segunda mitad de su reinado. El Rey Prudente convirtió a la villa de Madrid —una ciudad en el corazón de Castilla— en capital de la Monarquía al asentar allí a la Corte, que hasta entonces era itinerante, en 1561. La revuelta de los Países Bajos puso en duda la lealtad de la nobleza flamenca, y para la década de 1580 la influencia de Granvela iba en descenso. A partir de entonces los funcionarios de mayor nivel tuvieron, por lo general, un origen ibérico.

Los consejeros, secretarios y ministros seleccionados por Felipe III y por Felipe IV formaron parte de esa tendencia. La presencia de extranjeros en posiciones clave se acrecentó brevemente durante la regencia de la reina madre Mariana de Austria durante la menor edad de Carlos II. En 1666 la regente nombró Inquisidor General a su confesor austriaco, el Padre Nithard, quien fue su valido durante tres años. El rechazo de la aristocracia y del pueblo llano era enorme, y acabó convirtiéndose en un movimiento político acaudillado por el hermano bastardo del rey, don Juan José de Austria, que al fin logró la destitución y el destierro del sacerdote.

Para el toledano, la discreción es la tercera cualidad con la que debe contar un aspirante a consejero. Cevallos, sabedor del estricto secreto necesario para las decisiones de más alto nivel en un Estado rodeado de enemigos, propone un

mecanismo práctico de evaluación de esta cualidad<sup>140</sup>. El rey habría de hacerle al funcionario una confidencia que nadie más conoce antes de brindarle su confianza plena. Si la información acaba por filtrarse, entonces hay evidencia de la falta de secrecía en ese hombre, y no debe admitírsele a las tareas decisorias del gobierno.

Existe un segundo ejercicio capaz de permitir discernir la virtud del funcionario<sup>141</sup>. El arbitrista propone que el monarca presente un plan injusto, o que violente la ley divina, natural o positiva ante su consejero, buscando tomar su opinión. A partir de la respuesta dada, según si esta apoya la idea inicua o la rechaza, debe entenderse la fibra moral del personaje, y por lo tanto si este debe conservarse o no. Es menester recordar que Cevallos no considera que la razón de Estado justifique el empleo de todos los medios posibles en aras de conseguir un fin determinado.

La Monarquía contaba con un amargo precedente en este sentido. El traidor Antonio Pérez del Hierro fue secretario de Felipe II desde el inicio de su reinado. La influencia de su padre, el secretario de Carlos V Gonzalo Pérez, le había introducido en el gobierno. Las tareas que le fueron encomendadas eran de una delicadeza excepcional, pues por sus manos pasaba la correspondencia con Flandes, Francia e Inglaterra, y Felipe II eventualmente acabaría en guerra contra estos tres adversarios. También estaba al tanto de asuntos internos por sus funciones de enlace del rey con el Consejo de Castilla.

---

<sup>140</sup> “Se puede manifestar cuando habiéndole encargado un secreto, le publica, lo cual no hace el hombre prudente y fiel”. *Ibid.*

<sup>141</sup> “Para conocimiento del buen consejo [...] se le proponga lo contrario a lo que desea v. majestad, o lo que no es justo seguir”. *Ibid.*

Pérez se erigió como cabeza de uno de los partidos políticos de la Corte, el ebolista, opuesto a la política de mano dura que el partido opositor —los albistas— proponían como solución al problema que se vislumbraba en Flandes. Intrigó contra don Juan de Austria, hijo ilegítimo del difunto César Carlos, quien se hallaba destacado como gobernador general en Bruselas e intentaba por todos los medios apagar el fuego de la revuelta flamenca. Pérez envenenó el ánimo del Rey Prudente contra su hermano, convenciéndole de que don Juan tenía ambiciones de convertirse en rey y que la razón de estas nociones yacía en la influencia de su secretario, Juan de Escobedo.

En 1578, Felipe II accedió a la sugerencia de Pérez para asesinar a Escobedo. Este había acudido a Castilla desde Flandes para convencer al rey de que sus temores frente a don Juan eran infundados. Don Juan de Austria falleció el mismo año en su puesto de Bruselas, y la repatriación de sus documentos demostró los infundios de Pérez. Con su duplicidad al descubierto, comenzó a pender sobre Antonio Pérez la sospecha de que traficaba con secretos de Estado.

El secretario terminó por eludirse de la Península y pasar a Francia, y allí intentó aliarse con el líder hugonote Enrique de Borbón —futuro Enrique IV— para hacer la guerra contra la Monarquía. Posteriormente se asiló en Inglaterra, donde publicó numerosas invectivas que alimentaron la leyenda negra antiespañola vigente hasta la actualidad, y se convirtió en un factor de riesgo mayor al proporcionar a Isabel I información útil para la armada que la soberana envió contra Cádiz en 1596.



La ciudad fue saqueada con éxito, y aunque los ingleses fracasaron en el intento de hacerse con el tesoro americano, la Monarquía debió declarar su tercera suspensión de pagos el mismo año. Así, la inmoralidad, la ambición y la indiscreción de un funcionario tuvieron un gran costo para el prestigio y las finanzas del Rey Católico.

## **5.2. La distribución de las funciones**

Cevallos aboga por evitar la concentración de responsabilidades en un solo funcionario. El arbitrista esgrime múltiples razones para favorecer la especialización del personal encargado de las tareas del gobierno. La primera que expone responde a un argumento cosmológico, pues de la misma manera que el cuerpo humano es un microcosmos del Estado, las entidades políticas deben reflejar en su organización los principios que Dios, el más alto gobernante, ha impuesto sobre la creación.

El toledano ve en el firmamento el modelo a seguir<sup>142</sup>. El sol posibilita las tareas del hombre durante el día, y permite a cualquier viajero distinguir los cuatro puntos cardinales, pero no tiene presencia durante las noches. Durante estas horas es la luna quien alumbra a los caminantes, y son las estrellas quienes posibilitan a los marinos conservar el rumbo y conocer la ubicación de su navío sobre la inmensidad de las aguas. El argumento concluye que si Dios quiso dar a los hombres distintos medios, y no uno solo, para estos propósitos, el

---

<sup>142</sup> “Sería hacer monstruos de naturaleza, y no imitar a Dios, el cual en el cielo ni vemos ni leemos que muchos oficios tenga uno solo, porque el sol alumbra de día, la luna de noche [...] de suerte que todos los oficios no han de concurrir en una sola persona”. *Ibid.*, f. 24.

monarca tampoco puede colocar todas las funciones y atributos de la gobernación en una sola persona.

Es necesario recordar que Cevallos no ataca frontalmente la figura del valido, quien era en efecto un ministro universal que en ciertos casos —como el de Olivares— ejercía un poder omnímodo a la sombra del rey. Enemistarse con un hombre así podía tener terribles consecuencias, tal y como descubrió Quevedo: el literato padeció persecución y cárcel por la oposición de su pluma mordaz al conde-duque.

El arbitrista, siempre preocupado por la salvaguarda de la justicia, considera que la distribución de funciones es necesaria para preservarla. Dotar a pocos funcionarios con pluralidad de objetivos priva a hombres talentosos de un puesto. El rey debe ser similar al sol, en la medida que este alumbra a todos los hombres y no a unos pocos<sup>143</sup>. Siendo que el monarca es la fuente de los honores, no debe centrarse en un pequeño grupo de favoritos que provoque la exclusión de todos los demás, pues ello sería de la misma manera una violación del orden natural de las cosas.

Para el arbitrista, los hombres con capacidad para el desempeño de un cargo de responsabilidad pública deben poder mirar hacia el gobierno como el lugar por excelencia donde pueden asegurar su sustento. Lo contrario —excluirlos por consideraciones mezquinas y particulares— perjudicaría a la Monarquía a causa de la fuga de los más capaces<sup>144</sup>. Obligar a los beneméritos —término

---

<sup>143</sup> “Pues el rey es el sol de la república, justo es que alumbre igualmente a todos, y que no se eclipse para unos, quitándoles luz a los demás”. *Ibid.*, f. 26.

<sup>144</sup> “Es causa que el pueblo sea mal regido, de más que se dejan de premiar muchos beneméritos, que por esta causa se ausentan del servicio de los reyes, haciendo mucha falta sus personas en el gobierno”. *Ibid.*, f. 25.

que emplea Cevallos para referirse al talento humano— a trasladarse a otras tierras o al sector privado es una pérdida neta para la república, que mina la eficacia y la efectividad del gobierno. El axioma conserva su vigencia en la actualidad.

Otra causa que obliga a desconcentrar las funciones es que estas habían adquirido cierta complejidad que no permitía compatibilizar el desempeño de varias<sup>145</sup>. En otras palabras, un especialista en el gobierno de la Monarquía gozaría de mejores resultados de concretarse a realizar las tareas afines a sus conocimientos y experiencia.

Hubo especialistas, extraídos de la alta nobleza, que desarrollaron su enorme talento militar y administrativo en largas y exitosas carreras al servicio del Rey Católico, y cuya participación fue instrumental en los grandes logros de la Monarquía. Carlos V y su hijo Felipe II se sirvieron durante décadas de la espada del Gran Duque de Alba, quien triunfó una y otra vez contra Francia, los piratas otomanos de Berbería, los protestantes de Alemania y los partidarios del Prior de Crato, que se oponían a la sucesión del Rey Prudente a la corona portuguesa. El fracaso de su gobierno en Flandes obedeció a su política intransigente, dado que en el campo de batalla salió invicto frente a los rebeldes.

Don Álvaro de Bazán, el marqués de Santa Cruz, sirvió también contra el turco en Lepanto y permitió concluir la conquista de Portugal, triunfando sobre los opositores de Felipe II y sus aliados franceses en la batalla de la isla Tercera.

---

<sup>145</sup> “No puede haber humana capacidad que en un mismo tiempo pueda acudir a oficios incompatibles [...] acomodar oficios incompatibles en hora, lugar, ocupación y capacidad es violentar la razón natural, y sacar el gobierno de los límites de su esfera”. *Ibid.*, ff. 26-27.

Estos hombres eran especialistas, y cumplieron con creces lo que se esperaba de ellos.

Sin embargo, la especialidad no siempre era el criterio para nombrar mandos militares. Las mismas consideraciones de rango que favorecieron la carrera de Alba y Santa Cruz también se impusieron en sentido contrario. Fallecido Santa Cruz, Felipe II colocó al inexperto Alonso Pérez de Guzmán y Zúñiga, duque de Medina-Sidonia y hombre sin carrera marítima, al frente de la Grande y Felicísima Armada. Su mal liderazgo jugó un papel muy importante en la derrota de la flota española en 1588.

Cevallos insta a Felipe IV a no fiarse de la concepción de sí mismo que pueda tener un aspirante como factor en la determinación de su idoneidad<sup>146</sup>. El ego puede traicionar con facilidad a quien aspira a una posición, sintiéndose merecedor de la misma y verdaderamente capaz de desempeñar las tareas con eficacia. Esto, por supuesto, no necesariamente está basado en la realidad. En este sentido el toledano es un precursor de los procesos de selección de personal, que tienen el mismo fin de discernir la aptitud verdadera de un candidato para ocupar una posición específica.

El pensamiento del arbitrista en materia de personal público es, pues, meritocrático, dado que busca que el acceso a la administración y la promoción en la misma operen en función de los talentos, la honradez y la calidad del desempeño. Por ello condena la venalidad y el tráfico de

---

<sup>146</sup> “Se debe hacer hoy con mayor cuidado, pues que los pretendientes no le tienen, hallándose siempre suficientes y capaces para todo [...] sin que ninguno mida sus fuerzas y capacidad para el oficio”. *Ibid.*, f. 75.

influencias, mecanismos muy socorridos en su tiempo para dotar a la burocracia de manos a través de relaciones de sangre, amistad o clientela<sup>147</sup>.

### **5.3. Previsión social para la milicia**

Un aspecto en el que el pensamiento de Cevallos se adelantó a su tiempo fue la creación de un sistema de previsión social para los soldados del Rey Católico, empleados del Estado<sup>148</sup>. La Monarquía llevaba siglo y medio inmersa en un estado de guerra casi constante, las más veces con varios frentes abiertos. La maquinaria bélica demandaba un flujo constante de hombres dispuestos a seguir la carrera de las armas.

La crisis demográfica de Castilla, principal fuente de hombres y del dinero para pagarles, obligó a pensar en nuevas maneras de atraer reclutas para el servicio militar. Movilizar a los vagabundos y a los desocupados de las ciudades por la fuerza no era fácil ni eficaz, pues necesitaba de una organización dedicada a reunirlos contra su voluntad, proceso casi sin precedentes fuera de los asedios en una época anterior a las levas modernas, y el factor coercitivo no favorecía en absoluto un buen desempeño bajo fuego.

Gracias a estos factores el uso de presos y forzados estaba circunscrito a remar en las galeras, donde los galeotes podían ser controlados con facilidad al estar confinados a su puesto de trabajo. Las características de la galera apenas habían variado desde que griegos y romanos las perfeccionaron, y eran embarcaciones aptas para empleo en el Mediterráneo, no así en las aguas

---

<sup>147</sup> “Búsquense, Señor, los beneméritos, cesen los afectos de sangre y respetos particulares de favores”. *Ibid.*, f. 73.

<sup>148</sup> *Ibid.*, f. 149.

abiertas del Atlántico. Por tanto, no era factible usarlas sino contra el turco y los piratas berberiscos.

Sin embargo, las grandes guerras de Felipe IV se pelearon en los Países Bajos, en Alemania y en las Indias. Cevallos entendió que era necesario crear incentivos que hicieran de la milicia una profesión más atractiva, y el remedio sería ofrecer una pensión a todos los hombres que sirvieran durante al menos cinco años<sup>149</sup>. Quienes lucharan en las filas del Rey Católico durante ese lustro podrían reclamar el beneficio por concepto de ancianidad y retirarse con un ingreso seguro, o bien cobrarlo si quedaban inválidos gracias a las heridas recibidas. El atractivo se hacía mayor al hacer la pensión pagadera también a las viudas y a los huérfanos de los hombres que perdieran la vida en el servicio<sup>150</sup>. Ninguna otra actividad, fuera de la vida clerical, contaba con una institución que garantizara de manera general y ordinaria el pago de una pensión vitalicia.

Cevallos pensó el diseño de esta política a fondo. Más allá de las reglas de operación, planteó también el método para financiar su esquema pensionario. Las encomiendas de las órdenes, es decir las propiedades agrarias y las villas propiedad de estas organizaciones, pasarían a nutrir directamente este programa. Esta era una fuente de financiamiento práctica y realista, aunque las pensiones nunca se materializaron.

La Corona ostentaba el maestrazgo de las órdenes militares, con lo que recibía las rentas producidas por sus tierras de encomienda. Estos fondos eran

---

<sup>149</sup> “No se habían de dar sino al que sirviera cinco años en ella”. *Ibid.*

<sup>150</sup> “Con esto, Señor, habrá mucha gente que frecuentará la milicia”. *Ibid.*

recolectados por el Consejo de Órdenes y eventualmente iban a parar al fisco, donde igual podían destinarse al pago de los intereses de la deuda, al mantenimiento de la Casa Real o al embellecimiento de los palacios reales, lo que no atendía en absoluto las necesidades bélicas del Estado, pero era considerado gasto imprescindible. Es necesario recordar que inclusive durante los tiempos de crisis de su reinado Felipe IV continuó edificando el Palacio del Buen Retiro.

En todo caso esta propuesta de Cevallos hubiera permitido reformar una institución del Estado con la visión histórica tan favorecida por los arbitristas. Las órdenes militares de la Monarquía habían perdido su espíritu bélico original tras el fin de la Reconquista, cuando pasaron a ser fundamentalmente fuentes de honores y de patrocinio que el Rey Católico podía repartir para premiar a sus vasallos distinguidos. Esto no contribuía de manera directa a la guerra, y por tanto violaba el fin para el que fueron creadas. Santiago, Calatrava, Montesa y Alcántara habrían recuperado un papel importante en la maquinaria bélica, si bien en un contexto tecnológico distinto en el que los caballeros a la antigua usanza ya no tenían sitio en el campo de batalla.

#### **5.4. La reforma del derecho y la Judicatura**

La vida profesional de Cevallos le permitió conocer aristas particulares que dificultaban la vida diaria de los castellanos. Una de sus preocupaciones más reiteradas fue la reforma del sistema jurídico, tanto en los ordenamientos legales como en los magistrados encargados de velar por su cumplimiento<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> “Este mismo daño padecen con la gran muchedumbre de leyes, y variedad de opiniones contrarias que hay entre los doctores, lo cual es causa que apenas se sepa la verdad, ni se juzgue, ni abogue con la justificación que se hiciera, si las leyes fueran pocas, y las opiniones contrarias de los

Para un habitante de las monarquías autoritarias, dos de los contactos más importantes con el gobierno yacían en el aparato tributario y en el sistema de impartición de justicia.

El arbitrista contabilizó más de doce mil leyes en el derecho positivo de su tiempo, presumiblemente en materias civil y penal por ser las más socorridas en los procesos de la gente común<sup>152</sup>. No existían códigos que las recogieran de manera ordenada y sistemática, y los jurisconsultos habían generado un corpus enorme de glosas e interpretaciones dispares y contradictorias que dificultaban sobremanera aplicarlas con un criterio uniforme. Un juez podía encontrar jurisprudencia tanto a favor como en contra de un mismo veredicto<sup>153</sup>.

En consecuencia, el toledano denuncia que la ley se había convertido en un mero justificante de las opiniones, prejuicios e intereses del juzgador y no en el principio objetivo que salvaguardara la justicia, pervertida por una aplicación arbitraria y personalista. Felipe IV había de obrar como médico y hacer una sangría para “evacuar la abundancia de libros y leyes que tiene, que son humores pestíferos que la consumen”<sup>154</sup>.

---

doctores se quitaran, reduciéndolas a ley, con que se ahorraría España de muchos libros, y los jueces de mucho estudio, y los abogados de gran trabajo, y los súbditos de mucha hacienda que gastan en ellos”. *Ibid.*, f. 163.

<sup>152</sup> “Doce mil quinientas diez leyes con las rúbricas, sin las glosas y autores que las interpretan”. *Ibid.*, f. 164.

<sup>153</sup> “Viene a ser todo arbitrario al juez que lo ha de sentenciar”. *Ibid.*

<sup>154</sup> *Ibid.*, f. 170.



La propuesta del arbitrista se finca en continuar con la obra de sistematización del derecho emprendida por gobiernos anteriores<sup>155</sup>. Cevallos encomia las Leyes de Toro, el ordenamiento de derecho procesal, civil y penal que cumplió con la instrucción legislativa póstuma de doña Isabel la Católica a sus herederos, y que vio la luz en 1505. El otro precedente, edificado sobre los cimientos de las Leyes de Toro, fue la Nueva Recopilación, hecha por orden de Felipe II y promulgada mediante la Pragmática Sanción de 1567. La inspiración histórica del reformismo arbitrista queda nuevamente manifiesta.

Reformado el derecho, sería necesario acabar con la industria basada en los procesos jurídicos que había surgido de la confusión legal previa. Cevallos establece que los súbditos del rey podían perder en un litigio años enteros, durante los cuales los costos del proceso consumían sus riquezas y propiedades<sup>156</sup>. El daño económico era cuantioso, en tanto estos recursos no podían ya ser puestos a usos productivos.

Los jueces, escribanos, abogados litigantes y demás funcionarios ligados a los tribunales tenían un interés en alargar los pleitos, pues estos ponían el pan en su mesa, y la ambigüedad de las leyes se prestaba para realizar toda clase de componendas en las que quien juzgaba pasaba a ser también parte a beneficiarse del resultado<sup>157</sup>. Así pues, no bastaba con corregir las leyes, dado

---

<sup>155</sup> “Que la jurisprudencia se reduzca a leyes específicas, como las de Toro, y la Nueva Recopilación”. *Ibid.*, f. 164.

<sup>156</sup> “Fuera justo reducir estas opiniones a ley, y a menos número, y a ciertas reglas, y claras, para que no se consumieran los hombres al paso que se acaban y consumen sus haciendas, porque no hay pleito tan claro que no haya leyes que lo hagan dudoso”. *Ibid.*, f. 166.

<sup>157</sup> “Estos ministros superfluos disminuyen la riqueza a todos, los cuales no pagan ni pechos, ni derechos, ni alcabalas, ni millones, porque sus heredades son el fruto y sudor de los vasallos de Vuestra Majestad”. *Ibid.*, f. 142.

que también era necesario reformar el aparato de impartición de justicia y a quienes lo integraban. En principio, era necesario reducir su número para destruir la industria nociva de los pleitos.

Castilla conservaba todavía la compleja administración local bajomedieval, en la que la función jurídica recaía sobre más de una institución, lo que generaba interminables conflictos de jurisdicción. La figura de mayor antigüedad con encargo de dirimir las disputas era el alcalde, quien era elegido de manera democrática por los jefes de familia de la villa, agrupados en el concejo. Esta medida de autogobierno había nacido de la necesidad de atraer colonos para poblar las regiones conquistadas de los moros durante la Alta Edad Media. Los regidores surgieron después, a medida que las jurisdicciones señoriales seculares y eclesiásticas se establecían en las tierras otrora de frontera. El corregidor fue un funcionario nombrado por la Corona, con facultades pensadas para incrementar el control directo del rey sobre la vida diaria de los castellanos, cuya presencia fue extendida a la totalidad de Castilla por los Reyes Católicos.

Los tres —alcaldes, regidores y corregidores— tenían facultad jurídica para impartir justicia. Sobre ellos estaban las dos cancillerías castellanas, una en Valladolid con jurisdicción en las tierras al norte del Tajo y la otra en Granada, para el ámbito sureño. El propio Consejo de Castilla hacía las veces del más alto tribunal del reino, por encima de las cancillerías.

La parte inconforme con el resultado de un pleito podía apelar el resultado de una instancia a otra, y aunque existían algunos mecanismos que impedían reabrir lo que era ya cosa juzgada —la sentencia dictada por un corregidor

podía pasar a revisión por un tribunal colegiado de tres miembros, el corregidor mismo y dos colegas más, y ser definitivo— la justicia no era pronta ni expedita. No es de asombrarse, pues, que Cevallos preguntara exasperado “¿A dónde se han visto en el siglo tantos tribunales y menos justicia? [...] ¿Tantos jueces y senadores y menos cuidado de la república?”<sup>158</sup>

Ante la parcialidad y la corrupción de los funcionarios en los tribunales, Cevallos propone a Felipe IV mejorar su salario, y hacerlos empleados directos de la Corona<sup>159</sup>. Sistematizada la ley, sería suficiente con retirar el interés pecuniario para invitar al juez a fallar en un sentido determinado, saneando la impartición de justicia. Alcaldes, regidores y corregidores recibían un salario pequeño, casi simbólico, que era pagado por la comunidad local. Darles un buen salario directamente extraído del fisco y variable “por hoja” —es decir, en función de su capacidad para desahogar los casos traídos ante ellos— es para el toledano la mejor solución.

Una de las ideas más innovadoras de Cevallos consiste en convertir a todos los abogados litigantes en defensores de oficio, empleados públicos sujetos a un servicio profesional de carrera<sup>160</sup>. La finalidad no era garantizar que cualquier súbdito, con total independencia de sus medios, tuviera acceso a un profesional competente para la defensa de sus intereses y derechos. Lo que el arbitrista desea es dismantelar la industria del pleito jurídico: hacer al fisco

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, f. 141.

<sup>159</sup> “El juez [...] ha de ser como un tutor de un menor, que no ha de mirar su utilidad propia, sino la de aquel a quien gobierna [...] lo cual no se puede hacer teniendo los juicios tercias partes en las denunciaciones [...] lo mejor sería quitárselas y pagarles como a los relatores y secretarios, por hojas”. *Ibid.*, f. 143.

<sup>160</sup> *Ibid.*, ff. 182-183.

garante de sus salarios retiraría el incentivo financiero de los abogados para alargar los pleitos.

Castilla tenía un excedente de letrados con formación universitaria, muchos más de los demandados por la sociedad y la economía<sup>161</sup>. Un jurista podía pasar años aguardando una oportunidad laboral en condiciones de ocio, en una vida solventada por los colegios mayores para sus graduados. Este fenómeno contribuía a la desocupación, pues esos hombres quedaban en un estado de improductividad bien pudiéndose dedicar a otra actividad socialmente útil. Era necesario reducir los incentivos para optar por esta carrera.

El toledano postula que la acreditación para ejercer la profesión legal debe restringirse al número preciso de abogados necesarios. La entrada al sistema de impartición de justicia estaría sujeta a un examen que opusiera a los candidatos entre sí, de manera que solamente los más capaces y moralmente sólidos tuvieran cabida<sup>162</sup>.

Estos abogados tendrían que litigar durante veinte años con sueldo de las arcas públicas para adquirir una plaza fija<sup>163</sup>. De esta manera su propio desempeño profesional constituiría un constante proceso de filtrado para depurar a los no aptos. El principio meritocrático se impondría tras este plazo, cuando el empleo cobraría carácter permanente. La esperanza de obtener estabilidad laboral vitalicia —según Cevallos— fomentaría que se mantuvieran limpios de

---

<sup>161</sup> ELLIOTT, *Imperial Spain, 1469-1716*, p. 316.

<sup>162</sup> “Se limite el número en los tribunales superiores, y que haya examen y oposición”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 182.

<sup>163</sup> “Habiendo abogado en ellos con satisfacción veinte años se les den plazas de asiento”. *Ibid.*, ff. 182-183.

corrupción y ofrecieran un servicio de calidad. Jueces y abogados trabajarían bajo los nuevos principios para desahogar con prontitud los casos.

La reforma de la Judicatura culmina con la idea de crear un nuevo tribunal, especializado en dirimir los conflictos relacionados con la determinación de la limpieza de sangre<sup>164</sup>. Con la expulsión de los judíos de las coronas de Castilla y de Aragón surgió un nuevo problema social gracias a la incertidumbre que pendía sobre la sinceridad del catolicismo de quienes habían optado por bautizarse para permanecer en la Monarquía. Muchos de los conversos habían continuado practicando los rituales del judaísmo en secreto, y la sospecha no desapareció con las primeras generaciones de conversos, sino que se prolongó en sus descendientes.

Algunas instituciones cuya membresía conllevaba gran prestigio social — universidades, cabildos catedralicios, las órdenes militares, entre otras— establecieron estatutos que condicionaban el ingreso y la promoción a la posibilidad del aspirante para demostrar su descendencia impoluta de cristianos viejos. Este último término surgió en oposición a los estigmatizados cristianos nuevos, provenientes de la ley mosaica o de la ley de Mahoma.

Los procesos de limpieza de sangre eran muy comunes, y revestían gran importancia para quienes precisaban establecer su condición de cristianos viejos o bien defenderla frente a enemigos y detractores. Los vericuetos del sistema judicial castellano daban lugar a procesos interminables en los que muchos “se condenan en lo vivo de la honra, sin ser oídos ni citados”<sup>165</sup>,

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, ff. 144-145.

<sup>165</sup> *Ibid.*, f. 145.

violentando la justicia y la racionalidad jurídica tan defendidas por el abogado toledano.

Cevallos propone que estos procesos deberían adscribirse a la jurisdicción de un tribunal creado al efecto e integrado por jueces emanados del Consejo de la General y Suprema Inquisición, del Consejo de Castilla, del Consejo de Órdenes, de los cabildos catedralicios de las principales diócesis y de representantes de las universidades<sup>166</sup>. En otras palabras, los jueces emanarían directamente de las instituciones interesadas y de las más altas salas de la Monarquía. El carácter definitivo de las sentencias estaría garantizado por la presidencia del nuncio apostólico, con lo que ya no cabría apelar a la Sagrada Rota en Roma.

Los casos ordinarios civiles y penales quedarían en manos de la Judicatura tradicional, que vería reducida su carga de trabajo. Ello permitiría que los procesos atrasados fueran llevados a buen término con mayor celeridad, con lo que la justicia tendría mayor presencia en la vida social.

### **5.5. El azote de la venalidad**

La propuesta más radical de Cevallos en relación con la reforma del servicio público estriba en la prohibición de la venalidad como mecanismo de acceso. La venta de los puestos tenía especial presencia en el nivel local de gobierno, y representaba una fuente de ingresos importante para el fisco de la Monarquía. Esta manera de reclutar a los funcionarios públicos no es privativa de ella, pues estuvo presente en prácticamente todas las monarquías autoritarias y absolutas. A fines del siglo XVIII el Reino Unido de Gran Bretaña

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

e Irlanda tenía ya una larga tradición como monarquía constitucional, pero seguía poniendo a la venta las coronelías de regimientos y otras comisiones encargadas del avituallamiento militar. La experiencia de Cevallos como regidor le permitió identificar los efectos nocivos de la práctica, que condena sin reservas.

El toledano denuncia que la venta de cargos permitía que accedieran a ellos hombres sin vocación por el bien común ni rectitud de carácter<sup>167</sup>. Estos malos funcionarios abusaban de su poder para delinquir con impunidad, lo que dañaba directamente a la gente de a pie que sufría sus tropelías. También evadían el pago de impuestos, lo que afectaba directamente los intereses de la Monarquía y del Rey Católico<sup>168</sup>.

Estas dos arbitrariedades eran ofensivas a la justicia, eje rector de la actividad del gobierno y principio que justifica la existencia del Estado mismo. Cevallos explica que el salario de un regidor resultaba ínfimo en comparación con la suma de dinero que había de desembolsar el comprador del puesto<sup>169</sup>. La conclusión es que el atractivo de la transacción estribaba en el goce de estos privilegios ilegales.

---

<sup>167</sup> “Solo se atiende a la paga, y no a los méritos del comprador, ni a su entendimiento, ni a su capacidad [...] comprando por su particular utilidad, sin que se acuerden de lo público”. *Ibid.*, f. 177.

<sup>168</sup> “En la compra de estos oficios va la autoridad, la nobleza, el primer lugar, el comprar barato, el vender caro, el deber y no pagar, el no ser presos por deudas, el disimular en sus delitos, el no pagar alcabala ni millón (o con mucha disminución), que todos estos son adehalas que le acrecientan su valor, de lo cual resultan muy graves daños a la república”. *Ibid.*, f. 180.

<sup>169</sup> El costo de venta del cargo de regidor había escalado de 1,800 a 6,000 ducados en los treinta años previos a 1623, a pesar de que el puesto contaba con un salario fijo de 3,000 maravedís. *Ibid.*, f. 179.

El arbitrista también aborda las tasas de compraventa de la posición de recaudador de impuestos<sup>170</sup>. Cevallos conocía las funciones del puesto y la manera en que operaba, pues había servido cuatro veces en las comisiones encargadas de recabar los millones en Toledo. El afán de los recaudadores que accedían venalmente a su posición era enriquecerse abusando de los pecheros, reservando para sí sumas enormes que no pasaban a engrosar el fisco, sino sus haciendas privadas. El daño fiscal era astronómico<sup>171</sup>.

El autor del *Arte real* se muestra preocupado porque las acciones de estos funcionarios desprestigiaban con sus acciones al servicio público, al gobierno, a la Monarquía y por ende al Rey Católico frente a todos los súbditos. Estado, gobierno y administración dejaban de ser garantes de justicia, de orden y del bien común para convertirse en causa de sufrimiento para la gente. Más todavía, la función pública se erigía en un mal ejemplo para toda la sociedad<sup>172</sup>.

La falta final estriba en que la venalidad es lesiva a la justicia distributiva. Las personas capaces y merecedoras de ser funcionarios públicos se veían excluidas del empleo si no contaban con el dinero suficiente para pagar el precio de venta<sup>173</sup>. La cosa pública se transfiguraba en instrumento de iniquidad en manos de personas abusivas y deshonestas que habían ocupado

---

<sup>170</sup> “Tesoreros de alcabalas, receptores de millones, depositarios generales” compraban el puesto por hasta 30,000 ducados. *Ibid.*, f. 180.

<sup>171</sup> “Vuestra Majestad no lleva cuatro millones de todo, de suerte que se defraudan veinte millones, o se los llevan [...] ministros en costos y salarios”. *Ibid.*, f. 115.

<sup>172</sup> “No se inclinan a las cosas de la virtud, viendo que no hay premio para quien la tiene”. *Ibid.*, f. 177.

<sup>173</sup> “[Exclusión de] los idóneos y beneméritos, que sirvieran con gran satisfacción a la república, porque no tienen dinero con qué comprar”. *Ibid.*



las posiciones por la vileza de un intercambio de dinero, y no en función de su talento u honradez.

Cevallos aconseja la abolición total de la práctica. La venalidad, sin embargo, era una institución bien establecida, sancionada por la costumbre y apuntalada por los ingresos que representaba para las arcas de la Monarquía. Ante estos hechos, el arbitrista introduce algunas condiciones para mitigar lo dañoso de la práctica. Por una parte, la compra no habría de estar abierta a cuantos puedan pagar, sino restringirse a personas rectas y capaces, que además cuenten con edad y experiencia<sup>174</sup>. Los posibles conflictos de interés entre los intereses del aspirante y la autoridad del puesto también deberían considerarse<sup>175</sup>. Los precios de venta también habrían de controlarse, con el fin de limitar el ánimo del comprador por extraer ilegalmente sumas que justifiquen lo pagado. En todo caso, la venalidad no debería ser considerada una fuente ordinaria de ingresos, sino solamente practicarse cuando el fisco de encuentre en extrema necesidad financiera<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> “Que no pueda un hombre de esta edad gobernar su hacienda y gobierne la república”. *Ibid.*, f. 178.

<sup>175</sup> “Que ninguno sea tratante, ni mercader, porque no puede acudir a las cosas del bien público si tiene interés en las mercaderías que se venden. Ha de mirar más por su particular hacienda [...] además de que con la autoridad del oficio se defraudarán las alcabalas reales, y todo el peso de la república ha de cargar sobre los pobres”. *Ibid.*

<sup>176</sup> “Que la venta se haga a persona digna, que usará bien de él [...] que se venda por precio moderado, considerando sus justos estipendios para que no se hagan extorsiones [...] se haga la venta por gran necesidad de la república”. *Ibid.*, f. 181.

## 6. La reforma de la política fiscal

El pensamiento de Cevallos en materia de recaudación presenta varias aristas prácticas que se desprenden de una sola raíz teórica. La tributación es una obligación del vasallo, para la que no es fuerza contar con su anuencia, aunque es benéfico que el monarca sea conciliador y paternal. Si el rey expone sus motivos, los vasallos entenderán las necesidades del Estado y contribuirán activamente. El toledano presenta la creación de un fondo especializado para la guerra como una necesidad, y reflexiona sobre el papel de la banca en las finanzas públicas. Su tajante negativa sobre la legitimidad de la enajenación del patrimonio real también es sobresaliente.

### 6.1. La justa tributación

El deber tributario se basa en que los fondos por esa vía reunidos son absolutamente necesarios para la convivencia social<sup>177</sup>. Sin pago de impuestos no habría tribunales para impartir justicia, ni soldados o alguaciles autorizados para ejercer legítimamente la fuerza con el fin de garantizar paz, seguridad, vida y propiedades. En resumen, tributar es una obligación porque de ello depende la capacidad operativa del gobierno para asegurar el bien común.

Como consecuencia de lo anterior, el arbitrista establece el parámetro de la justa tributación en la suma necesaria para mantener las instituciones con ese encargo. En ningún momento es lícito al monarca realizar imposiciones excesivas, pues esto constituye un acto de tiranía que Dios se encargará de

---

<sup>177</sup> “Los tributos, Señor [...] con que los súbditos sirven a Vuestra Majestad, es por la conservación de la paz y justicia y para deshacerles agravios que padecen”. *Ibid.*, f. 180.

castigar<sup>178</sup>. El juicio siempre corresponde a Dios y a la historia, pues Cevallos no reconoce el derecho de rebelión del pueblo contra un monarca injusto, a diferencia de otros pensadores como el Padre Mariana.

La justicia de un impuesto determinado puede ser sometida a consejo, que en este caso alude no solamente al Consejo de Hacienda, sino a las juntas de teólogos que el gobierno solía convocar para examinar causas específicas con carga moral. El ejercicio más reciente había tenido lugar en 1623, año de la publicación del *Arte real*, cuando Felipe IV convocó una para estudiar la posibilidad de entregar a su hermana menor —la infanta María Ana— en matrimonio al futuro Carlos I de Inglaterra, un príncipe protestante. Los eruditos comunicaron su opinión en negativa al rey, y el enlace no tuvo lugar. Tales prácticas encajaban bien en los Estados confesionales de la Contrarreforma, cuando la política siempre contaba con tintes religiosos y las preocupaciones tomistas por la arista moral del bien común estaban todavía vivas y en el corazón del discurso público.

Tras contar con este aval, el arbitrista opina que es mejor respetar el proceso histórico y someter las propuestas a las Cortes de Castilla<sup>179</sup>. A diferencia de las aguerridas Cortes de Cataluña, el órgano representativo castellano ya no incluía a los estamentos nobiliario y eclesiástico, sino únicamente procuradores provenientes de las ciudades. Estos eran, en teoría, los representantes de los pecheros que pagaban los tributos directos. Contar con

---

<sup>178</sup> “Un rey tirano que se quiere hacer señor de toda la hacienda de sus vasallos, lo cual no le es permitido, si no es que tuviere necesidad para cosas públicas de las personas y vidas de sus súbditos, entonces bien puede usar de aquella amplia potestad, que es una soberanía justa”. *Ibid.*, f. 106.

<sup>179</sup> “Examine primero por hombres doctos las causas de las contribuciones y consúltelo con las ciudades de voto en Cortes”. *Ibid.*, f. 109.

su voto sería contar con el consentimiento informado de los contribuyentes, condición que el toledano estima deseable pero no estrictamente necesaria.

Cevallos alza la voz ante la injusticia que representa en la distribución desigual de la carga tributaria<sup>180</sup>. No son solamente los pecheros quienes deben pagar, sino que tanto los nobles como la Iglesia están obligados a contribuir, particularmente ante el agotamiento y la miseria de los primeros. Es por esto que Cevallos propone eliminar el tributo de millones. La sociedad estamental fruto del medioevo eximía de la tributación en lo general a estos dos grupos privilegiados, pues la teoría social explicaba que la clerecía rezaba, la nobleza luchaba y el campesinado trabajaba. Así pues, cada grupo tenía su función particular en la sociedad, y pagar era inherente a los frutos del trabajo del pueblo llano. La idea seguía vigente, pero la realidad era algo más compleja.

En efecto, el clero y la nobleza —por mucho los grupos más ricos de la sociedad castellana— estaban exentos de cubrir el monto de los servicios decretados por las Cortes de Castilla. La inmunidad no se extendía al pago de los impuestos indirectos, que al aplicarse en las transacciones de compraventa aplicaban a todos los que participaran en ellas. A pesar de lo anterior, la nobleza y la Iglesia poseían tierras que a menudo les proporcionaban los productos necesarios para su sustento, con lo que no tenían necesidad de pasar por expendio alguno. En consecuencia, el grueso de los impuestos indirectos también era pagado por la gente común.

---

<sup>180</sup> “Estos servicios de han de imponer con tanta igualdad y justificación, y proporción respecto de las haciendas, de suerte que los pobres no sean agraviados y los ricos relevados”. *Ibid.*, f. 107.

La Iglesia, sin embargo, era uno de los contribuyentes más importantes para el fisco. Las Tres Gracias daban al Rey Católico la potestad de arrogarse una parte considerable de los ingresos eclesiásticos, con lo que sí estaba sometida al pago de impuestos directos, por concesión del Romano Pontífice. La Bula de la Santa Cruzada, que otorgaba exenciones e indultos a quienes la adquirían, financió la Reconquista desde el siglo XIII. Bajo el supuesto de que la lucha contra el infiel continuó en el norte de África y sobre el Mediterráneo, la bula siguió siendo una fuente de ingresos para la Monarquía<sup>181</sup>.

La décima gravaba las rentas obtenidas de las propiedades eclesiásticas puestas en alquiler, y fue concedido por Pío IV a Felipe II en el marco de la renovación de la lucha contra el gran turco que culminaría con la batalla de Lepanto. El excusado daba al tesoro real la totalidad del diezmo de la casa más opulenta de cada parroquia al tesoro real, como parte del esfuerzo de San Pío V por apoyar la defensa militar del catolicismo que realizaba el mismo Felipe II en el norte de Europa.

Además de las Tres Gracias, las tercias reales daban al monarca dos novenas partes del diezmo sobre los frutos, concesión que Alejandro VI otorgó perpetuamente a los Reyes Católicos y sus sucesores. Así pues, la Iglesia era un contribuyente de primer nivel para la Monarquía.

La solución que postula Cevallos es la institución de un nuevo impuesto universal basado en un bien básico<sup>182</sup>. Un gravamen sobre la harina tendría que ser pagado por todos sin excepción, pues el trigo era la base de la

---

<sup>181</sup> ELLIOTT, *Imperial Spain, 1469-1716*, p. 103.

<sup>182</sup> “Es la mayor riqueza que puede tener el reino, el cual se poblará de gente viendo que no se paga alcabala, ni millón”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 116.

alimentación. A diferencia de los millones —el impuesto que el toledano desea ver abrogado— este tributo no sometería a un grupo determinado a un régimen de tributación privativa y por tanto injusta. La idea, empero, no parece atinada, pues ignora la ya referida autosuficiencia de las clases más pudientes.

## **6.2. El erario para la guerra**

Cevallos estaba consciente del grave estado del tesoro real. Entre Felipe II y Felipe III la Monarquía se declaró en moratoria cuatro veces, y Felipe IV de vio forzado a aplicar la misma medida por primera vez en 1627. La guerra era el principal peso sobre las finanzas públicas, y gracias a la orientación esencial de la política exterior con la defensa del catolicismo y la conservación de la integridad territorial esta era inevitable.

Para 1623, año en que se publica el *Arte real*, la Monarquía estaba participando en distintos conflictos nuevamente. La *Pax Hispanica* había muerto. La tregua de los Doce Años expiró en 1621, reanudando las hostilidades en Flandes contra las Provincias Unidas. Desde 1618 los Austrias españoles habían entrado a la guerra de los Treinta Años en apoyo de la rama vienesa de la dinastía, e Inglaterra se sumaría al mismo conflicto en 1625 apoyando al bando protestante. A partir de 1635 Francia llevaría la guerra a los Pirineos.

Para afrontar estos compromisos Cevallos propone la creación de un fondo especial, denominado erario. La suma en él reunida tendría el fin único de financiar de manera anticipada los gastos bélicos. Es indudable que la

propuesta de Cevallos inspiró el célebre y malogrado plan de la Unión de Armas impulsado por el conde-duque de Olivares en los años siguientes.

Contar con un fondo explícitamente dotado para la guerra facilitaría la respuesta pronta de las armas del Rey Católico frente a cualquier agresión. Marco Tulio Cicerón opinaba que “el dinero sin fin es el nervio de la guerra”<sup>183</sup>, y de conformidad con ello el toledano ve en el erario la vía para colocar soldados en el campo de batalla de manera casi inmediata<sup>184</sup>.

En efecto, además de contar con los soldados españoles, italianos y flamencos —todos súbditos del Rey Católico— que formaban los temibles tercios de infantería y eran empleados directos del Estado, el esfuerzo bélico de la Monarquía dependía también de contratistas mercenarios. Los lansquenetes tudescos habían participado en prácticamente todas las campañas terrestres del Rey Católico desde tiempos del César Carlos, y tenían particular presencia en la guerra de Flandes. Era menester cumplir puntualmente con los contratos celebrados con las compañías mercenarias, pues sus lealtades estaban sujetas al interés pecuniario tal y como observó Maquiavelo.

Cevallos emplea una analogía hidrográfica para simbolizar que este fondo debe nutrirse de contribuciones venidas de todas las provincias de la Monarquía sin excepción alguna, y administrarse de manera centralizada<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> CICERÓN, *apud* KARSTEN, Peter, *War and American Society*, p. 241.

<sup>184</sup> “Con el dinero atesorado se tiene todo, como son soldados, municiones y las demás cosas necesarias para la guerra”. CEVALLOS, *op. cit.*, f. 27.

<sup>185</sup> “El tesoro público ha de ser como el mar, porque como todas las aguas de los ríos, arroyos y fuentes viene a parar en el [...] de esta misma suerte los dineros que se recogen de diferentes provincias han de ir al tesoro [...] si estuvieren represados en lagunas corromperían la salud”. *Ibid.*, f. 28.

Del mismo modo que un río desciende de las montañas y acaba en el mar, los fondos deberían venir de la Corona de Aragón, de Italia, de Flandes y de las Indias y ser concentrados en Madrid.

El toledano también provee los métodos para recaudar los dineros que integrarían el nuevo fondo. La principal recomendación estriba en nuevas imposiciones sobre la transmisión hereditaria de la propiedad<sup>186</sup>. Quien falleciera sin testar ni tener descendencia legítima, dejaría la tercera parte de sus bienes al erario. De haber descendientes legítimos la proporción sería de un quinto. En los casos en que el difunto dejó testamento, la contribución al erario ascendería a la décima parte. Si el testador falleciera después que los herederos, se tomaría la mitad de todos sus bienes. La tercera parte de lo poseído por quienes hubieren de fallecer sin haber contraído matrimonio antes de la edad de treinta años quedaría en el fondo, penalizándoles por no intentar siquiera enriquecer el capital demográfico de la Monarquía.

Los mayorazgos también serían gravados<sup>187</sup>, y siendo esta una institución mayoritaria —aunque no exclusivamente— aristocrática, aseguraría que la carga fiscal estuviera mejor distribuida entre las diversas capas de la población. La institución de un mayorazgo permitía que la propiedad de un magnate permaneciera indivisa, pasando siempre a un solo heredero sin dispersarse entre varios como de otra manera establecía el derecho civil.

Al erigir un nuevo mayorazgo, si al momento no existieren descendientes legítimos para heredarlo, el 6.67% de la renta producida por las tierras en un

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, ff. 31-32.

<sup>187</sup> *Ibid.*



año pasarían a formar parte del fondo. Si un mayorazgo fuera heredado no en línea vertical sino transversal, entre ramas colaterales de una familia, la renta íntegra del primer año tras la sucesión se tributaría.

Existen otras previsiones que financiarían el fondo bélico. Por ejemplo, la totalidad de la renta producida por las haciendas bajo administración judicial por cualquier causa, exceptuando las de personas que han heredado pero no cuentan con capacidad jurídica para tomar plena posesión dada su minoría de edad. Los bienes mostrencos y la moneda feble —es decir, deficiente en ley o en peso— producida en las cecas del reino también pasarían a engrosarlo “porque no tiene dueño a quien se quite”<sup>188</sup>.

Las últimas vías tienen estrecha relación con la propiedad eclesiástica, que era en principio ingravable salvo por concesión pontificia. Los integrantes del clero regular estaban impedidos para poseer bienes temporales, con lo que renunciaban a ellos al tomar votos perpetuos. Los bienes renunciados no siempre eran transmitidos a los familiares y herederos, sino que podían pasar a ser propiedad comunal del monasterio o convento que acogió al otrora dueño. Cevallos se opone por razones económicas al aumento de los bienes de manos muertas, prefiriendo que en la circunstancia mencionada estos pasen a otras personas del estado secular para mantenerlos productivos. De cualquier manera, la quinta parte de esos bienes engrosaría el erario<sup>189</sup>.

La renta de hasta seis meses correspondiente a cualquier beneficio eclesiástico vacante, desde parroquias y abadías hasta obispados, pasaría también a ser

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, f. 32.

<sup>189</sup> “[Los nuevos religiosos al] hacer renunciación de sus bienes [...] dejen para el erario el quinto de los bienes que renunciaron”. *Ibid.*

parte del fondo<sup>190</sup>. La costumbre permitía que la Corona se arrogara estos ingresos mientras no hubiera un titular en funciones, como ocurrió con los de la Arquidiócesis Primada de Toledo —la más rica de la Monarquía entera— mientras el arzobispo Bartolomé de Carranza estuvo sometido a proceso inquisitorial bajo sospecha de herejía. Durante los diecisiete años transcurridos entre el arresto del prelado por la Inquisición y su fallecimiento, la hacienda del Rey Prudente contó con los ingresos correspondientes. La diferencia entre la práctica establecida y lo propuesto por el arbitrista estriba en el destino específico de los recursos.

### **6.3. La relación con los banqueros**

Las demandas pecuniarias de la guerra eran tan onerosas que un fondo de esta naturaleza no bastaba para sufragarlas en su totalidad. El erario podría proveer lo necesario para responder con prontitud, aunque el esfuerzo sostenido requería la cooperación de los banqueros.

Los préstamos eran tradicionales en la financiación del presupuesto de la Monarquía, si bien su peso relativo se incrementaba en tiempos de contienda. Los Reyes Católicos tuvieron a Simón Ruiz, oriundo de Medina del Campo. Carlos V contó con la familia Fugger, banqueros procedentes de Augsburgo que habían prestado sus servicios a Casa de Austria desde mediados del siglo XV. Durante el valimiento del duque de Lerma al frente de la Monarquía de Felipe III, fue notoria la presencia en el gobierno de un grupo de banqueros portugueses sobre los que circulaba en las sombras la acusación de criptojudasismo.

---

<sup>190</sup> *Ibid.*

Si bien no existían organismos equiparables a las calificadoras financieras de la actualidad, los propios banqueros jugaban un papel similar. Si aumentaba su desconfianza sobre la capacidad de pago del Rey Católico, estos exigían mayores tasas de interés antes de adquirir los juros expedidos por la Monarquía. En el período inmediatamente posterior a un año de moratoria, el gobierno debía ofrecer mejores rendimientos para incrementar el atractivo de la operación frente al riesgo de impago.

Contar con el erario para la guerra, según Cevallos, crearía una imagen de solidez para las finanzas de la Monarquía. Así, los banqueros estarían dispuestos a adquirir juros a una menor tasa de interés llegado el momento de contratar deuda<sup>191</sup>. Dado que el fondo estaría destinado a la guerra y no a sufragar el servicio financiero de los juros, la propuesta del arbitrista frente a los tenedores de deuda es una táctica más que una solución de fondo para sanear el fisco.

El verdadero saneamiento requería de una reforma fiscal mucho más profunda que no tuvo lugar sino hasta el siglo siguiente. La llegada del absolutismo con la Casa de Borbón posibilitó que ministros como Jean Orry, José de Grimaldo y el cardenal Alberoni instauraran un sistema tributario legalmente uniforme en toda la Península, siguiendo el modelo francés. La experiencia de Olivares demuestra la extrema dificultad de lograr este objetivo sin recurrir a la abolición de las inmunidades fiscales y los privilegios particulares de los territorios de la Corona de Aragón. Tras someterlos por las armas durante la

---

<sup>191</sup> “Con esto no se suspenderán los pagos a los hombres de negocios, los cuales viendo que España tiene erario público de que se socorrer, sin llegar a la hacienda de los particulares, aumentarán sus tratos, porque de detener los pagos se les siguen muchos daños”. *Ibid.*, f. 29.

guerra de sucesión española, Felipe V consiguió precisamente imponer en ellos un reordenamiento constitucional y de régimen mediante los Decretos de Nueva Planta.

Una posible vía cortoplacista para traer dinero al fisco yacería en incautar parte de las haciendas de los banqueros tras una auditoría. Cevallos reconoce la posibilidad, pero la desaconseja por varias razones<sup>192</sup>. En primer lugar, auditar acabaría por arruinarles. Sacar de lo secreto la verdad sobre sus recursos no es compatible con una línea de negocios basada en la apariencia, la reputación y la especulación<sup>193</sup>. El toledano prefiere mantener en operación a los banqueros porque de esa manera podrían continuar financiando a la Monarquía a un mayor plazo. Por lo demás, reconoce que los resultados de las auditorías serían poco fiables, pues estos hombres de valdrían de “perjurios y ocultaciones”<sup>194</sup> con tal de evitar las exacciones del fisco. El aparato de administración de justicia también se vería afectado, anegado por interminables litigios.

La argumentación de Cevallos al plantear la necesidad de mantener una relación cooperativa y respetuosa con la banca no deja de llamar la atención por su naturaleza esencialmente pragmática. En un texto donde la noción de justicia emerge repetidamente como factor legitimador de la política, no hay

---

<sup>192</sup> “Toda esta utilidad se podría estragar si no se aplicasen medios suaves para su ejecución, como hace el médico que trata la salud del enfermo que no usa cauterios de fuego sanando la enfermedad con una sangría”. *Ibid.*, f. 30.

<sup>193</sup> “Cuyas haciendas consisten más en crédito y opinión común que en la verdad [...] se descompondría su crédito y reputación con sacarles en público su hacienda”. *Ibid.*, f. 31.

<sup>194</sup> *Ibid.*

mención de la posible injusticia inherente a la exacción directa del patrimonio de los banqueros.

Sería lógico que el toledano condenara tal política en razón de principios, pues en otro contexto afirma sin recelo que “un rey tirano [...] se quiere hacer señor de toda la hacienda de sus vasallos, lo cual no le es permitido”<sup>195</sup>. Bien podría ser que la razón que le mueve a hacer una excepción con estos hombres es la tajante condena a la usura postulada por Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, aunada a la prohibición bíblica en el mismo sentido. En cualquier caso, el texto no ofrece evidencia que sustente esta suposición más allá del carácter aristotélico, tomista y cristiano de su basamento teórico.

#### **6.4. La inajenabilidad del patrimonio de la Corona**

El *Arte real* reprueba enérgicamente la enajenación del patrimonio real. El perjuicio que ocasiona para el tesoro de la Monarquía favorece la imposición de nuevos impuestos sobre el pueblo, que acaba compensando las pérdidas<sup>196</sup>. El patrimonio real está constituido por las ciudades, villas y tierras de realengo, es decir, donde el Rey Católico es el señor directo.

Las jurisdicciones privadas —tanto eclesiásticas como nobiliarias— seguían existiendo en el siglo XVII, aunque para entonces los habitantes estaban obligados a contribuir al tesoro real. Los señores tenían facultades para impartir justicia, intervenir en la selección de ciertos cargos del gobierno local y cobrar algunos impuestos y derechos a sus vasallos. Así pues, el campesinado

---

<sup>195</sup> *Ibid.*, f. 106.

<sup>196</sup> “De semejantes liberalidades y mercedes, hechas sin tiempo ni consideración, resulta una grande necesidad que obliga muchas veces a los príncipes a usar de malos medios para sacar dineros a los vasallos, de donde nace hacerse odiosos en su república”. *Ibid.*, f. 76.

que permanecía bajo este régimen tributaba doblemente y sus condiciones de vida eran más precarias. La condición exprimida de estos enclaves favorecía la emigración y desincentivaba la actividad económica, lo que a su vez incidía de manera negativa en la recaudación.

Cevallos conocía el nefasto precedente de la prodigalidad de los monarcas castellanos bajomedievales, con el consiguiente debilitamiento del poder de la Corona y la erosión de la gobernabilidad frente al fortalecimiento de la gran nobleza<sup>197</sup>. Los últimos reyes de Castilla pertenecientes a la Casa de Borgoña, Alfonso XI el Justiciero (r. 1312-1350) y Pedro I el Cruel (r. 1350-1369), pugnaron incesantemente por fortalecer su autoridad frente a los magnates feudales.

En la guerra civil castellana (1366-1369) los nobles desafectos con la política de Pedro I apoyaron las pretensiones de Enrique de Trastámara, hermano bastardo del rey, viendo en el cambio de gobierno la posibilidad de recuperar su preeminencia. Los rebeldes triunfaron, y el nuevo monarca pasó a la historia como Enrique II el de las Mercedes porque una vez en el poder debió otorgar enormes extensiones de tierra a sus partidarios en pago por su apoyo.

Los soberanos de la Casa de Trastámara enfrentaron grandes dificultades en el ejercicio de las prerrogativas reales frente a la empoderada nobleza. Juan II tuvo que destituir y ejecutar a su valido y amigo don Álvaro de Luna bajo presión en 1453. Doce años más tarde, Enrique IV fue formalmente depuesto en la llamada farsa de Ávila por una facción encabezada por Alonso Carrillo —

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, f. 78.

el arzobispo de Toledo— y Juan Fernández Pacheco y Téllez-Girón, marqués de Villena, quienes elevaron en su lugar al infante Alfonso, hermano del rey.

La nobleza levantisca no fue puesta en su sitio sino hasta 1479, año en que los Reyes Católicos se impusieron por las armas de manera indiscutible frente a los partidarios de Juana la Beltraneja y sus apoyadores portugueses en la guerra de sucesión castellana. Los juanistas —incluyendo al prelado Carrillo— perdieron sus tierras, que fueron incorporadas al patrimonio real, y con ello vieron mermada su influencia. Este se incrementó con la adquisición del maestrazgo de las órdenes militares por don Fernando, y la institución de la figura del corregidor dio a los reyes un representante en todas las poblaciones de Castilla.

Con las medidas anteriores la autoridad real se vio restaurada, si bien la amenaza nobiliaria no había desaparecido y amenazó con volver en 1506 apoyando al rey Felipe I en sus intrigas contra la reina Juana I y Fernando el Católico. El Hermoso fue proclamado rey en menoscabo de la autoridad de su esposa gracias a sus promesas de repartir tierras y honores entre los nobles de Castilla, pero el peligro fue conjurado gracias a que su temprana muerte y la locura de la reina posibilitaron el regreso del Católico.

Con esto en mente, la tesis de Cevallos enuncia que el monarca carece de autoridad legítima para deshacerse del patrimonio real, que no es suyo sino de la institución de la Corona<sup>198</sup>. Sus atribuciones se limitan a la administración del mismo para beneficio de la Monarquía. Enajenar las tierras de realengo,

---

<sup>198</sup> “Los príncipes son solamente usufructuarios de los bienes de la república para usar y gozar de las rentas, lo cual es derecho personal, que no pueden concederlo a otros dándoles lo que no es suyo”. *Ibid.*, f. 79.

por tanto, es un acto ilegítimo y a todas luces un signo de mal gobierno. Consecuentemente resulta correcto y deseable que el Rey Católico revoque mercedes otorgadas en el pasado, particularmente si con ello es posible librar a las personas más vulnerables del peso tributario<sup>199</sup>.

El arbitrista ilustra su concepción del patrimonio real evocando la imagen de un matrimonio<sup>200</sup>. Las tierras de realengo y el monto de los impuestos son al rey lo que la dote al marido, es decir, la contribución de la esposa para establecer una base sólida para la familia. Ni el rey ni el marido pueden deshacerse de manera alguna de ellos para beneficio de un tercero.

El toledano entiende que Felipe IV tenía la misma necesidad de sus predecesores Trastámaras de establecer y mantener relaciones de patronazgo con sus súbditos para recompensar buenos servicios y mantener a la nobleza de su lado. La recomendación del *Arte real* estriba en el empleo de medios que no impliquen la pérdida de tierras ni la erección de nuevas jurisdicciones señoriales<sup>201</sup>.

De esta manera el rey habría de pensar en los obispados, abadías y beneficios de todos niveles en sus territorios europeos y americanos. El real patronato ejercido por la Corona sobre la provisión de oficios eclesiásticos gracias a la

---

<sup>199</sup> “Aunque se hayan jurado se pueden revocar [...] porque todas salen de los súbditos, y de la propia sustancia de los pobres”. *Ibid.*, f. 77.

<sup>200</sup> “Es como el dote que da la mujer al marido, para sustentar la carga del matrimonio, que no lo puede dar ni enajenar en su perjuicio”. *Ibid.*, f. 80.

<sup>201</sup> “No hay rey ni monarca que tenga tanto que dar en recompensa de servicios como Vuestra Majestad: Para eclesiásticos arzobispados, obispados, abadías y otras prebendas eclesiásticas; para seglares hábitos, encomiendas y plazas de asientos y temporales [...] sin los grandes salarios que tiene vuestra majestad para los que le sirven dentro y fuera de su casa, con lo cual se pueden satisfacer servicios y hacer mercedes sin daño del patrimonio y corona real”. *Ibid.*, f. 82.



concesión del Santo Padre constituía la vía idónea para honrar a un clérigo sin dañar al fisco.

En el caso de los laicos, la Monarquía contaba con las órdenes militares, cuyos hábitos tenían enorme prestigio. En los hechos, personas como Julián Romero de Ibarrola —uno de los pocos comandantes militares de la Monarquía que no tenían un origen noble— habían sido premiados con el hábito de la Orden de Santiago.

Cevallos también se refiere a las bien pagadas posiciones de la Casa Real. Servir al Rey Católico en su vida diaria era un honor formidable y una buena fuente de ingresos para los hombres a quien el rey juzgaba dignos de recompensas. Además de las dignidades y el incentivo pecuniario, estos empleos eran muy codiciados puesto que la cercanía cotidiana a la persona del monarca acarrearía influencia política.

El valido Olivares detentaba los cargos de Sumiller de Corps y Caballerizo Mayor. Cedió la primera de estas posiciones a su yerno el duque de Medina de las Torres en 1626, y su nombramiento fue el primer hito en una carrera política que en continuó prosperando más allá de la ruina de su promotor original bajo el patrocinio del propio Felipe IV.

## 7. La reforma de la política económica

El *Arte real* también presenta reflexiones y prescripciones netamente económicas. El arbitrista denuncia los hábitos de consumo conspicuo de la sociedad castellana, y muestra su sólido entendimiento de la difícil situación del norte castellano al proponer una política comercial proteccionista. Pese a su carácter de pensador católico, Cevallos no deja de reconocer las cargas de la propiedad en manos de la Iglesia, con su productividad limitada, como un lastre para la economía del reino. Sus pronunciamientos en materia de agricultura y política monetaria son mucho más escuetos, mas no por ello indignos de mención.

### 7.1. El control del lujo

Cevallos es partidario de establecer una normatividad suntuaria por motivos morales y económicos. El enriquecimiento de Castilla, fundamentado —en gran parte— en la riqueza metálica de América y en las oportunidades comerciales abiertas por la colonización, favoreció la aparición de algunas modas ostentosas que el toledano interpretó como síntomas de corrupción en la fibra moral de la nación. La denuncia del arbitrista hace eco de una queja de Séneca<sup>202</sup>, quien a su vez reformuló una añeja preocupación identificada con la figura de Catón el Censor (234-149 a. de C.).

Catón se erigió en el paladín de las virtudes y tradiciones romanas en contra del lujo y las costumbres importadas de oriente en una época en que la República comenzó a imponerse sobre los Estados sucesores del imperio de

---

<sup>202</sup> “Como la amarillez del rostro es señal de poca salud, así la demasía de los trajes es señal de la enfermedad del alma”. *Ibid.*, f. 34.

Alejandro. El prócer romano atacó el uso de la seda en la vestimenta de hombres y mujeres, pues consideraba que feminizaba a los primeros y agredía la modestia y castidad de las segundas, convirtiendo a las matronas en meretrices. La declinación moral era, entonces, parte del proceso de transformación vivido por un Estado que pasaba de dominar un ámbito geográfico y político acotado a convertirse en una potencia imperial.

La aristocracia española llegó a exhibir ciertos rasgos de ostentación que rayaban en lo ridículo, siendo el más notorio el descomunal tamaño que cobraron los cuellos de lechuguilla usados por ambos sexos. La tendencia llegó a su punto álgido durante el reinado de Felipe III. Durante la década de 1620, por influencia del nuevo rey, esta prenda fue reemplazada por la golilla, más pequeña, elegante y modesta, en la vestimenta de los caballeros.

El arbitrista concibe estas absurdas modas como una lamentable muestra de la pérdida de las virtudes castellanas<sup>203</sup>. El varón austero y aguerrido que luchó contra los moros durante la Reconquista y ganó el Nuevo Mundo para la cristiandad y la Monarquía había trocado la dureza de la campaña por otra vida suave y cómoda.

Con todo, el señalamiento de Cevallos debe dimensionarse en el contexto europeo de su tiempo. Las modas en el ámbito peninsular de la Monarquía no llegarían ni de cerca al adorno exuberante de la aristocracia cortesana de Francia bajo Luis XIV. El pintor Jacques Laumosnier legó a la posteridad una evidencia incontrovertible del contraste en su retrato de la reunión entre el

---

<sup>203</sup> “La riqueza y regalo han corrompido las buenas costumbres de los hombres con una torpe superfluidad”. *Ibid.*, f. 33.

Rey Sol y su tío Felipe IV con sus respectivas comitivas para la firma de la Paz de los Pirineos, en 1659.

Ambos soberanos y sus cortes se encontraron en la isla de los Faisanes para sellar el fin del conflicto franco-español iniciado en 1635. El francés recibiría también a la infanta María Teresa, con quien había de desposarse. La figura majestuosa del Rey Católico, ataviado de negro con toques en hilo de oro, y la sobria elegancia de la nobleza española vestida de oscuro hace resaltar la casaca en oro, carmín y blanco del rey francés, con las abombadas mangas y las largas pelucas rizadas de sus caballeros. La alta sociedad madrileña y de todo el país conservó atuendos de este corte durante todo el siglo, hasta la extinción de la Casa de Austria. La llegada de Felipe V, nieto de Luis XIV, implicó la adopción de casacas, pelucas y todo el exceso de la moda de Francia a partir de 1700.

La invectiva del toledano tiene también una racionalidad económica. El lujo en el vestir implicaría un gasto superfluo y un uso improductivo de la riqueza<sup>204</sup>. Si las clases adineradas optaban por esa forma de consumo conspicuo, tendrían menos dinero para invertir en desarrollar la agricultura o la industria. Las sumas así desperdiciadas tampoco estarían allí para ingresar al tesoro real si alguna emergencia dictaba la necesidad de imponer un préstamo forzoso u otras contribuciones extraordinarias<sup>205</sup>.

El *Arte real* ensalza al censor como funcionario romano encargado de ejercer un control suntuario, sin sugerir abiertamente que se establezca una figura

---

<sup>204</sup> “Disminuye la hacienda el vasallo, quita el provecho de ella al señor”. *Ibid.*, f. 35.

<sup>205</sup> “Y de aquí nace que cuando los príncipes y reyes han menester socorros de sus vasallos, los hallan faltos de dinero y ricos de alhajas”. *Ibid.*

similar. El remedio más bien debía partir del ejemplo impuesto por el propio Felipe IV<sup>206</sup>. Los gustos del rey ya habían desterrado del guardarropas masculino los cuellos de lechuguilla, si bien la vestimenta femenina podía ser muchísimo más llamativa y costosa. Las prendas de dama hacían uso de perlas y joyas de una manera imposible en las prendas de hombre.

El ejemplo personal del Rey Planeta no se extendía al atuendo de la reina o las infantas. Los retratos de Velázquez de doña Isabel de Borbón así lo demuestran, y el mismo fenómeno queda patente en las pinturas de doña Mariana de Austria, la segunda mujer del monarca. Pese a esto, hay una notoria reducción en la presencia de piedras preciosas en las telas de las consortes si se les compara con los retratos de la infanta Isabel Clara Eugenia, hija de Felipe II, pintados por Rubens una generación atrás.

## **7.2. Los bienes de manos muertas y el estamento clerical**

De entre todos los temas de política económica tratados en el *Arte real*, Cevallos dedica el mayor espacio a tratar el problema del aumento descontrolado de la propiedad eclesiástica<sup>207</sup>. Por lo general los bienes de manos muertas dejaban de participar directamente en los procesos productivos, y en teoría acababan causando menor tributación que sus contrapartes en el dominio secular.

Es menester recordar que el toledano admite la separación de ambas jurisdicciones —la del rey y la de la Iglesia— y en ningún momento aboga por

---

<sup>206</sup> “Que empieza la reformación por las cabezas”. *Ibid.*

<sup>207</sup> “Si no se trata de la medicina de estos daños, se ha de perder de todo punto esta Monarquía, porque como el daño es secreto andamos olvidados del remedio”. *Ibid.*, f. 124.

imponer la ley temporal sobre la propiedad eclesiástica<sup>208</sup>. El regalismo español era cuidadoso de mantener la distinción, conformándose con los ingresos que las Tres Gracias y las tercias reales proveían al fisco de manera ordinaria, así como con el control sobre los nombramientos de la jerarquía eclesiástica.

La Corona no se atrevió a atentar contra los bienes de manos muertas sino hasta 1798. Esa primera desamortización —la de Godoy— se limitó a la sexta parte de los bienes raíces en manos de la Iglesia, y sucedió en un contexto muy particular: Napoleón tenía preso en Francia al Santo Padre Pío VI, que difícilmente podía protestar en contra de la medida y moriría en cautiverio al año siguiente. El gobierno de Carlos IV se encontraba bajo la aplastante presión financiera generada por su esfuerzo bélico, primero en contra de la República Francesa y a continuación con ella y en contra de Inglaterra, Portugal y sus aliados contrarrevolucionarios, en el marco de la guerra de la Primera Coalición.

El papel económico de la propiedad de la Iglesia es complejo. Por una parte, las rentas obtenidas financiaban la obra educativa y social del clero. Las tierras tenían un uso económico comunitario gratuito, muy socorrido por los más pobres para pastar sus animales sin costo —apenas a cambio del compromiso de rezar por el eterno descanso del donante— como ocurría en toda Europa antes de la Reforma. Además, las Tres Gracias y las tercias reales

---

<sup>208</sup> “Vuestra Majestad es cabeza de la república temporal, no tiene jurisdicción directa ni indirecta contra los eclesiásticos ni sus bienes aunque sean temporales, porque en entrando en el dominio eclesiástico salen para siempre del seglar, que en Francia se llama mano muerta porque no se puede usar de ella [...] todos los bienes temporales, raíces que cada día van saliendo del patrimonio real [...] enflaquecen y disminuyen la monarquía y derechos regales”. *Ibid.*

representaban una forma de gravar la riqueza y propiedades de manos muertas. Quizás la contribución al fisco podía haber sido mayor si se hallaran en manos de particulares, aunque la desamortización creó enormes costos sociales de envergadura insospechada que el Estado entero —gobierno, orden jurídico y particulares— no pudo compensar.

La enajenación del aparato de beneficencia de la Iglesia llevado a cabo por la desamortización de Godoy conllevó a un notable incremento del pauperismo, pues los vagabundos e indigentes que antes radicaban en los hospicios terminaron sin un techo sobre sus cabezas. La exclaustación provocada por la desamortización de Mendizábal (1836-1837) dejó en la calle a una enorme multitud de religiosos de ambos sexos para los que no había sitio en el aparato económico. Con la tercera desamortización, la de Madoz (1854-1856), se completó el cercado de las tierras de otrora uso libre en el campo.

Sucesos tales no fueron privativos de España, pues se vivieron siglos antes en Inglaterra —gracias a la supresión de los monasterios de Enrique VIII (1536-1541)— y también en México durante la Reforma (1855-1863), en particular con la aplicación de la Ley Lerdo de 1856. En los tres casos la propiedad de la Iglesia pasó a conformar el patrimonio de una nueva clase latifundista que se enriqueció obscenamente sin que los beneficios económicos se repartieran entre el grueso de la población, que por el contrario perdió el único aparato de asistencia social con el que hasta entonces había contado.

Cevallos, de cualquier manera, no lleva su argumento a la conclusión extrema de proponer una desamortización. Lo que desea es poner freno a la salida de tierras y propiedades del dominio temporal, siempre en consenso con el Santo

Padre<sup>209</sup>. El arbitrista reconoce el derecho de la Iglesia a poseer y administrar tierra para dar fundamento financiero a sus funciones de predicar el evangelio, administrar los sacramentos y mantener en funcionamiento sus obras pías y de misericordia. Por ello, no ataca el pago del diezmo a pesar de que este fuera una carga importante sobre el vulnerable campesinado<sup>210</sup>. Es posible que le satisfaga la justicia del tributo por su universalidad y obligatoriedad para ricos y pobres por igual.

La queja del toledano radica en el desequilibrio entre la propiedad secular y la eclesiástica como parte del sistema económico. Contar con nueve mil conventos en un país de menos de seis millones de habitantes le parece desproporcionado<sup>211</sup>. “Si no se pone límite en tantas fundaciones, todo el reino será monasterios”<sup>212</sup>, previene exasperado a Felipe IV.

La solución propuesta estribaría en dificultar, si no impedir, la adquisición de más propiedad por parte de la Iglesia<sup>213</sup>. La donación y venta de bienes raíces debería limitarse a personas o corporaciones seculares y bajo la jurisdicción real, lo que evitaría también el crecimiento de otras jurisdicciones privadas. Las donaciones a los institutos religiosos requerirían de una licencia y tributarían la quinta parte de su valor al fisco.

---

<sup>209</sup> “Se ha de poner modo y límite en la adquisición, haciendo consulta al Romano Pontífice”. *Ibid.*, f. 129.

<sup>210</sup> *Ibid.*, f. 127.

<sup>211</sup> “Hay más de nueve mil conventos de frailes, sin los de monjas, y más de setenta mil religiosos”. *Ibid.*, f. 132.

<sup>212</sup> *Ibid.*, f. 129.

<sup>213</sup> “Por ningún título ni se pudiera donar ni vender bienes raíces a los que no fueran de la jurisdicción real, y que si se donasen paguen la quinta parte demás de la alcabala”. *Ibid.*, f. 131.



Si el poseedor de un mayorazgo optare por el clero regular, este pasaría al siguiente heredero dentro del plazo de un año, siguiendo los plazos entre la toma de votos temporales y perpetuos<sup>214</sup>. De esta manera se evitaría que las tierras pasaren a ser propiedad de la orden, contando el mayorazgo con un plazo flexible para conservar su patrimonio si el género de vida de la orden no fuere lo suyo. Como la finalidad es mantener la tierra en estado económicamente productivo, Cevallos no explicita la aplicación de esta cesión del mayorazgo a los clérigos seculares. Estos no estaban canónicamente imposibilitados para poseer propiedades y operar negocios a título personal.

El segundo problema está en la abundancia de religiosos<sup>215</sup>. La queja de que existían más personas de las necesarias entradas en religión no era privativa de Cevallos. Al dedicarse a la vida consagrada, los castellanos dejaban de participar en el comercio, la agricultura o la milicia, y en todas esas actividades el declive demográfico hacía patente la necesidad de contar con más personas en esas actividades que antes. Cevallos contabiliza setenta mil religiosos en la Castilla de su tiempo, cifra que no incluye clérigos seculares<sup>216</sup>.

Para frenar la sangría, sería necesario imponer requisitos estrictos para los interesados en tomar los hábitos. Existían personas que buscaban ingresar en religión a manera de carrera, pues simplemente veían en la Iglesia la garantía de una vida acomodada y sin sobresaltos. La vocación pasaba a segundo plano

---

<sup>214</sup> “Pasando un año después que el mayorazgo entrare en religión, así hombre como mujer, que pasen los bienes al siguiente en grado porque no gocen las rentas los frailes o monjas”. *Ibid.*, f. 134.

<sup>215</sup> “El gran número de hombres y mujeres que entran en religión [...] la falta de gente para el comercio público, y para la guerra, la carestía de los jornales y salarios, la falta de hombres que labren las tierras y cultiven las heredades, dejando todos sus oficios”. *Ibid.*, ff. 127-128.

<sup>216</sup> *Ibid.*, f. 132.

frente a la visión de “Iglesia, mar o Casa Real” como las mejores maneras de ganarse el sustento<sup>217</sup>. La falta de sincero compromiso con el ideal de vida evangélica explicaba la existencia de clérigos moralmente réprobos, que además solían erigirse en especuladores que invertían sus recursos en comprar, empeñar o vender juros al menudeo y no en actividades productivas<sup>218</sup>.

El toledano cita textualmente al profesor Pedro Simón Abril, un arbitrista aragonés que recomienda restringir la entrada al estado religioso a personas mayores de edad, con vida virtuosa acreditada, y solo en la medida que existieran carencias de personal en cada parroquia o fundación<sup>219</sup>. Estas personas deberían poseer en suficiencia las capacidades intelectuales necesarias para recibir una sólida educación teológica y ejercer la cura de almas y demás ministerios de la Iglesia. Esto respondía al anhelo del Concilio de Trento por formar a los sacerdotes de manera más exigente frente a las antiguas carencias que la Reforma puso en realce.

Cevallos se sabe en dificultades ante los clérigos de carrera, movidos por la ambición<sup>220</sup>. Otros eclesiásticos respaldaron su propuesta, como consta en el hecho de que el *Arte real* cuente con la anuencia del Dr. Pedro de Rosales,

---

<sup>217</sup> “Se ordenan por su propia utilidad, que no por la de la Iglesia”. *Ibid.*, f. 130.

<sup>218</sup> “Se contentan con un poco de renta, sin labrar las tierras o haciendas, y si se ven en alguna gran necesidad empeñan o venden el juro, del que tampoco pagan alcabala”. *Ibid.*, f. 128.

<sup>219</sup> “Que ordenasen pocos, y personas en vida y costumbres aprobadas, de edad madura y doctrina convincente, con número diputado en cada iglesia”. *Ibid.*, f. 131.

<sup>220</sup> “Si alguno los propone, con intención y celo cristiano, deseoso del bien común, luego es acometido de la avaricia de unos [...] y de la ambición de otros”. *Ibid.*, f. 134.

ensor de la Inquisición en Toledo, quien juzga que el tratado “no contiene cosa alguna contra nuestra sagrada religión”<sup>221</sup>.

Cabe señalar una objeción teológica que no necesariamente traicionaría la presencia de ambición en el corazón de los opositores a la idea del toledano. Dado que Dios es quien decide a quién y a cuántos llamar a seguirle en la vida consagrada, según sus designios secretos, no tendría por qué existir una correlación entre los convocados con el número de vacantes o de personal estrictamente necesario. La carrera religiosa es esencialmente distinta en su dotación de la tripulación de un barco o de los empleados de un negocio, e imponerle límites sería un intento por limitar al Creador mismo.

### **7.3. El comercio exterior y la industrialización**

Cevallos está consciente de la existencia de un grave problema en la balanza comercial<sup>222</sup>. Castilla exportaba productos primarios, particularmente lana, e importaba bienes manufacturados. Los procesos industriales que aportaban valor agregado al transformar la lana castellana en telas y prendas estaban radicados en las Provincias Unidas, en Inglaterra o en Italia. A pesar del estado de guerra existente entre la Monarquía y los rebeldes neerlandeses, el comercio entre ambos Estados no se interrumpió sino por períodos muy específicos. La Península no contaba con una industria capaz de proveer las manufacturas venidas del norte, mientras que la burguesía calvinista de las

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, Censura, sin foliar.

<sup>222</sup> “Se llevan los extranjeros el dinero de España, metiéndonos en su lugar mercaderías labradas fuera de estos reinos [...] que son cosas de muy gran daño”. *Ibid.*, f. 150.

Provincias Unidas financiaba buena parte de su esfuerzo bélico a partir de ese comercio.

Así, la estructura comercial de la Corona de Castilla se contraponía con los lineamientos de la política exterior en lo más esencial, dado que aprovisionaba de oro y plata a las potencias rivales. En otras palabras, la Monarquía empoderaba a los enemigos de la fe católica que además atentaban contra su integridad territorial. Inclusive cuando las mercaderías provenían de Italia, gran parte de la cual formaba parte de los Estados del Rey Católico, el patrón del comercio representaba una hemorragia de metal precioso para la economía castellana.

La propuesta del toledano pone en realce la vena mercantilista del arbitrista. Para invertir la balanza comercial, sería necesario volver al estricto proteccionismo practicado por los Reyes Católicos<sup>223</sup>. Las leyes de don Fernando y doña Isabel nunca habían sido abolidas, aunque en los hechos eran letra muerta dada la corrupción de los funcionarios encargados de hacerlas valer y la muy real necesidad de proveer al mercado castellano con lo que el país no producía. Aun en aquellos tiempos el patrón de exportación de lana e importación de telas entre Castilla y Flandes ya estaba establecido, realidad que Cevallos no considera en su análisis.

---

<sup>223</sup> “El mayor daño que padecen los vasallos de Vuestra Majestad en esta república es haberse dispensado con las leyes de los señores Reyes Católicos don Fernando y doña Isabel, que prohibieron sacar los frutos y materiales crudos fuera de estos reinos, llevándolos a los extraños, como son lana, seda en madeja, hierro y acero y otras cosas que son necesarias para que se enriquezcan y ocupen en su labor los vasallos”. *Ibid.*, f. 150.

El gobierno toleraba la situación porque los productos importados pagaban cuantiosos aranceles al desembarcar en los puertos castellanos<sup>224</sup>. En el día a día también esta razón quedaba nulificada en parte gracias al grave daño al fisco facilitado por oficiales inescrupulosos, cuya disposición para registrar volúmenes menores que los reales en las aduanas de Sevilla, Cádiz, La Coruña o Laredo estaba a la venta.

Prohibir la salida de lana y otras materias primas a la par de cerrar los puertos a las manufacturas extranjeras favorecería el desarrollo de una industria propia en Castilla<sup>225</sup>. Las nuevas manufacturas castellanas pasarían a invertir el flujo de la riqueza, que ahora fluiría del extranjero hacia el interior<sup>226</sup>. Cevallos, pues, era partidario del modelo de sustitución de importaciones. Cerrando las fronteras, los deprimidos talleres textiles recuperarían su antigua prosperidad al contar con un mercado seguro para sus paños y telas.

Cabe señalar que esta perspectiva es muy propia de un habitante del centro y del norte castellano, una de las regiones más golpeadas por los cambios económicos suscitados por el descubrimiento del Nuevo Mundo y las guerras de Felipe II. Solamente la Mesta —la asociación gremial de ganaderos ovinos y pastores, establecida en el siglo XIII por Alfonso X el Sabio— continuaba beneficiándose gracias a la exportación de lana, mientras que las ferias

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, ff. 150-151.

<sup>225</sup> “Como ya entran vestidos hechos y paños fabricados de nuestra lana, cerraduras y martirios de nuestro hierro, no hay en qué trabajar, por lo cual todos se ausentan, y los que no se van, o están pobres ociosos, lo cual es todo contra Vuestra Majestad”. *Ibid.*, f. 151.

<sup>226</sup> “Prohibiéndose la saca de los materiales fuera al revés, porque sacaran el paño y seda fabricados y nos dejaran oro y plata”. *Ibid.*, f. 150.

comerciales bajomedievales, particularmente la de Medina del Campo, habían quedado arruinadas.

Si Cevallos hubiera sido sevillano, su visión tal vez hubiera sido diferente. Durante la primera mitad del siglo XVII la ciudad hispalense era la más grande y próspera de la Monarquía —solamente Nápoles con sus cien mil habitantes rivalizaba su tamaño. Ello se consiguió en virtud de la nueva economía transatlántica. Las Indias hicieron de Sevilla un polo atractivísimo para la migración. Mercaderes y burgueses se asentaron en la ciudad venidos de todos los rincones de la Monarquía para participar del comercio americano. El norte de Castilla se despobló a medida que la mano de obra agraria se trasladó a los campos y ciudades de Andalucía.

De cualquier manera, la propia Sevilla y toda Andalucía también comenzaban a experimentar un declive económico de origen distinto al del centro conocido por Cevallos. La peste y la expulsión de los moriscos diezmaron a toda Castilla, pero el desarrollo interno que Nueva España y el Perú estaban experimentando lastimó de manera casi exclusiva al sur.

Su experiencia en Toledo explica que el arbitrista apenas y haga referencia al papel de América en la crisis económica. Su vida se había desenvuelto en sitios sin nexos directos con las Indias. Su examen de la situación se limita a señalar que la disminución del comercio castellano con el Nuevo Mundo representaba

una disminución tributaria gracias a que el volumen de las cargas tasadas para ida y vuelta era menor<sup>227</sup>.

El *Arte real* no enuncia propuestas para fortalecer la dependencia económica del imperio ultramarino con la metrópoli. Un arbitrista sevillano radicado en México, el padre Tomás de Mercado, OP formuló propuestas en este sentido todavía en el siglo XVI<sup>228</sup>.

Políticas tales no se aplicarían sistemáticamente sino hasta el reinado de Carlos III (r. 1759-1788), quien intentó limitar el desarrollo económico de los virreinos indios para hacer de ellos nuevamente mercados cautivos de los intereses peninsulares. Las reformas borbónicas en materia económica tuvieron el paradójico —si bien no inexplicable— resultado de sembrar el rencor antiespañol que a la postre favoreció el surgimiento de los movimientos independentistas en toda la América española.

Cevallos culmina su análisis comercial haciendo eco de los efectos negativos de la irrupción extranjera en la economía transatlántica. La presencia portuguesa, más al sur y tan añeja como la de Castilla, no había resultado dañosa, pues Portugal hasta ese momento se había centrado en la explotación de sus factorías costeras en África y sus territorios en el subcontinente indio. Por el contrario, los mercaderes oriundos de los Países Bajos —tanto flamencos leales al rey como neerlandeses rebeldes— así como ingleses y franceses interferían con el comercio teóricamente monopolístico de la Corona

---

<sup>227</sup> “Habiendo tantos laborantes en las Indias, en lo cual no se gastan las pocas mercaderías que van de España, y se pierden los derechos de ida y de vuelta, que no es de pequeña consideración para la Corona Real”. *Ibid.*, f. 152.

<sup>228</sup> MERCADO, OP, Tomás de, *Suma de tratos y contratos, passim*.

de Castilla de manera indirecta gracias a las redes de corrupción. El arbitrista enuncia que “ya no tienen que ir a las Indias por ello [la riqueza] los extranjeros, porque los nuestros se lo traen, sirviéndoles España de puente”<sup>229</sup>.

En los hechos, las Provincias Unidas, Inglaterra y Francia habían irrumpido de manera irremediable en América. Los Estados enemigos ahora contaban con reductos antillanos como Araya, a las que pronto se unirían Curazao, San Cristóbal y Nieves, Jamaica y otros, desde las que exportarían a Europa tabaco y azúcar que antes procedían solo de las colonias del Rey Católico. Esas mismas bases permitían desplegar tanto piratas, que robaban directamente el metal precioso y los bienes embarcados, como operaciones de contrabando igual de perniciosas: estas últimas lesionaban al fisco al evadir los controles aduanales, y a la economía de la Monarquía desplazando a los comerciantes sevillanos al convertirse en proveedores alternos de las colonias.

#### **7.4. La desconfianza de los extranjeros**

Hay rasgos de xenofobia en el *Arte real*. Estas ideas afloran cuando Cevallos discute la política comercial. El toledano denuncia que el enriquecimiento de los comerciantes extranjeros, de quienes desconfía a pesar de que puedan ser súbditos naturalizados del rey, ha favorecido que tomen posesión de múltiples cargos públicos y eclesiásticos, a través de la venalidad que en otro sitio ataca<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> CEVALLOS, *op. cit.*, f. 152.

<sup>230</sup> “Con esto también se apoderan de los oficios públicos, y de las prebendas eclesiásticas, que pertenecen a los naturales, sacando gracia de naturaleza”. *Ibid.*, f. 153.



Es cierto que el auge del comercio con América favoreció el asentamiento de aragoneses, catalanes, flamencos e italianos en la ciudad hispalense, muchos de los cuales eran súbditos no castellanos del Rey Católico. Estas personas establecieron negocios para participar de los beneficios de la interacción con el Nuevo Mundo.

Un ejemplo notorio es el padre de don Miguel Mañara, quien dejó su natal Córcega para asentarse en Sevilla en el siglo XVI. Las andanzas de juventud de Mañara podrían ser una de las inspiraciones de la leyenda de don Juan Tenorio, si bien en su madurez el caballero enderezó los pasos, y hacia 1670 fundó el Hospital de la Santa Caridad, dedicado a albergar y alimentar a las personas en situación de calle. La familia Bécquer, que en el siglo XIX daría dos flores a las artes en los célebres hermanos Gustavo Adolfo y Valeriano —poeta y pintor respectivamente— se avecindó en la urbe del Guadalquivir procedente de Flandes durante el siglo XVI. La inmigración de los comerciantes parece haber tenido muchos más efectos positivos que negativos para esa importante ciudad.

La acusación de acaparamiento de funciones que formula Cevallos resulta difícil de documentar. En efecto, Miguel Mañara fue caballero veinticuatro — es decir, regidor— del ayuntamiento sevillano, mas nació en la propia ciudad. Lo que es claro es que prácticamente la totalidad de los funcionarios locales continuaron siendo naturales de Castilla, antes y después de la llegada de los inmigrantes. Este era el caso en Toledo y Valladolid, los lugares donde transcurrió la vida del autor del *Arte real*. Los castellanos también dominaban los altos cargos del gobierno de la Monarquía, como se ha referido.

Similarmente, desde el reinado de Felipe II los obispados y arzobispados habían quedado prácticamente en su totalidad en manos de súbditos ibéricos del rey. La irrupción de extranjeros si acaso se limitaba a tener clérigos procedentes de la Corona de Aragón en algún beneficio castellano, aunque lo opuesto era más común.

### **7.5. Las políticas agraria y monetaria**

Cevallos reconoce claramente, aunque sin mucho detalle, la importancia del campesinado como base de la pirámide que permitía todas las tareas de la sociedad castellana de su tiempo. Se trata de “los pies”<sup>231</sup> del Estado, sin los cuales no hay movimiento, defensa ni acción vigorosa posible. Denuncia que hay una enorme pobreza en este sector de la población, pero no diagnostica sus causas ni propone soluciones más allá de su esfuerzo por conseguir una tributación más justa<sup>232</sup>. Otro arbitrista también residente en la ciudad imperial, el profesor Sancho de Moncada de la Universidad de Toledo, dibujó con mucho mayor esmero las interacciones entre la opresión fiscal y las injusticias de la vida en el campo con el abandono demográfico del agro castellano y el declive económico del Estado<sup>233</sup>.

Las propuestas específicas para esta materia en el *Arte real* se limitan a sugerir que los campesinos puedan vender pan en las ciudades sin pagar impuesto alguno, y que de incurrir en deudas que no pudieren pagar no se les incauten

---

<sup>231</sup> *Ibid.*, f. 171.

<sup>232</sup> “Están todos pobres, porque ya no se labran ni se cultivan las tierras, con lo cual faltan los diezmos a los eclesiásticos, la renta al señor, las tercias a Vuestra Majestad, el sustento común a todos”. *Ibid.*, f. 176.

<sup>233</sup> MONCADA, Sancho de, *Restauración política de España*, pp. 45-50, 108-111.

los bueyes del arado<sup>234</sup>. Estas medidas, a todas luces bienintencionadas, no dejan de ser superficiales e inadecuadas para resolver un problema estructural, profundo y polifacético.

Cevallos también tiene pocas palabras en materia de política monetaria. Otros arbitristas, como el Padre Mariana<sup>235</sup>, habían reconocido la relación entre la moneda de vellón y la inflación. Este circulante había sido visto como una solución expedita para sanear las finanzas de la Monarquía, acuñado en grandes cantidades por Felipe II y más todavía por Felipe III. Era la moneda doméstica y de las pequeñas transacciones —como el pago de los jornales y del alquiler, o la compra de prendas y alimentos— y por lo tanto la erosión de su valor afectaba de manera especialmente aguda a las clases más humildes.

Los reales de vellón fueron acuñados en tal abundancia que no eran aceptados sino por una fracción de su valor nominal. El arbitrista Francisco Pérez Manrique, funcionario encargado de la ceca de Sevilla, realizó una propuesta para frenar la inflación generalizada y fortalecer el vellón. El gobierno habría de proceder a devaluarlo por decreto y por consiguiente de una manera controlada<sup>236</sup>.

El toledano no demuestra preocupación por la inflación o por el vellón, ni trata de elucidar la relación entre ambos o proponer políticas para encarar el problema. Sus ideas monetarias se limitan a denunciar a los comerciantes extranjeros por llevarse de la economía castellana la moneda de metal

---

<sup>234</sup> CEVALLOS, *op. cit.*, f. 175.

<sup>235</sup> MARIANA, SJ, Juan de, “Tratado y discurso sobre la moneda de vellón”, en PI Y MARGALL, Francisco (ed.), *Obras del Padre Juan de Mariana*, vol. 2., pp. 577-593.

<sup>236</sup> GARCÍA GUERRA, *op. cit.*, pp. 197-199.

precioso —que era la única aceptada en otras partes de Europa— y dejar en circulación la de vellón, junto con ejemplares falsificados<sup>237</sup>.

Lo escueto de sus observaciones en estos rubros demuestra que, de haber escrito en la actualidad, las preocupaciones de Cevallos resultarían más cercanas a las de un politólogo o administrador público que a las de un economista. En consecuencia, el *Arte real* constituye una página ignorada en la historia de la ciencia política y la administración pública.

---

<sup>237</sup> CEVALLOS, *op. cit.*, f. 152.

## 8. Conclusiones

El *Arte real* de Jerónimo de Cevallos es un tratado que, como todo el movimiento arbitrista, no es comprensible como una mera fuente teórica sobre la política o la administración pública. Las ideas del toledano están hechas para aplicarse en el contexto específico de la Monarquía Hispánica. Su concepción del poder es asimilable a la existente en una monarquía autoritaria que enfrenta las limitaciones de ser, además, una monarquía compuesta, donde los territorios constitutivos tienen pocos lazos de unión institucionales más allá del monarca y algunos órganos de gobierno compartidos. Así, la figura del consejero —que no era un personaje áulico, sino un funcionario público participante de un alto órgano colegiado— es también receptora importante de las atenciones del arbitrista.

Las tesis de Cevallos deben gran parte de su contenido a la necesidad de responder a los problemas concretos enfrentados por la Monarquía a principios del siglo XVII. La *Pax Hispanica* se desmoronó a fines del reinado de Felipe III e inicios del de Felipe IV: las rivalidades internacionales nacidas del cisma de la Reforma, así como el resurgimiento de Francia como gran potencia —entre otros factores— hicieron de la guerra de los Treinta Años una vorágine bélica prolongada e intensiva en el consumo de recursos. La Monarquía fue un participante de primer orden durante todo el conflicto, a pesar de que la crisis económica de la Corona de Castilla —su corazón— compleja en su génesis y efectos, imponía severas restricciones que era necesario atender y superar.

En el *Arte real* se dan cita numerosas influencias filosóficas populares entre los hombres doctos de la Europa católica durante la Contrarreforma. La escolástica impuso el pensamiento aristotélico y tomista, fortalecido por las

concepciones legalistas y sobre la justicia propias de un abogado como Cevallos. Las corrientes de pensamiento propias del hermetismo y la filosofía natural dieron al fenómeno del Estado una condición cósmica que amplifica en escala los procesos inherentes al cuerpo humano, lo que explica la noción de declinación.

La razón de Estado cristianizada propia de la tradición política antimachiavélica española, aunada a la búsqueda del bien común, se convierte en la justificación por excelencia de la acción gubernamental en el tratado del toledano. La concepción histórica presenta también un marco de referencia para el comportamiento público y privado del gobernante, que también condiciona buena parte de las medidas específicas que el trabajo aconseja.

El catolicismo marca fronteras a la acción legítima de un gobierno —que debe respetar la jurisdicción eclesiástica— así como el basamento sobre el cual se erige la política de la Monarquía en el contexto internacional. Cevallos pretende conservar un concierto entre las naciones de la cristiandad basado en la fidelidad a la Sede Apostólica, lo que pronto resultaría poco practicable con la primacía del interés nacional sobre la confesionalidad compartida en el transcurso de la guerra de los Treinta Años.

Aunque el reformismo impulsado por el arbitrista es cauteloso y moderado, no por ello deja de tener importantes implicaciones en la transformación del gobierno y sus funcionarios. Cevallos propugna criterios racionales basados en las cualidades del aspirante en el nombramiento de consejeros, y desaconseja con fuerza el favorecer la acumulación excesiva de poder y funciones en las manos de unos pocos funcionarios. Aunque proporciona argumentos sólidos

para ello, no parece estar en contra de la poderosa figura del valido, quizás basado en la necesidad de contar con un hombre fuerte y experimentado en el corazón de la Monarquía cuando el propio Rey Católico era muy joven.

Otras reformas del aparato gubernamental contenidas en el *Arte real* son profundas y novedosas, como la búsqueda de la prohibición de la venalidad como mecanismo de acceso a las posiciones de poder y autoridad. El autor denuncia la práctica, muy popular dentro y fuera de la Monarquía en aquel momento, si bien se muestra consciente de la dificultad de lograr el fin de la misma y por lo mismo incluye medidas de mitigación del daño provocado. La creación de un programa de pensiones, con reglas de operación y sustento financiero creíble, para permitir al Estado afrontar la escasez de recursos humanos en la milicia frente a la necesidad de sostener numerosos esfuerzos bélicos a la vez es también una novedad notable.

Cevallos presenta los lineamientos para una reforma completa del sistema jurídico castellano, que ve como ineficaz y corrupto. No contento con favorecer una sistematización del derecho, el toledano ataca la otra raíz de los problemas representada por los impartidores de justicia y los abogados litigantes. Las propuestas del *Arte real* buscan retirar los incentivos para la corrupción de los jueces al mejorar sus sueldos, y favorecen la rapidez de los procesos al hacer de los abogados empleados públicos sujetos a un servicio profesional de carrera.

El pensamiento del arbitrista en materia fiscal establece un nivel racional para la tributación, fundado en las cantidades necesarias para que el Estado cumpla con sus obligaciones fundamentales de resguardar la paz social, impartir

justicia y defender sus fronteras de los enemigos. Otro aspecto de consideración para la política fiscal radica en la inajenabilidad del patrimonio real. Cevallos comprende la relación positiva entre los ingresos tributarios y la proporción de tierras y súbditos en la jurisdicción real, que también favorece el fortalecimiento de la autoridad de la Corona.

Ya habiendo realizado una propuesta para dotar de hombres al esfuerzo bélico, el toledano se enfrenta al reto de proveer los recursos monetarios. El pago de las guerras se basa en un esquema doble, por una parte fincado en un fondo especial de respuesta inmediata nutrido por nuevos tributos sobre la transmisión hereditaria de la propiedad, y por otra en la contratación de deuda. En consecuencia de lo anterior, el arbitrista reflexiona sobre la importancia de mantener una buena relación con la banca.

Cevallos también escribe en materia de política económica. Desaconseja los gastos suntuarios por considerarlos dispendiosos, usos improductivos de la riqueza que también dificultan la imposición de tributos extraordinarios para enfrentar situaciones de emergencia. El toledano no acompaña esta observación sobre el gasto excesivo de una política específica para combatir el fenómeno más allá del ejemplo que debe presentar Felipe IV a sus súbditos. Sus ideas en materia de política agraria y monetaria comparten la indefinición de propuestas, pese a ser dos de los más graves azotes de la economía castellana en su tiempo.

La catolicidad del arbitrista no es un obstáculo para que señale los problemas creados por la sobreabundancia de bienes de manos muertas. Cevallos se muestra respetuoso de la Iglesia y no ataca su derecho a la propiedad, pero



establece medidas restrictivas que dificultan la sangría de tierras y personas en beneficio de la clerecía. De esta manera desea mantener las actividades económicamente productivas, paliar la crisis demográfica y de paso proveer al gobierno de ingresos adicionales vía pago de licencias y contribuciones específicas.

La política comercial del toledano se basa en el cierre de las fronteras a la exportación de materias primas y la importación de manufacturas, con el fin de desarrollar una industria interna que provea de trabajo a los desempleados de las urbes castellanas. La sustitución de importaciones y el consiguiente desarrollo de las actividades manufactureras en el país permitirían exportar productos con gran valor agregado que concentraran riqueza en vez de dirigirla hacia los Estados rivales en el exterior. El pensamiento mercantilista de Cevallos provee el marco para su gran desconfianza hacia los extranjeros, a los que acusa de acaparar no solamente la riqueza, sino también los puestos públicos de su patria.

El *Arte real* es muestra incuestionable de que en Cevallos convergieron razonamientos útiles para múltiples disciplinas. Arbitrios como este son testigos documentales de la percepción que los intelectuales españoles tenían sobre el proceso de decadencia de la Monarquía, y por tanto son fuentes primarias importantes para los historiadores del período. Las ideas sobre el comercio, la inflación y la condición agraria explican asimismo el interés de los economistas por el movimiento intelectual.

El empeño por dotar al Estado de una racionalidad, de elucidar el papel de la ley y de delimitar los poderes del monarca en base a criterios específicos son,

sin embargo, elementos inherentes a la filosofía política. De igual manera el interés por las cualidades del personal público, por la reforma de las instituciones y la lucha contra la venalidad son elementos que hablan directamente a la conciencia del estudioso de la administración pública. En consecuencia, resulta en verdad sorprendente que los especialistas de estas dos disciplinas no hayan dedicado más tiempo y atención a los pensadores arbitristas.

Una visión del arbitristismo *vis-à-vis* el cameralismo permite extraer algunas conclusiones sobre la evolución del pensamiento propio de la ciencia de la administración pública entre los siglos XVII y XVIII. El cameralismo constituye una fase más refinada, con menos influencia directa de otras disciplinas. Cevallos dedica gran parte de su esfuerzo a temas de teoría política como justicia, derecho y buen gobierno, y las políticas que propone toman forma de ese trasfondo. Justi y los cameralistas del período de la Ilustración laboran a partir de la consideración primigenia de fortalecer al Estado, sin atender necesariamente a una justificación ulterior. Así pues, el cameralismo es más práctico y menos doctrinario.

Otra consideración en este mismo sentido es la influencia de la religión. Justi, de confesión protestante, no tuvo empacho en laborar por un tiempo en la corte vienesa de los Habsburgo, un entorno católico. Ver a Cevallos dirigiendo su tratado a monarcas protestantes contemporáneos suyos como Jacobo I de Inglaterra o Gustavo Adolfo de Suecia es impensable. La influencia del credo en las políticas propuestas por el toledano es demasiado fuerte como para intentar construir una teoría administrativa de aplicabilidad universal a partir de ellas.

Lo anterior no pretende señalar que las ideas cameralistas eran universales. Al fin fueron pensadas en su origen para un contexto particular —el de los principados del Sacro Imperio Romano Germánico, infinitamente más compactos que la Monarquía Hispánica y azotados por otros problemas— o que la religión no jugaba un papel importante en aquella región, pues al menos en los Estados protestantes la potestad eclesiástica estaba sujeta al poder del monarca de acuerdo con las tesis de Erasto.

Lo que sí es verdad es que el cameralismo tuvo manifestaciones propias en la España borbónica, mientras que no existe tal cosa como arbitristo germánico. El único fenómeno equiparable en otro Estado —los *donneurs d'avis* o aconsejadores franceses, activos también durante los siglos XVI y XVII— también tuvo lugar en una nación católica. Cevallos y sus compañeros escribieron para el Rey Católico, y por lo general fueron naturales de su Monarquía<sup>238</sup>. En consecuencia, puede afirmarse que el arbitristo toledano es una fase anterior al cameralismo en la escala de especialización e independencia teórica de la ciencia administrativa.

Es indudable que existen puntos de referencia común entre el pensamiento arbitrista y la manifestación primigenia de la ciencia de la administración pública moderna: *Principes d'administration publique* de Charles-Jean Baptiste Bonnin, otro descubrimiento difundido por obra del Dr. Guerrero. El tratado, escrito en el contexto de la Francia revolucionaria y napoleónica, presenta una

---

<sup>238</sup> El coronel Semple, un arbitrista que escribió tratando de persuadir a Felipe III de anexionar militarmente Escocia, era un exiliado católico británico radicado en Castilla. Por tanto, figuras como la suya están vinculadas a la Monarquía Hispánica a pesar de haber nacido fuera de ella. Los arbitristas napolitanos que escribieron a Felipe IV eran súbditos naturales del Rey Católico en su capacidad de Rey de Nápoles y Sicilia.

ciencia aplicada basada en criterios jurídicos y axiomas multidisciplinares, provenientes de las ciencias naturales y sociales y de las humanidades<sup>239</sup>. Cevallos intentó también fincar sus ideas en el derecho, y emplear la historia, la filosofía, la ley natural y el saber médico —tal como era entendido en su tiempo— a manera de hitos en su cometido. Ambos autores, pues, realizaron propuestas racionales sobre el buen gobierno y la reforma de las instituciones públicas, fundamentadas en argumentos de diversa procedencia.

Bonnin debió conocer la obra de los *donneurs d'avis* que florecieron al norte de los Pirineos al tiempo que Cevallos y los suyos hicieron lo propio al sur. La obra de los intelectuales de la Monarquía fue ampliamente consumida en toda Europa mientras duró su hegemonía política, de modo que los teóricos franceses estaban al tanto del arbitrista de la misma manera que el autor del *Arte real* hizo suyo —aunque con matices— al piemontés Botero. Así, Cevallos y su movimiento tendrían influencia sobre el padre de la administración pública moderna, al menos de manera oblicua. Bien puede ser que Bonnín y sus sucesores hayan abrevado de manera más directa de los pensadores españoles a través de interpósitos tratadistas económicos de corte mercantilista o fisiocrático, aunque la evidencia de tal vínculo permanecerá en la oscuridad mientras falte investigación que permita elucidar la cuestión.

Por último, es conveniente señalar que Jerónimo de Cevallos pone en el centro de la discusión algunos puntos que poseen relevancia en el discurso público hasta la actualidad. Es notable que las palabras del toledano se correspondan tan cerca con la realidad vivida por la gente en los juzgados de la otrora

---

<sup>239</sup> RABIN, Jack (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, vol. 2, p. 1087.

América española, al menos hasta fechas muy recientes. Los procesos largos, llenos de artimañas jurídicas y tejemanejes clandestinos han obstaculizado por largo tiempo la realización del ideal de justicia en la vida cotidiana de amplios grupos. El debate sigue abierto hasta el día de hoy en México sobre si el salario de los jueces es condición necesaria o suficiente para mantener la probidad y la imparcialidad en tan importante función.

De igual manera, el país continúa buscando la implementación de sistemas basados en el mérito para la provisión de los cargos. Puede ser que la venalidad ya no se practique abiertamente, con la adquisición de una posición a cambio de un pago directo al fisco. No obstante lo anterior, las relaciones clientelares históricas entre el gobierno federal y el sindicalismo docente o petrolero —por citar los dos ejemplos más notorios— permitían acceder por vía de compra a plazas en las instituciones públicas correspondientes, y la sombra de estas prácticas persiste en el ideario popular.

Lo que es innegable es que los esfuerzos por establecer esquemas meritocráticos de ingreso y promoción se materializaron en la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal mexicana. Si bien dependencias como el Banco de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores han desarrollado con más éxito la profesionalización, la meritocracia no se ha impuesto como el principio determinante en todo el sector público.

Las recomendaciones de Cevallos sobre la banca mantienen hoy su relevancia. Estas instituciones continúan operando con gran secrecía sobre el tamaño de sus fondos, pues su capacidad para crear dinero al prestar más de lo que

poseen es un pilar de la economía capitalista y del sistema financiero mundial. Hoy más que nunca la complejidad de las operaciones en el mundo dificultaría sobremanera una auditoría puntillosa y exacta que persiga sacar a la luz la verdad, por no mencionar las complicaciones jurídicas nacionales e internacionales que una acción de este tipo conllevaría. Una agresión a la banca podría también desembocar en una fuga de capitales acelerada de la economía del país que opte por una política de tales características, con devastadoras consecuencias.

Resulta interesante reflexionar sobre la relación entre el proteccionismo extremo y la xenofobia en tiempos de estrechez económica que permanece presente en la contemporaneidad. Las palabras de Cevallos en esta materia son una versión del siglo XVII, articulada y culta, de los temores y creencias de muchos de los votantes estadounidenses que colocaron a Trump en la Casa Blanca en 2016. La retórica del acaparamiento de trabajos y posiciones por parte de inmigrantes ha sido empleada con éxito por ese líder para granjearse el apoyo de votantes eurodescendientes, empobrecidos y faltos de instrucción a lo largo y ancho del vecino país del norte. En los Estados del medio oeste, fue sencillo culpar al libre comercio del desmantelamiento de la planta productiva industrial y el consiguiente malestar económico regional.

Por todo lo anterior el *Arte real* merece un sitio en la historia de la administración pública, de la misma manera que el arbitrismo amerita mucho más escrutinio bajo la lente del estudioso de esta disciplina en los años por venir.

*Tlalnepantla de Baz, México, a 6 de junio del año de gracia de 2019.*

*Laudetur Iesus Christus.*

## 9. Fuentes

ALLEN, Paul C. *Philip III and the Pax Hispanica, 1598-1621: The Failure of Grand Strategy*. New Haven y Londres: Yale University Press, 2000.

CEVALLOS, Jerónimo de. *Arte real para el buen gobierno de los reyes, y príncipes, y de sus vasallos*. Toledo: Imprenta de Diego Rodríguez, 1623.

COMISIÓN PONTIFICIA PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ. "Compendium of the Social Doctrine of the Church" en *La Santa Sede*, 29 de junio de 2004, consultada el 5 de mayo de 2019, [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html)

ELLIOTT, John H. "A Europe of Composite Monarchies". *Past & Present*, no. 137, 1992, pp. 48–71 en *JSTOR*, consultada el 15 de agosto de 2019, [www.jstor.org/stable/650851](http://www.jstor.org/stable/650851)

———. *Imperial Spain, 1469-1716*. Londres: Penguin, 2002.

———. *Spain and Its World, 1500-1700*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1989.

———. *The Revolt of the Catalans: A Study in the Decline of Spain, 1598-1640*. Cambridge, Londres y Nueva York: Cambridge University Press, 1984.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. "Los Austrias Mayores, ¿Monarquía autoritaria o absoluta?" *Studia Historica: Historia Moderna*, vol. 3, 1985, pp. 7-10 en *Universidad de Salamanca*, consultada el 15 de agosto de 2019, [http://revistas.usal.es/index.php/Studia\\_Historica/article/view/4540](http://revistas.usal.es/index.php/Studia_Historica/article/view/4540)

GARCÍA GUERRA, Elena María. “Entre la teoría y la práctica: El pensamiento arbitrista castellano durante la Edad Moderna en Castilla” en *Universidad Complutense de Madrid*, sin fecha de publicación, consultada el 7 de marzo de 2019, <https://www.ucm.es/data/cont/docs/446-2013-08-22-8%20entre.pdf>

GUERRERO OROZCO, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, D.F.: Fontamara, 1986.

HANLEY, Ryan y PAGANELLI, Maria Pia. “Adam Smith on Money, Mercantilism and the System of Natural Liberty” en CAREY, Daniel (ed.). *Money and Political Economy in the Enlightenment*. Londres: Voltaire Foundation y Oxford University Press, 2014.

HOFFMAN, John y GRAHAM, Paul. *Introduction to Political Theory*. Abingdon: Routledge, 2013.

KARSTEN, Peter (ed.). *Encyclopedia of War and American Society*. Thousand Oaks, Londres y Nueva Deli: Sage Publications, 2006

LASSALLE, Ferdinand. *Qu'est-ce qu'une Constitution?* Arles: Editions Sulliver, 1999.

LYNCH, John. *Los Austrias: 1516-1700*. Barcelona: Crítica, 2007.

MAQUIAVELO, Nicolás. “Niccolò Machiavelli’s Discourses on the First Ten Books of Titus Livius” en *Universidad de Adelaide*, 27 de marzo de 2016, consultada el 13 de mayo de 2019, <https://ebooks.adelaide.edu.au/m/machiavelli/niccolo/m149d/book1.html#book1.10>



———. *The Prince*. Londres: Penguin, 2009.

MARIANA, SJ, Juan de. “Tratado y discurso sobre la moneda de vellón que al presente se labra en Castilla, y de algunos desórdenes y abusos” en PI Y

MARGALL, Francisco (ed.). *Obras del Padre Juan de Mariana*, vol. 2. Madrid: Imprenta de M. Rivadeneyra, 1854.

MERCADO, OP, Tomás de. *Suma de tratos y contratos*. Sevilla: Imprenta de Hernando Díaz, 1571.

MONCADA, Sancho de. *Restauración política de España y deseos públicos que escribió en ocho discursos el doctor Sancho de Moncada*. Madrid: Imprenta de Juan de Zúñiga, 1746.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de. “De l’esprit des loix” en *Escuela de Alsacia*, sin fecha de publicación, consultada el 16 de abril de 2019, [https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf)

PABLO VI, CONCILIO VATICANO II. “Constitución pastoral *Gaudium et Spes* sobre la Iglesia en el mundo actual” en *La Santa Sede*, 7 de diciembre de 1965, consultada el 5 de mayo de 2019, [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html)

PARKER, Geoffrey. *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1659: The Logistics of Spanish Victory and Defeat in the Low Countries’ Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARSONS, Wayne. *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

PIRENNE, Henri. "The Formation and Constitution of the Burgundian State (Fifteenth and Sixteenth Centuries)". *The American Historical Review*, vol. 14, no. 3, 1909, pp. 477–502 en *JSTOR*, consultada el 15 de agosto de 2019, [www.jstor.org/stable/1836443](http://www.jstor.org/stable/1836443)

POLIBIO. "The Histories", en *Universidad de Chicago*, sin fecha de publicación, consultada el 10 de mayo de 2019, [http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Polybius/6\\*.html](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Polybius/6*.html)

RABIN, Jack (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 2 vols. Nueva York y Basilea: Marcel Dekker, 2003.

RIDDLE, John M. *A History of the Middle Ages, 300-1500*. Lanham y Londres: Rowman & Littlefield, 2016.

RIVADENEIRA, SJ, Pedro de. "Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano, contra lo que Nicolás Maquiavelo y otros políticos de este tiempo enseñan" en CASTILLO VEGAS, Jesús, MARCANO BUENAGA, Enrique, PEÑA ECHEVERRÍA, Javier y SANTOS LÓPEZ, Modesto (eds.). *La razón de Estado en España: Siglos XVI-XVII*. Madrid: Tecnos, 1998.

SCHWARTZ, Pedro. "Jerónimo de Cevallos", en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario Biográfico electrónico*, sin fecha de publicación, consultada el 15 de agosto de 2019, <http://dbe.rah.es/biografias/21158/jeronimo-de-ceballos>

SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de ciencia política*. 2 vols. México, D.F.: Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1998.

SMALL, Albion W. *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*.  
Kitchener: Batoche Books, 2001.

STEINER, Philippe. "Physiocracy and French Pre-Classical Political Economy",  
en SAMUELS, Warren J., BIDDLE, Jeff E. y DAVIS, John B. (eds.). *A  
Companion to the History of Economic Thought*. Oxford: Blackwell, 2003

VALLÈS, Josep M. *Ciencia política: Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2003.

WEBER, Max. "Politics as a Vocation", en *The Vocation Lectures*. Indianápolis:  
Hackett, 2004.

WOOD, Ellen Maiksins. *The Origins of Capitalism: A Longer View*. Londres y  
Nueva York: Verso, 2002.