Carlos V y los orígenes de la polisinodia hispánica

Juan Carlos Domínguez Nafría
Universidad San Pablo-CEU

Desarrollo del estado moderno

Desde una perspectiva humana, evocar la figura de Carlos V nos conduce casi inevitablemente hacia una imagen de monarca renacentista y carismático. Poderoso y triunfante en su más difundido retrato ecuestre de Tiziano (*Carlos V en Mühlberg*), aunque humilde y sereno, postrado en su sillón, en otro cuadro en el que el mismo autor anuncia la prematura ancianidad del monarca.

Sin embargo, desde el punto de vista político, profundizar en la biografía de Carlos V también es hacerlo en la historia del proceso de evolución del Estado Moderno[1]. Entendido éste como una nueva concepción y organización del poder político, cuyas características se perciben mejor desde su diferenciación con aquéllas que marcaron los perfiles políticos de los reinos medievales.

Así, el nuevo modelo de Estado que surgirá en la Europa que transita de la Edad Media a la Moderna, fue un Estado que cada vez se identificaba más con la institución monárquica. A su vez, los monarcas de este nuevo período aspirarán a aumentar su poder y a no compartirlo, procurando la disminución del control sobre su ejercicio. Buscan, en definitiva, un poder «soberano». Esto es, un poder sin discusión, sin que pudiera existir una autoridad superior o igual a la suya, salvo la de Dios.

Igualmente, las nuevas monarquías modernas pretendieron consolidar firmemente sus fronteras, para, más tarde, lanzarse a un expansionismo de dominio o de influencia sobre otros territorios. Algo que en le caso español resulta paradigmático.

Las Monarquías modernas también incrementarán su proyección exterior mediante un servicio diplomático más estable, organizado desde la aceptación del prin-

[1] Un planteamiento sobre las dificultades de definir el concepto histórico de «Estado Moderno», en FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *Fragmentos de Monarquía,* Madrid, 1992, págs. 86-88 y 241-243.

cipio de legación activo y pasivo. En cuanto a las relaciones con la Iglesia, éstas quedarán marcadas no sólo por la autonomía del poder secular, sino por un acusado regalismo, que exigía mayor control del poder político sobre las instituciones eclesiásticas de los reinos.

Al mismo tiempo nos encontramos ante unas nuevas estructuras de poder más intervencionistas. Lo que se percibe en las actividades económicas o culturales, pero, sobre todo, en los aspectos ideológico-religiosos de la sociedad.

También aparece otra manera distinta de concebir y hacer la guerra como instrumento político en el ámbito exterior. Cuestión de extraordinaria trascendencia, pues la guerra absorbió la mayor parte de los recursos de las sociedades modernas europeas. De tal forma que la necesidad de dar respuesta a tales exigencias, fue el elemento que más contribuyó al desarrollo de los Estados[2]. Una guerra que, desde comienzos del siglo XVI, comenzó a ser sensiblemente distinta a la medieval, caracterizada por el aumento de efectivos férreamente disciplinados, con preferencia de la infantería sobre la caballería, así como por el desarrollo del armamento y de las nuevas tácticas y armas. Como parte del mismo proceso, se produce la socialización del fenómeno bélico, pues la guerra deja de ser un problema del rey y de los caballeros (*bellatores*), para convertirse en un fenómeno de movilización casi total de la sociedad.

Las guerras modernas también se globalizan. Esto es, se hacen contra diferentes enemigos, que además lo son por muy distintas razones, con varios frentes abiertos al mismo tiempo. Además, los escenarios bélicos están cada vez más alejados, lo que exige de una estrategia terrestre y naval progresivamente más compleja. Éste es un proceso extraordinariamente oneroso (*pecunia nervus belli*), que exigirá el desarrollo de las estructuras financieras, por lo que sólo las monarquías más poderosas pudieron hacer frente a este nuevo escenario político y económico.

Todo ello, a su vez, provocó la incapacidad militar de la nobleza —antiguos señores de la guerra en la Edad Media—, no sólo por razones políticas, sino también económicas. Al tiempo que se produjo la consolidación de los ejércitos estatalizados, que asumieron el papel de *instrumentum principis* fundamental de los monarcas modernos. En síntesis, esta nota distintiva de las Monarquías modernas —la exclusiva dependencia de los ejércitos de su rey y el consecuente monopolio de éste sobre el ejercicio de la guerra—, es la más destacable de cuantas diferencian las Monarquías modernas de las medievales.

En cualquier caso, el medio imprescindible de la gestión política de las belicosas Monarquías modernas, geográficamente más extensas y pobladas, más desarrolladas en lo económico y cultural y, en definitiva, mucho más complicadas de gobernar, es el medio burocrático. Ambito en el que se desenvuelve el contenido de este trabajo.

---

[2] Una completa visión de la influencia de la guerra en la formación de los Estados europeos modernos en HALE, *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento, 1450-1620*, Madrid, 1990.

En este sentido, la realidad práctica del Estado Moderno del siglo XVI, no pudo ser la de una organización política perfectamente definida, con un marco territorial estable, una sociedad homogénea, un organigrama institucional estructurado, sólido y sin conflictos internos, regulado por un ordenamiento jurídico con vigencia general; sino que, más bien, se trató de un proceso en el que la organización de esta nueva forma de entender las relaciones políticas irá evolucionando a través de diferentes etapas, relacionadas con el distinto grado de poder de los monarcas sobre sus reinos[3].

En líneas muy generales pude decirse que, en el caso español, la primera de estas etapas, la de «formación», coincide con el reinado de los Reyes Católicos; la segunda, de «desarrollo problemático», con el gobierno de los Austrias; y la tercera, de «consolidación», con el reinado de los Borbones.

El gobierno del Emperador (1516-1556) entra de lleno en el período problemático de desarrollo del Estado moderno hispánico, entre otras razones por la amplitud y extrema variedad de sus dominios heredados y conquistados, que conformaron una original estructura política, incluso de discutida denominación, a la que se ha calificado de Monarquía Universal, Monarquía Católica, Monarquía Hispánica, Monarquía Española, Monarquía de España o, simplemente, La Monarquía[4].

Además, cada uno de estos dominios que configuraron dicha Monarquía, a su vez, disfrutaban de una gran variedad y complejidad interna, en lo político, jurídico e institucional, presentando un panorama extraordinariamente heterogéneo. Así, para facilitar una visión global de tan complicada estructura de poder, se ha llegado a afirmar que el único nexo político de unión entre las múltiples posesiones era el propio monarca. Sin que por ello deba dejar de valorarse cierto componente ideológico, de fundamentos religiosos, que en buena medida las cohesionaba.

Otro factor de complejidad viene dado por la cronología extraordinariamente conflictiva en la que se desenvolvió el gobierno del Emperador, cuyos escenarios más significativos fueron las Comunidades y Germanías, guerras con Francia, guerras en Italia, Austria Africa y América, así como las operaciones militares del teatro bélico europeo provocadas por la expansión de la Reforma protestante.

Finalmente, aunque ello no puede agotar ni mucho menos el análisis de los obstáculos que dificultaron el gobierno de la Monarquía española en la primera mitad

[3] Sobre las etapas de evolución del Estado Moderno, ESCUDERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, Madrid, 1995, pág. 703.

[4] BARRIOS, F., «Dónde no se ponía el Sol», en *Felipe II. Un monarca y su época*, Madrid, 1998, págs. 31-43. Sobre la necesidad de adjetivar a la «Monarquía» que gobierna la España de los siglos XVI y XVII, LALINDE ABADÍA, J., «España y la Monarquía universal», en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, págs. 109-166, Florencia, 1986. Sobre sus distintos adjetivos, FERNÁNDEZ ALABALADEJO, *Fragmentos de Monarquía*, págs. 67-72. Sobre el significado de «Monarquía española», DÍEZ DEL CORRAL, L., *La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo. De Maquiavelo a Humboldt*, Madrid, 1976.

del siglo XVI, hay que destacar el carácter viajero e itinerante del Emperador, contradictorio con las necesidades de estabilidad de la gestión política que exigían ya los nuevos tiempos, y de las que Felipe II fue mucho más consciente.

Una mera anécdota ilustrativa de este carácter viajero del Emperador, es que algunos autores han llegado a calcular las residencias en las que se aposentó al transitar de un lado a otro de sus dominios, o el número de los días que permaneció en cada ciudad española[5]. Algo que el mismo Emperador vino a resumir con las siguientes palabras, en su solemne y emotivo discurso de abdicación, pronunciado el 25 de octubre de 1555, ante los Estados Generales de Flandes reunidos en Bruselas.

> Nueve veces fui a Alemania la Alta, seis he pasado a España, siete en Italia, diez he venido aquí a Flandes, cuatro en tiempo de paz y guerra, he entrado en Francia, dos en Inglaterra, sin otros caminos de menor cuenta que por visitar mis tierras tengo hechos. Y para esto he navegado ocho veces el mar Mediterráneo y otras el Océano de España, y agora será la cuarta que volveré a pasarle para Sepultarme[6].

Sin embargo, la Monarquía de Carlos V no se ciñó sólo al gobierno aislado e individual de cada uno de sus dominios autónomos, sino que tuvo objetivos propios y autónomos de los de sus reinos, aunque procurando buscar el equilibrio entre los intereses de todos, pues no era viable un gobierno que no atendiera a los mismos y respetara los diferentes ordenamientos jurídico-políticos vigentes en las distintas posesiones que gobernaba. Entre ellas destacaba Castilla, pero no sólo por la extensión y riqueza que adquirió al quedarle incorporadas las Indias, sino también por la amplitud del poder que disfrutaba su rey para gobernarla. Un poder más amplio y menos controlado que el que podía ejercer sobre cualquiera des sus restantes posesiones.

Por tanto, era imprescindible crear una mínima infraestructura burocrática de gobierno, que permitiera al rey desarrollar tanto su propia política, como el gobierno particular de cada uno de sus reinos, y ello desde los distintos lugares donde estaba obligado a residir. Estructura burocrática propia de la Monarquía, aunque, en buena parte, originada e integrada dentro de los respectivos entramados institucio-

---

[5] Se ha dicho que el Emperador pernoctó en 3.200 lugares distintos. Algunas de las ciudades españolas en las que residió clasificadas por el tiempo de sus estancias fueron: en Valladolid más de 1.000 días; entre 500 y 1.000 días permaneció en Toledo, Barcelona, Madrid, Yuste y Monzón; más de 100 y menos de 500 vivió en cada una de estas ciudades: Zaragoza, Burgos, Palencia y Granada; entre 10 y 100 nooches pernoctó en Jarandilla, Tordesillas, San Vicente de la Barquera, Aranda de Duero, La Coruña, Santaigo de Compostela, Santander, Arcos, Logroño, Pamplona, Vitoria, Lerma, El Pardo, Aranjuez, Alcaudete, Valencia, Palamós, Perpiñan y Segovia; y más de un día pasó en Medina del Campo, Talavera, Guadalupe, Almendralejo, Santa Fe, Jaén, Lérida, Ávila, Salamanca, Zamora, Toro, Cartagena, Murcia, Albacete y otros lugares. (URIOL, J. I., «Viajes de Carlos V por España», en *Historia y Vida*, núm. 219, Barcelona, junio, 1986, págs. 36-51).

[6] SANDOVAL, *Historia del Emperador Carlos V*, BAE, LXXIX-LXXXII, Madrid, 1956, III, págs. 478-482. Una descripción de este discurso, en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M., *Carlos V, el César y el hombre*, Madrid, 1999, págs. 782-788.

nales de cada reino, configurando así un cuerpo administrativo y judicial, que sirvió al mismo tiempo de aparato burocrático central de la Monarquía y de enlace del monarca con el tejido institucional de los reinos.

Este aparato burocrático, que puede considerarse una especie de gobierno central, se apoyó durante el siglo XVI, sobre todo tras el fallecimiento del canciller Gattinara el año 1530, en los secretarios del monarca y en los Consejos, dando lugar estos últimos a la configuración de una original organización administrativa de gobierno, conocida como *Polisinodia*, cuya descripción constituye el objeto de este trabajo. No obstante, cabe añadir que ya en el siglo XVII, a estos principales instrumentos de gobierno central —Consejos y secretarios—, se habrían de agregar los Validos y las Juntas, aunque el estudio de estas dos últimas figuras institucionales se salen del marco cronológico propuesto a esta ponencia.

La polisinodia

Por Polisinodia se entiende el conjunto de organismos conocidos como Consejos, de los que se valieron los reyes de la Casa de Austria como núcleo de la estructura burocrática para el gobierno de sus vastos, múltiples y complejos dominios. No obstante, algunos de los Consejos, como el de Castilla, Aragón o Navarra, estaban ya consolidados o tenían claros antecedentes medievales, aunque fue en el reinado de Reyes Católicos cuando, de forma incipiente, se inicia su desarrollo institucional como conjunto.

Los Consejos eran órganos colegiados, en principio de carácter consultivo, que por delegación del monarca fueron adquiriendo competencias administrativas y judiciales, hasta convertirse algunos de ellos en tribunales de superiores y de última instancia jurisdiccional en sus respectivos ámbitos competenciales.

Desde una perspectiva muy general, durante la Alta Edad Media los monarcas gobernaban con su Curia, ordinaria o plena. Esta última, con la incorporación de representantes del «tercer estado», evolucionó hacia la institución parlamentaria de las Cortes, en tanto que la Curia ordinaria terminó por institucionalizarse como Consejo del rey o Consejo Real.

De esta forma, ya en plena Baja Edad Media, aparecen bastante perfilados los Consejos Reales de Castilla (Cortes de Valladolid de 1385[7]), Aragón (mediado el siglo XIV[8]) y Navarra (Fuero General de Navarra[9]). Sin embargo, se ha considerado como una especie de punto de partida de la Polisinodia moderna, cierto texto del

[7] DE DIOS, S., *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, 1982, págs. 69-103, y *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Salamanca, 1986, págs. XVI-XVIII.

[8] ARRIETA ALBERDI, J., *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994, págs. 25-56.

[9] SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964.

cronista Pulgar, en el que describe cómo durante el desarrollo de las Cortes Toledo de 1480, los monarcas se reunieron en cinco salas o «apartamientos» con sus consejeros, tratando en cada una de ellas de cuestiones propias de ciertas parcelas especializadas de la administración de sus reinos:

> En aquellas Cortes de Toledo, en el palacio donde el Rey e la Reyna posavan, todos los dias avia çinco Consejos, en çinco apartamientos que avía en el palacio real: en uno estava el Rey e la Reyna, con algunos de su Consejo, que ellos llamavan, para ver e entender en las embaxadas de los reynos extraños que venían a ellos, e en las cosa que se tratavan en corte de Roma con el Santo Padre, e con el Rey de Francia, e con los otros reyes, e para las otras cosas que eran neçesarias de su proveer por expediente. En otra parte estavan perlados e doctores que entendían en oyr las petiçiones que se davan, e en dar cartas e proçesos e ynformaciones que venían de todas las partes del reyno ante ellos, que no podiendo sufrir el trabajo, por ser muchas las causas, e de diversas calidades, repartían entre sí los cargos para hacer relaçión en aquel Consejo, e después todos juntos veían las relaçiones de los proçesos, e davan secretamente sus votos, e pronunciavan todos juntos las sentencias definitivas en las causas; aviéndolas primero platicado, oyendo las disputas de los letrados. En otra parte del palaçio, estavan los cavalleros e doctores naturales de Aragón, e de Cataluña, e de todo el reyno de Seçilia, e de Valencia, que veyan las petiçiones e demandas, e todos los otros negoçios de los que venían de aquellos reynos ante el Rey e ante la Reyna; e éstos entendían en los oyr e expedir, porque heran ynstruidos en los fueros e costumbres de aquellas partidas. En otra parte del Palaçio estavan los diputados de las Hermandades de todo el reyno, que veyan e expedían todas las cosas conçernientes a las Hermandades, según las leyes que tenían. En otra parte estavan los contadores mayores e ofiçiales de los libros de la Hacienda e patrimonio real, los cuales facían las rentas, e libravan las gracias e mercedes, e otras cosas que el Rey e la Reyna facían, e avían de terminar las causas que convenían a la hacienda e patrimonio real[10].

La primera de las salas podría considerarse como un vago y remoto antecedente de lo que más tarde sería el Consejo de Estado, por cuanto parece dedicarse a los asuntos internacionales. No obstante, este Consejo, creado ya bajo el reinado de Carlos I, revistió una configuración personal y funcional tan original, llegando a desempeñar el papel de primer órgano de gobierno de la Monarquía, que resulta difícil identificarlo con la reunión a la que se refiere Pulgar. En la segunda y tercera salas, sí se percibe con claridad la residencia allí de los Consejos de Castilla y Aragón. En la cuarta, los monarcas se reúnen con los del Consejo de la Hermandad, sin que éste pueda considerarse como algo parecido al futuro Consejo de Guerra, pues la

[10] *Crónica de los Reyes Católicos*, edición y estudio por CARRIAZO, J. DE M., Madrid, 1943, 2 vols., I, págs. 421-422.

Santa Hermandad, aunque institución armada, sólo respondía a inquietudes de orden público. Y en el último «apartamiento», sí parece que existe un antecedente de lo que habría de ser el Consejo de Hacienda.

Por otra parte, según se ha apuntado, las nuevas necesidades del gobierno obligaban a los soberanos a intervenir de forma más personal y directa en los actos de la administración diaria de sus posesiones. Algo imposible de concebir sin un aparato burocrático, del que estos Consejos iban a ser el instrumento principal. Además, las complicaciones que presentaba la administración y el gobierno de tantos reinos, señoríos y territorios, que paulatinamente se iban incorporando a la Corona española, y de sus respectivas sociedades, cada vez más desarrolladas, determinó la creación de nuevos Consejos y la diversificación de los antiguos, siguiendo criterios de especialización por razón de las competencias territoriales o funcionales que ejercían.

En definitiva, el proceso diversificador de los Consejos sirvió como medio para institucionalizar más a la Monarquía española[11]. Es decir, para resolver los problemas que planteaba realizar una política propia de la Corona, al menos de cara al exterior, y al mismo tiempo gobernar diferentes dominios, sobre los que el monarca ostentaba distinto grado de poder, sin perjuicio de las particulares instituciones jurídico-públicas de cada territorio. Como afirma Escudero, era preciso que la Monarquía cobrase entidad administrativa autónoma, y fuera por sí misma algo más que la persona de un príncipe reinando aquí o allá con título jurídico distinto y poderes heterogéneos[12].

Probablemente ya con tales objetivos, el Consejo Real de Castilla fue reorganizado en 1480 por los Reyes Católicos[13], el de Aragón en 1494[14] y en 1488 ya funcionaba el Consejo de la Suprema y General Inquisición[15], cuyo origen queda, en teoría, perfectamente encuadrado en el afán institucionalizador de la Monarquía de los Reyes Católicos, pues se trataba del primer organismo con aspiraciones a ser competente sobre todas sus posesiones, en aras de la unidad religiosa e ideológica de sus súbditos.

Posteriormente, ya bajo el reinado de Carlos I, en 1524, surgirá el Consejo de Indias, para descongestionar al de Castilla, que se encontraba saturado por los innumerables problemas que planteaba el gobierno de las tierras de ultramar desde su

[11] ESCUDERO, J. A., *Los Secretarios de Estado y del Despacho,* 4 vols., Madrid, 1969, I, págs. 319-320.

[12] *Curso de Historia del Derecho,* pág. 739. A este respecto también *vid.* KOENIGSBERGER, H. G., *La práctica del Imperio,* Madrid, 1989, págs. 67-81.

[13] Esta reorganización del Consejo Real de Castilla se encuentra en las Ordenanzas de Toledo de 1480. *Cfr.*, DE DIOS, S., *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla,* págs. 63-72.

[14] ARRIETA ALBERDI, J., *El Consejo de Aragón,* Zaragoza, 1994, págs. 72-87.

[15] ESCUDERO, J. A., «Los orígenes del Consejo de la Suprema Inquisición», en *Inquisición española y mentalidad inquisitorial,* obra coordinada por ALCALÁ, A., Barcelona 1984, págs. 81-122. También *vid.*, RODRÍGUEZ BESNÉ, J. R., *El Consejo de la Suprema Inquisición,* Madrid, 2000.

incorporación a dicha Corona[16]. Idéntico fenómeno se observa con la creación, en 1555, del Consejo de Italia[17], pero en este caso con respecto al Consejo de Aragón. Y algo más tarde serían instituidos los Consejos de Portugal (1582) y Flandes (1588)[18].

Alguna particularidad más ofrece la integración del Consejo de Navarra en la Polisinodia hispánica, ya que éste existía con antelación a la ocupación de dicho reino en 1512 y posterior incorporación a la Corona de Castilla por Fernando el Católico en 1515, así como por gozar de especiales facultades consagradas en la reorganización que sufre en 1525[19]. Además, sobre dicho organismo se plasma, en buena medida, el peculiar status autónomo del reino de Navarra. Prueba de ello es que fue el único Consejo que no residió en la corte y posiblemente el más dotado de competencias dentro de su ámbito territorial. Desde este punto de vista, el Consejo de Navarra, por ser más un órganos propio de la administración del reino que de la administración de la Monarquía y por no residir junto al rey en la Corte, no puede estimarse que perteneciera propiamente a la Polisinodia hispánica[20].

Según se dijo, no sólo por la incorporación de territorios a la Corona española se van a crear nuevos Consejos. También surgirán por la necesidad de tratar de manera homogénea ciertos asuntos que dependían exclusivamente de la potestad regia, como sucede en los casos de nombramientos de oficios, concesión de gracias y mercedes, y aquellos otros en los que no era obligada la participación de todos los consejeros de un Consejo determinado. Tal fue el caso de los Consejos de la Cámara de Castilla, establecido en 1518, y de la Cámara de Indias en 1600.

En otros casos, los Consejos fueron creados por vía de especialización objetiva para dar respuesta a una serie de necesidades políticas y administrativas de similar naturaleza, que requerían un tratamiento autónomo en algún reino[21], como los Con-

---

[16] SCHÄFER, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vols., Sevilla, 1935-1947, reimpresión en Kraus Reprint, Nendekn/Liechtenstein, 1975.

[17] RIVERO RODRÍGUEZ, M., *Consejo de Italia y el gobierno de los dominios italianos,* Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1999.

[18] BARRIOS, F., *Los Reales Consejos. El gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII,* Madrid, 1988, págs. 229-239, 241-247 y 251-254.

[19] SALCEDO, IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI.* También, FORTUNA PÉREZ DE CIRIZA, L. J., «El Consejo Real de Navarra entre 1494 y 1525», en *Príncipe de Viana*, anejo 2-1986, año XLVII, homenaje a José María Lacarra, I, págs. 165-180.

[20] BARRIOS, F., en su libro *Los Reales Consejos* (pág. 45, núm .73) refiriéndose a esta cuestión, recoge dos tesimonios de viajeros extranjeros que al describir la Polisinodia española intentan explicar la especial naturaleza del Consejo Real de Navarra. Así JOLY, escribe: «En la corte de España no hay Consejo Supremo de Navarra; la Cancillería de Pamplona, que es la capital del país, juzga en última instancia las causas civiles y criminales. El presidente es nombrado regente, asistido de oidores, alcaldes, ralatores, fiscales, secretarios, etcétera.» Por su parte BERTAUT, afirma: «Propiamente hablando, no hay fuera de Madrid más que el Consejo de Navarra que sea soberano de la manera como lo son nuestros Parlamentos, sin apelación y sin revisión a Madrid.»

[21] BARRIOS, F., *El Consejo de Estado*, pág. 30 y ESCUDERO, J. A., *Curso*, pág. 760.

sejos de Hacienda[22], Cruzada y Órdenes, o en la totalidad de la Monarquía: los de Estado, Guerra y de la Suprema y General Inquisición.

Esta infraestructura de gobierno llegó a contar a lo largo del siglo XVII con quince Consejos, que han sido clasificados por los especialistas de diferentes maneras. Así, se han distinguido los Consejos de competencia territorial, de aquellos otros con competencia exclusivamente material, pero dicha clasificación induce a creer que todos los Consejos «materiales» tenían competencia sobre el conjunto de la Monarquía, lo cual no es exactamente cierto. Por ejemplo, en el caso del Consejo de Hacienda, éste era un organismo claramente castellano, aunque también tuvo una proyección que superó con amplitud los límites geográficos de dicho reino, pues buena parte de los recursos que administraba fueron utilizados para el sostenimiento de la política realizada lejos de las fronteras de aquel reino[23].

Bajo estos condicionantes, una de las clasificaciones que puede hacerse de los Consejos que integraron la Polisinodia hispánica, es la siguiente:

a) *Consejos de competencia sobre toda la Monarquía*: Estado, Guerra e Inquisición.
b) *Consejos de gobierno de los distintos territorios*: Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal, Flandes y Navarra.
c) *Consejos de administración preferentemente castellana*: Hacienda, Cruzada y Órdenes. Con la advertencia de que el Consejo de la Cruzada gestionó los ingresos provenientes de la *Bula de Cruzada*, tanto en Castilla como en Aragón, y el de Ordenes administraba las encomiendas de las Ordenes Militares castellanas de Santiago, Calatrava y Alcántara, en tanto que la Orden aragonesa de Montesa no quedó integrada en este Consejo hasta el siglo XVIII.
d) *Consejos de Cámara:* Consejo de la Cámara de Castilla y Consejo de la Cámara de Indias, que adquirieron autonomía funcional y entidad suficiente para merecer la consideración de Consejos integrantes de la Polisinodia, aunque con otro criterio menos amplio podrían considerarse como comisiones especializadas de los respectivos Consejos de Castilla y de Indias, dedicados casi exclusivamente a asuntos de gracia y merced.

Sin duda los dos principales Consejos de la Monarquía, creados ambos precisamente bajo el reinado de Carlos I, fueron los Consejos de Estado y Guerra. A este respecto, parece oportuna la inclusión del Consejo de Guerra entre aquellos que

[22] GARCÍA-CUENCA ARIATI, T., «El Consejo de Hacienda», en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid, 1982, págs. 403-502. MORALES CARLOS, C. DE, *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602 : patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo XVI*, Junta de Castilla y León,1997, *Política y finanzas en el siglo XVI: el gobierno del erario real y el Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602*, Madrid, 1995.

[23] BARRIOS, F., *El Consejo de Estado*, págs. 30-31.

disfrutaban de competencias sobre toda la Monarquía española, pues dicho Consejo actuaba como *alter ego* del propio rey, quien, además, era su presidente, privilegio que sólo compartía con Consejo de Estado. Sin embargo, la universalidad del Consejo de Guerra no era comparable a la del Consejo de Estado, al que se encuentra tan estrechamente ligado, ni tampoco al de la Inquisición. En el caso del Consejo de Estado por una razón puramente funcional, ya que se trataba de un órgano de naturaleza esencialmente asesora, aunque eso sí, al máximo nivel de gobierno, sin verse limitado en dicho asesoramiento por acotación territorial alguna. En el caso del Consejo de la Suprema y General Inquisición la cuestión es bien distinta, ya que desde Fernando el Católico puede decirse que dicho organismo había superado las limitaciones que imponía al rey el sistema pactista con el que gobernaba la Corona de Aragón, en aras de lo que no tenía ni privilegios ni fronteras: la salud espiritual de sus súbditos católicos; pese a lo cual el Santo Oficio no siempre amplió y ejerció sus competencias territoriales sin resistencias ni contradicciones.

En cambio, mayores fueron las limitaciones impuestas al Consejo de Guerra en su ámbito de acción territorial, debido a la necesidad de atenerse a las limitaciones del monarca en lo que se refiere a los compromisos políticos y privilegios forales de cada reino. Hay que tener presente que se trataba de un órgano ejecutor de las órdenes del rey, sin posibilidad de actuación autónoma y sin más legitimidad ni representación que la que el propio monarca podía otorgarle. En consecuencia, actividades como la obtención de recursos económicos y humanos para los ejércitos del rey en los territorios aforados, estuvieron siempre condicionadas a la previa autorización de las instituciones propias de cada reino, algo que nunca fue sencillo y que ocasionaba constantes tensiones.

El resultado lógico de tales dificultades fue que tanto la carga humana como económica, destinada a mantener unos ejércitos en permanente estado de movilización, recayera sobre el reino en el que el monarca actuaba con menos trabas políticas y que, al mismo tiempo, era el más rico y poblado de los reinos peninsulares, es decir, Castilla. Por tanto, si antes se hizo referencia a la proyección universal de un Consejo castellano como el de Hacienda, ahora debe hacerse a la preferente proyección castellana de un Consejo con supuesta competencia funcional y universal como el de Guerra.

Cada Consejo estaba compuesto por un presidente, varios consejeros, que en el siglo XVI podían ser de capa y espada o letrados. Junto a ellos, en un nivel inferior de la jerarquía burocrática, trabajaban uno o varios secretarios del Consejo y un número variable de oficiales, entretenidos y subalternos, que en muchas ocasiones superaba con amplitud las plantillas de personal sucesivamente establecidas.

Además, aquellos Consejos que disfrutaban de competencias judiciales, contaban entre su personal con fiscales, abogados, escribanos y relatores. Y en el caso de que un determinado Consejo no dispusiera entre sus miembros de ministros togados conocedores del Derecho sustantivo y del orden procesal, solían ser nombrados

ministros o letrados de otros Consejos, normalmente del de Castilla, como asesores asociados para asistirle en materias de tal naturaleza.

De esta forma quedaba configurada lo que bien podríamos llamar la administración nuclear de los Consejos. Sin embargo, de algunos de estos organismos también dependían ciertos tribunales u oficiales delegados fuera de la corte, que constituían una especie de administración periférica diferenciada de la de los reinos.

Todos los Consejos tenían su propio presidente, excepto los de Estado y Guerra, que siempre fueron presididos por el monarca, algo que les concedió un especial rango y relevancia en el seno de la organización polisinodial, y singularmente dentro de la rigurosa y jerarquizada organización del protocolo cortesano[24]. En esta organización el primero de los Consejos de la Monarquía era el de Estado, en tanto que los consejeros de Guerra no solían acudir a los actos solemnes formando cuerpo. Después le seguía el Consejo de Castilla, mientras que el de la Inquisición y el de Aragón disputaron el tercer lugar. Tras ellos, les seguían los de Italia, Flandes, Indias, Ordenes, Cruzada y Hacienda. Así, como aprecia Barrios, los Consejos asistían a las ceremonias juntos, pero no confundidos. Al igual que cada sínodo conservaba celosamente su propia esfera de actuación administrativa y judicial, preservaba también su identidad al aparecer en actos colectivos. De esta forma, el protocolo oficial, que regulaba la aparición en público de los altos órganos de la administración, sirve para significar cuestiones que trascienden al mero formalismo del ceremonial[25].

La firmeza y hasta la agresividad con la que los distintos organismos del la Polisinodia defendían sus esferas competenciales de las intromisiones de otros Consejos, que con demasiada frecuencia se proclamaban competentes para entender sobre la misma materia o asunto[26], puede ser comprendida desde un doble argumento. Uno más interesado y hasta egoísta: la defensa de las competencias de cada Consejo frente a las intromisiones de otros Consejos, entrañaba la del poder y los intereses de la institución y, en consecuencia, los de las personas que la encarnaban; y otro argumento más profesional: el depositario y gestor de una parcela de la potestad regia, estaba obligado a defenderla hasta las últimas consecuencias, porque su defensa era la del mismo rey y la de la propia Monarquía[27]. Algo que puede resultar paradójico, pero que en realidad no lo es tanto, pues, por ejemplo, para el Consejo de Hacienda, lo que primero que tenía que defender eran los intereses económicos de la corona, en tanto que para el de Guerra eso podía llegar a interpretarse casi como una traición. Así, en determinados momentos, el no gastar en medios bélicos era lo que atentaba contra la Monarquía. En términos similares, pero con respecto a la defen-

[24] Vid., RODRÍGUEZ VILLA, A., *Etiquetas de la Casa de Austria*, Madrid, 1913.

[25] *Los Reales Consejos,* pág. 52.

[26] Sobre los conflictos de competencias me ocupé en el artículo «Conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la militar en el Antiguo Régimen», *en Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXVII, 1997, II, «a la memoria de Francisco Tomás y Valiente», págs. 1545-1566.

[27] GARCÍA MARÍN, J. M., *La burocracia castellana bajo los Austrias,* Madrid, 1986, págs. 59-60.

sa de sus particulares ordenamientos jurídicos, se manifestaban los Consejos territoriales como el de Castilla o Aragón. Además, las discusiones en torno al mayor o menor rango entre consejeros pertenecientes a distintos Consejos, en aquellos casos en que debían concurrir a determinados actos o juntas, corporativamente o a título individual, también llegaron a provocar tal número de conflictos y enfrentamientos, que en determinados momentos sin duda obstruyeron seriamente la actividad cotidiana de la administración.

Tampoco pude afirmarse que la maquinaria administrativa y judicial de los Consejos estuviera conformada por una serie de compartimentos estancos, inmersos en una enconada pugna por ampliar sus respectivas esferas de poder administrativo y sin ningún tipo de relación. De esta forma, por ejemplo, todos los consejeros de Estado pertenecían al de Guerra como consejeros natos[28]. Los de Castilla también asistían a otros Consejos, incluso, en determinadas circusntancias, al de la Inquisición. Además, el rey proporcionaba, desde el vértice de la pirámide administrativa que ocupaba, la necesaria coordinación entre los distintos Consejos. Efectivamente, se trata de una relación indirecta, como también se producía dicha relación indirecta entre los Consejos por la pertenencia de determinados consejeros a diferentes sínodos, pero, cuando menos, los Consejos también terminaron por relacionarse directamente mediante la vía de las reuniones de consejeros de distintos Consejos en las llamadas Juntas, tanto ocasionales como institucionalizadas[29]. Fenómeno administrativo, según se apuntó, más propio de finales del siglo XVI y muy generalizado a lo lago de todo el siglo XVII.

Los Consejos solían actuar constituidos en sala de gobierno, para el estudio de las materias y asuntos meramente políticos y administrativos, y en sala de justicia, constituidos como tribunales para el ejercicio de esta función, actuando con «estrépito y figura de juicio». En este último caso, los procedimientos y usos eran, evidentemente, los propios del proceso judicial.

Para los asuntos de gobierno, en cambio, solía actuar por medio de «consultas» (típico instrumento para el ejercicio de la función asesora al monarca) o de expedientes administrativos[30]. No obstante, conviene reiterar la dificultad —casi la imposibilidad— de deslindar entre los asuntos que debían recibir el trámite de justicia, de aquellos otros gubernativos, dentro de una práctica administrativa no sujeta al principio de legalidad como era la del Antiguo Régimen.

---

[28] DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C., *El Real y Supremo Consejo de Guerra*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, 3 tomos, Madrid, 1988, apartados relativos a las plantas del Consejo de 1647 y 1691, tomo I.

[29] BALTAR, J. F., *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVII)*, Madrid, 1998.

[30] El modelo seguido por los Consejos en la tramitación adminsitrativa de sus asuntos, solía tomar como referencia la práctica del Consejo de Castilla, naturalemnte salvando las peculiaridades de los Consejos territoriales como el de Aragón, Navarra, Italia o Borgoña. Una somera descripción del mismo en DE DIOS, *Fuentes para el Estudio del Consejo Real de Castilla*, págs. XXI-XXVI.

Naturaleza de la polisinodia

Los Consejos configuraron un aparato burocrático y judicial con tanto peso en la administración de la Monarquía, que se ha llegado a afirmar que existió un verdadero «sistema» de Consejos, entendido como entramado organizado de gobierno. También se ha utilizado la expresión «régimen de Consejos» como adecuada para calificar la naturaleza política de esta Polisinodia.

Sin embargo, el calificativo de «sistema» atribuido a la Polisinodia hispánica, fue criticado por Tomás y Valiente, para quien: «lo peculiar de un sistema es que la entidad del todo es real y perceptible como algo que trasciende a la mera yuxtaposición de las partes. En relación con los Consejos,... las partes fueron antes que el todo, y éste no fue fruto de un acto de creación normativa único, sino producto de un proceso discontinuo y de necesidades diversas. Tales reflexiones obligan a tomar la expresión *sistema* no muy al pie de la letra. Por otra parte, la coherencia lógica interna del mecanismo polisinodial tuvo más quiebras, lagunas, repeticiones ociosas y fricciones disfuncionales de las destacables, no ya en aras de un puro sistematismo, sino en virtud de la exigible eficacia[31]».

Por otra parte, el mismo autor no descartó totalmente esta naturalización de la Polisinodia como «sistema», por cuanto también afirmó: «No obstante, y aun siendo muy cierto todo ello, considero que conviene acentuar, al menos en cuanto a tendencia, el carácter sistemático de los Consejos. Porque no compusieron un agregado de piezas contiguas, sino un conjunto racional y bastante coherente. En este sentido conviene recordar que la ordenación o planta de cada uno de ellos obedeció a patrones comunes, cuyos principios políticos y jurídicos eran los mismos. Además, no debemos olvidar que los Consejos mantuvieron entre sí frecuentes vinculaciones en virtud de las cuales los miembros de algunos de ellos, *eo ipso*, formaban parte de otros tenidos como inferiores... De ahí que ningún Consejo pueda ser entendido como una célula aislada, sino como un elemento de ese complejo institucional que hemos dado en llamar sistema polisinodial. De este modo, como un todo, constituyeron el armazón fundamental del Estado absolutista[32]».

Otra naturalización la Polisinodia queda implícita en la afirmación de Cordero de Torres, al considerar aquel modo de gobierno como «sinodarquía», porque «salvando la persona del monarca, en la que se reúnen las potestades supremas, los verdaderos rectores de la vida nacional son los Consejos creados o desenvueltos entonces.» Afirmación tal vez demasiado rotunda, por cuanto donde hay «sinodarquía» no puede haber «monarquía», y aunque los Consejos fueran proclamados «supremos», y algunos de ellos se identificaran simbólica o metafóricamente

[31] «El Gobierno de la Monarquía y la Administración de los Reinos», en *Historia de España dirigida por Menéndez Pidal*, tomo XXV, Madrid, 1982, págs. 1-214 y 126.

[32] *Ibídem*, pág. 128.

con el rey, no resulta jurídicamente correcto considerarlos partícipes de la soberanía, sino titulares de un normal poder delegado. Algo evidente, por cuanto las opiniones de los Consejos no vinculaba al monarca. Además, en la práctica, no fue infrecuente que el monarca acogiera la opinión de un sólo consejero o de la minoría de ellos.

Ciertamente, tampoco eran meros órganos consultivos, sino depositarios de competencias delegadas, sobre las cuales decidía resolutivamente, pero, como se ha dicho, «no lo podían todo», pues sólo «alientan por su real voluntad[33]».

De este modo, no puede afirmarse que los Consejos ejercieran facultades propias, ni tan siquiera la distinción de facultades administrativas, judiciales o reglamentarias, estaba definida en la dogmática jurídica del Antiguo Régimen. El poder, por su propia naturaleza, era indivisible en aquel período de la historia política, y tenía como único depositario al rey, de tal modo que sólo por la vía de la delegación de competencias, siempre revocable, y con la posibilidad del delegante de avocar para sí cualquier acto en todas las fases del proceso decisorio, podían intervenir los Consejos. Otra cuestión distinta es que la escasa reglamentación de sus actividades, unida a la normativa consuetudinaria que se desarrolló con la diaria práctica administrativa, hiciera que los Consejos muchas veces actuaran con una gran autonomía de funcionamiento, produciendo así la apariencia de actuar de con facultades propias. Un típico ejemplo de ello son los autos acordados del Consejo Real de Castilla, dictados en función de sus obligaciones de interpretar, aplicar y recopilar el Derecho, más que de una atribuida facultad legisladora[34].

En definitiva, hay que considerar la posibilidad de que la Polisinodia, más que un régimen fue un modelo de gestión administrativa para el gobierno de un ente político complejo como la Monarquía hispánica. Puede que no muy sistemático, pues, como se apuntó, no surgió de una sola concepción, en un único momento y bajo el mismo criterio rector, sino que, paulatinamente, a lo largo de un siglo, los Consejos se fueron integrando en la administración central de la Monarquía y al mismo tiempo creando bajo una doble necesidad. La primera de orden ideológico, que responde a la mentalidad política propia de la época, en la que el monarca podía ser titular de un amplio poder, pero estaba obligado a escuchar a sus consejeros; y la segunda, de orden puramente práctico, pues el poder del rey podía llegar a ser absoluto, pero ni lo sabía todo, ni tenía capacidad para gestionar y decidir sobre todo; ni tampoco era conveniente que asumiera toda la responsabilidad política —que con los Consejos y más tarde con las Validos diluyó—, ni tenía el don de la ubicuidad para estar en todos los lugares donde debía de estar para hacer sentir su poder or-

[33] *Ibídem*, págs. 128-129.

[34] DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C., «De la Monarquía Universal al centralismo Borbónico», en *Spagna e Mezzogiorno D'Italia nell'età della Transizione: Stato, Finanza ed Economi (1650-1760)*, 2 tomos, Nápoles,1997, II, págs. 333-363.

ganizador sobre la sociedad. Surgió así una administración central jerarquizada y especializada, coordinadora de las administraciones territoriales, locales e institucionales, de la que los Consejos constituyeron el modelo organizativo de la administración central de la Monarquía española de los siglos XVI y XVII.

La polisinodia del emperador

En 1516, momento en que Carlos heredó la totalidad de sus dominios hispánicos por muerte de Fernando el Católico, la organización del gobierno de los mismos quedó reflejada en la siguiente *Relación de las personas que tienen a cargo de despachar los negocios de estos reynos*[35]:

> Las cosas de la guerra al Consejo de Guerra. Las cosas de justicia, al Consejo. Las cosas de la inquisición, al Consejo de la Inquisición. Las Cosas de las Ordenes que tocan a justicia, al Consejo de las Ordenes. Las otras de mercedes y de expedientes, al Comendador mayor de Castilla. Las cosas de la hazienda a los contadores. Las cosas de Castilla y de espedientes y de merced, al secretario Conchillos. Las de Cruzada y composiciones, al obispo de Burgos. Lo de Navarra al Consejo. Generalmente todas las peticiones que se davan al rey, que aya gloria, de lo de Castilla, embiará al secretario Conchillos, para que el licenciado Zapata y el doctor Carvajal y él las remitiese y proveyesen.

A su vez, el panorama administrativo de la Corona de Aragón, según el citado documento era el siguiente:

> Lo de Estado y Nápoles, al secretario Quintana. Lo de Sicilia y Valencia, al secretario Calcena. Todo lo otro de Aragón, Protonotario. Lo de Cerdeña, al secretario Juan González. Las cosas de la hazienda de los reynos de Aragón al thesorero Luis Sánchez.

Como puede comprobarse, los Consejos de Castilla, Aragón, Inquisición, Ordenes Militares y Cruzada ya funcionaban. Por lo que los Consejos de la Polisinodia cuya creación debemos atribuir al Emperador son los de Estado, Hacienda, Indias y los dos Supremos Consejos de Estado y Guerra, aunque, como ya argumenté en otra ocasión, existen numerosas referencias sobre la existencia del Consejo de Guerra durante el reinado de Fernando el Católico y la regencia de Cisneros[36]. Sin embargo, el desarrollo de la Polisinodia no sólo tiene que ver con el aumento del nú-

[35] Publicada por ESCUDERO, J. A., *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969, I, pág. 37.

[36] *El Real y Supremo Consejo de Guerra*, I, págs. 33-39.

mero de Consejos, sino con la cohesión y sistematización administrativa del aparato de gobierno en su conjunto. Algo que puede considerarse en buena medida como un logro del Emperador, obtenido, no sin dificultades, a lo largo de su reinado.

Este proceso de desarrollo de la Polisinodia carolina se puede percibir, desde su comparación con el anterior documenteo, en una carta de Martín de Salinas al tesorero Salamanca, fechada el 7 de septiembre de 1524, en la que ofrece un completo panorama del régimen de gobierno, tanto relativo a los Consejos como a los secretarios que sirven en ellos:

> ...Cobos tiene todo el cargo de Estado de Castilla, y en la verdad se tiene en esta Corte por muy averiguado estar muy en la gracia de S.M. y todas las cosas de estos reinos se despachaban por su mano. Puede creer v. md. que triunfa: la vida de los otros secretarios no hago cuenta, porque en estos dos Estados se consume el Estado de S.M. Villegas y Castañeda, que son, asimismo, secretarios, ocupánse en los relieves que destos pueden alcanzar.
>
> Consejo de Cámara es el Chanciller y el Comendador Mayor don Hernando y el Dr. Carvajal y el secretarios Cobos; deliberan todas las cosas de mercedes. Consejo de Hacienda, están agora en él el señor Marqués y don Juan Manuel, y por el secretario, Cobos o su lugarteniente. hay Consejo de indias, del cual es presidente el confesor de S.M., el obispo de Osma; los de su Consejo son el obispo de Canaria, el Dr. Beltrán y Pedro Mártir, y otro letrado que no sé como se llama, y por secretario, Cobos, que lo sirve de lugarteniente[37].

Como puede comprobarse, Cobos figuraba ya en tres Consejos recientemente creados: el de Cámara quizá en 1518[38]; el de Hacienda, en 1523[39], y el de Indias, en 1524[40]. Creándose posteriormente el gran Consejos de Estado, entre 1522 y 1523,

---

[37] RODRÍGUEZ VILLA, A., *EL Emperador Carlos V y su Corte según las cartas de Don Martín de Salinas (1522-1539),* Madrid, 1903-1905, págs. 210-211, citado por ESCUDERO, J. A., *El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara: Canciller, Consejos y Secretarios*, en las actas del congreso sobre Carlos V, celebrado en Yuste en 1999, que organizó la Fundación Carlos de Amberes. Este artículo está aún inédito, por lo que agradezco a su autor que me haya permitido consultar el original.

[38] DE DIOS, S., estimó que el arranque decisivo del Consejo de Cámara tuvo lugar en 1588, rechazando «cualquier hipotética creación o fundación» de dicho Consejo por normas dadas en 1518 y 1523 (*Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530*, Madrid, 1993, págs. 160-161). Sin embargo, ESCUDERO, J. A., estima más razonable la interpretación tradicional que apunta a esas fechas. Ello lo deduce este autor del contenido de la carta de Martín de Salinas recogida en el texto, conforme a la cual el Consejo de Cámara, con varios componentes y un secretario, existía ya en 1524. (*Vid.*, también el artículo de ESCUDERO «El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588», en su libro *Administración y Estado en la España moderna,* Junta de Castilla y León, 1999, págs. 467-482).

[39] HERNÁNDEZ ESTEVE, E., Creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523-1602), Madrid, 1983; CARLOS MORALES, J. DE, *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602. Patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo XIV*, Junta de Castilla y León, 1996.

[40] SCHÄFER, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias,* págs. 33-95.

por obra del canciller Gattinara, tras el regreso del Emperador a España, y consolidándose el Consejo de Guerra por aquellas mismas fechas, aunque bajo una gran dependencia del de Estado[41].

Además, en abril de 1522, Carlos V había confirmado la pragmática de creación del Consejo de Aragón, que adquiría ahora el título de *Sacro y Real Consejo de los Reinos de la Corona de Aragón,* e incluso parece que llegó a plantearse, aunque sin resultados, un Consejo de Hacienda de aquella Corona. El Consejo de la Suprema y General Inquisición fue recompuesto por Adriano de Utrecht, en quien vuelve a unificarse la figura del Inquisidor General, tras varios años de desdoblamiento institucional en Aragón y en Castilla. Labor continuada más tarde por García de Loaysa. El Consejo de Ordenes adquiere por aquellos años mayor entidad, pues en 1523, el citado inquisidor general, ahora como papa Adriano VI, concedió la bula de incorporación a la Corona de los maestrazgos de las Ordenes Militares, para eludir el carácter personal que la anterior concesión a Fernando el Católico había tenido. Finalmente, en 1525, doce años después de su incorporación a Castilla, se concedieron ordenanzas al Consejo de Navarra[42].

En consecuencia fueron diez (incluyendo al de Cámara de Castilla y excluyendo al de Navarra) los Consejos de la Polisinodia hispánica que heredó Felipe II. En tanto que los de Flandes, Italia y Portugal, fueron obra del rey prudente, y el de la Cámara de Indias lo sería de Felipe III.

Características y dificultades de la polisinodia del emperador

Conforme a lo expuesto, conviene concluir que la Polisinodia de Carlos V no fue una creación total y originalmente suya, sino que tal modelo de organización le vino apuntado desde el reinado de los Reyes Católicos, sin que fuera ajena a este proceso la influencia del modo de gobierno conocido en los Países Bajos. No obstante, durante su reinado, y muy particularmente durante su más larga y continuada presencia en España (16 de julio de 1522, al 29 de julio de 1529), puede afirmarse que fue cuando más se desarrolló e institucionalizó la Polisinodia.

Una organización que, según se dijo, no suplantaban el «tejido institucional de los reinos», sino que servían de enlace entre el propio monarca, encarnación del Estado supranacional que configuró la Monarquía hispánica y sus distintos reinos y territorios integrados en ella.

Otro aspecto de la Polisinodia fue el perceptible acceso de la clase letrada y bu-

[41] Sobre la creación y desarrollo de estos Grandes Consejos, *vid.*, BARRIOS, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid, 1984, así como mi tesis doctoral ya citada y el reciente artículo de ESCUDERO, igualmente citado, *El Gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara.*

[42] FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P., *Fragmentos de Monarquía*, págs. 88-89.

rocrática a estos organismos, verdaderos órganos de poder político, en detrimento de la alta nobleza que, al principió, no apreciaba demasiado los cargos en la Polisinodia, si exceptuamos los asientos en el Consejo de Estado. Así, vemos ascender al vértice de este poder administrativo a personajes como Cobos o Vázquez Molina, lo que resulta al mismo tiempo representativo de la progresiva hispanización de la administración sinodal del Emperador, tal vez pareja a su propia hispanización personal. También es destacable la colaboración del alto clero en las labores de gobierno, especialmente en lo que se refiere a su integración en el Consejo de Estado, donde desempeñaron su alta labor política durante el reinado de Carlos V, al menos: Alfonso Fonseca (arzobispo de Santiago), Fr. García de Loaysa (arzobispo de Sevilla, cardenal e inquisidor general), Esteban Gabriel Merino (patriarca de las Indias Occidentales y Cardenal), el propio cardenal Gattinara, Juan Pardo Tavera (arzobispo de Santiago, cardenal e inquisidor general), Fernando Valdés (arzobispo de Sevilla e inquisidor general), Antonio Fonseca (patriarca de las Indias Occidentales[43]).

Una nueva consideración sobre la Polisinodia de Carlos V nos viene dada por su idea de cuál tenía que ser el espíritu y talante con el que los consejeros debían ejercer su misión. En este sentido, sobre todo por los advertencias que ofrece a su hijo y heredero, se muestra bastante pragmático, al aconsejarle que no aspire a que en los Consejos sean instrumentos serviles a su voluntad. Los Consejos debían formar y formular su opinión propia, y no interesaba que ésta fuera siempre uniforme, ni debían estar controlados por los grandes de la nobleza. De los que los Reyes Católicos ya habían prescindido en el Consejo de Castilla en la reforma de este organismo en 1480. No se trataba, ni mucho menos, de prescindir totalmente de la nobleza, sino de preservar un modelo político. Con esta finalidad, el Consejo de Castilla anterior a la mencionada reforma de 1480, había oscilado entre dos modelos institucionales divergentes: un Consejo de participación de las distintas potestades, o un Consejo técnico controlado por el rey, sin desdeñar la colaboración de los estamentos privilegiados. Modelo que finalmente terminó por imponerse[44].

En esta línea, es bastante conocido que, en 1543, cuando Carlos V advierte al Príncipe sobre el gobierno que le delega, le previene contra Alba, en términos que no dejan muy bien parado al duque. Como también advierte contra otros personajes relevantes de su gobierno en los términos que veremos más adelante[45].

Otra característica de la organización polisinodial del Emperador no es ya su hispanización, sino su posible castellanización, argumentada, sobre todo, por el hecho de que los Consejos quedaban en Castilla en sus múltiples ausencias de este reino. Además, también puede entrar en juego en apoyo de este calificativo el mayor peso y control sobre Castilla del rey. En este sentido, se han reiterado textos en los

[43] BARRIOS, F., *El Consejo de Estado,* págs. 309-329.
[44] DE DIOS, S., *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, págs. XVI-XXVI.
[45] FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M., *Carlos V, el Cesar y el hombre,* págs. 203-204.

que Carlos se refiere a Castilla como «columna de nuestros reinos» o «senado de la República cristiana». Afirmaciones que se multiplicarán con Felipe II, quien llegó a calificar a este reino de «cabeza de nuestros estados[46]». E incluso se insiste en la elección de Yuste como última residencia terrenal del Emperador, un modesto y recóndito lugar de sus dominios castellanos, para apuntalar este planteamiento.

Fernández Álvarez también se muestra partidario de la mencionada castellanización. Según este biógrafo del Emperador, Carlos, a su regreso a España en 1522, gobernó directamente Castilla, llegando a castellanizar su dinastía al casarse en ella y establecer aquí su corte. Incluso sus ausencias confirman este fenómeno, al dejar a su frente a los miembros más cercanos de su entorno familiar. Primero a su esposa, la emperatriz Isabel, hasta su muerte en 1539, y después sus hijos Felipe, María (1548) y Juana (1554). Y añade: «Por tanto, en la maquinaria estatal carolina, en particular tras la anulación de los tanteos estatales más globalizadores intentados por Gattinara, cobran verdadero relieve las instituciones castellanas, porque Castilla sería gobernada directamente por Carlos V, y porque en ella encontraría el apoyo principal a sus planes imperiales[47]».

No obstante, también conviene recordar a este respecto que Castilla no estaba acostumbrada a la ausencia de su rey, y que, además, sus estructuras políticas y administrativas, de carácter autoritario, necesitaban más de su presencia. No tanto los dominios aragoneses, organizados bajo un sistema pactista, que al igual que los italianos sí podían ser gobernados por un virrey. En Castilla no se dio esta institución, ni hubiera sido bien aceptada, y cuando el Emperador se ausentaba dejaba a cargo del reino a regentes, cuyo estatuto político, según veremos, es distinto al *alter ego* del monarca que encarna la figura del virrey, quien, formalmente, podía gobernar con la plenitud de la potestad regia.

Por otra parte, la Polisinodia hispánica proyectada el Emperador como modelo de organización administrativa, adoleció de importantes defectos. Eso sí, más perceptibles y criticados desde la segunda mitad del siglo XVI, por la sencilla razón de que la burocracia creció de manera descomunal, lo que indudablemente contribuyó a poner de manifiesto con mayor intensidad tales defectos. Como muestra de este progresivo crecimiento de la burocracia, Thompson facilita los siguientes datos relativos sólo a los papeles que tramitaba el Consejo de Guerra. Hasta 1577 únicamente hay 83 legajos y 33 libros en la sección de Guerra y Marina (Guerra Antigua) del Archivo General de Simancas. En los años sucesivos la media crece hasta los cinco legajos anuales, en tanto que a finales de siglo se multiplicó hasta los treinta[48]. No hay más que hojear los inventarios de Simancas para ver que el caso del Consejo de

[46] A ello aludí en mi trabajo «Monarquía y Corona Castellano-Leonesa», en *El territoria i les seves institucions històriques*, II vols., Barcelona, 1999, I, págs. 567-614 y 574-575.

[47] *Carlos V*, pág. 200.

[48] «The Armada and administrative reform: the Spanish Council of War in the reign of Phillip II», en *English Historical Review*, LXXXII, Londres, 1967, págs. 698-725 y 710.

Guerra no es una excepción, ni tampoco resulta exagerado afirmar que desde entonces la burocracia no ha dejado de crecer hasta nuestros días.

Como es lógico, un sistema de órganos colegiados, cuya técnica de tramitación para la propuesta de decisiones —pues en última instancia la decisión sólo correspondía al rey— es de carácter deliberante, no permite la agilidad y rapidez de los órganos unipersonales. Lo que convirtió a esta gran maquinaria en algo cada vez más lento y pesado de mover.

A ello hay que añadir la confusa definición de las competencias de cada Consejo, lo que convertía a dos o más de ellos en competentes sobre la misma materia, sin que, normalmente, ninguno cediera a favor del otro. Sobre todo tratandose de conflictos de competenecias entre grandes Consejos como el de Guerra, Castilla o Inquisición, muy dados a contiendas de esta naturaleza. Efectivamente podía haber una jerarquía protocolaria de los Consejos, pero no exitieron de *iure* elementos de control de unos sobre otros, quedando todos en el mismo plano competencial, pués todos ejercían competencias igualmente delegadas por el monarca. En definitiva, una maquinaria administrativa mastodóntica, lenta y con mala coordinación entre sus distintos núcleos por falta de engarces eficaces.

Y ello no desde una mentalidad actual, sino que también fue criticado en sus momento. Como lo demuestran los distintos memoriales y documentos reformadores salidos de la pluma del propio conde-duque de Olivares en los primeros años reformistas de su valimiento.

Un mundo complicado en el que el cualquier papel se movía de mesa en mesa, sin que nunca se viera claro cual sería el momento de recibir la incierta resolución, que nunca era definitiva, pues siempre habría medio de apelarla por el conducto de otro Consejo. Trámites magistralmente descritos en el siguiente documento, de la segunda mitad del siglo XVI, publicado por Escudero:

> ¿En que razón cabía el laberinto de Creta que había?: Que el negociante daba su memorial a Juan Ruiz, Juan Ruiz a su majestad o hacía relación el rey a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Gasol; Gasol a Villela; Villela para sacar la relación; Villela a Gasol; Gasol a la Junta; la Junta a Gasol; Gasol a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Su Majestad; Su Majestad a don Cristobal de Moura; don Cristobal de Moura a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Gasol; Gasol a la parte. ¡Que aún para referirlo es largo, cuánto más para pasar por ello[49].

Tomás y Valiente, por su parte, criticó esta organización en los términos siguientes: «La coherencia y lógica del mecanismo polisinodial tuvo más quiebras, lagunas, repeticiones y fricciones disfuncionales de las deseables, no ya en aras de un puro sistematismo, sino en virtud de la exigible eficacia práctica[50]».

---

[49] ESCUDERO, J. A., *Los Secretarios*, I, pág. 212.

[50] *El Gobierno de la Monarquía y la Administración de los Reinos*, pág. 126.

Sin embargo, al margen de las críticas que cualquier sistema burocrático puede merecer, tanto en el pasado como en el presente, es una realidad histórica incontestable que aquella organización funcionó. Seguro que no con la necesaria eficacia, pero tampoco puede decirse que fuera totalemente ineficaz, pues encabezó la administración hispánica durante doscientos años. Es más, algunos organismos de aquella Polisinodia, tras superar los cambios del siglo XVIII, por los que los Consejos pasaron a un segundo plano en el esquema de gobierno de la Monarquía, como consecuencia de la implantación del sistema de las Secretarias de Estado y del Despacho, aún tuvieron una continuidad administrativa que, en determinados casos, llega a la actualidad. Si bien necesariamente adaptados a las profundas transformaciones marcadas por la nueva concepción política propia propia del sistema constitucional.

Los viajes del emperador: la polisinodia de las regencias

Además de las deficiencias señaladas, la mayor dificultad con la que se tuvo que enfrentarse la naciente Polisinodía de la primera mitad del siglo XVI fueron las continuas ausencias del Emperador en sus distintos viajes y campañas. El Emperador no quiso o no pudo estabilizarse en una corte fija de la Monarquía, como más tarde hizo su hijo Felipe II. En ocasiones se ha planteado esta cuestión como una contradictoria opción vital de padre e hijo: frente al carácter viajero y abierto del Emperador, el más sedentario y cerrado de Felipe. Cuando, en realidad, el plateamiento es político: frente a una actuación más itenerante del monarca (Carlos), una presencia administrativa mediante autoridades delegadas y el desarrollo de una burocracia centralizada, acorde con el régimen monárquico autoritario (Felipe).

En sus ausencias, a partir de 1528, siempre dejó el Emperador a cargo de esta burocracia central configurada por los Consejos, con el título de regente, a una persona de su entorno familiar, excepto en el caso de Tavera. Con ello se trataba de mantener viva esta incipiente burocracia central, residente en Castilla, que sin la proximidad del rey podía quedar inerme por falta de autoriadad que apoyara sus decisiones.

En cada uno de sus viajes fue otorgando al regente de turno una serie de instrucciones y otros documentos, publicados por Fernández Álvarez en su *Corpus Documental de Carlos V*[51], que constituyen un fundamental bagaje para el estudio de los origénes de la Polisinodia hispánica y de la administración central de la Monarquía en general[52].

[51] 5 tomos, Salamanca, 1973-1981. En adelante se cita como CDCV.

[52] Instrucciones a la emperatriz Isabel, de mayo de 1528, sobre cómo se había de gobernar en la regencia de España durante su ausencia (CDCV, I, págs. 131-133). Instrucciones a la Emperatriz Isabel,

Así, por ejemplo, cuando en julio de 1529, Carlos se embarca camino de Italia, la regencia la desempeñará la emperatriz Isabel, aunque ya había recibido instrucciones con este objeto en 1528. Cuando muere la Emperatiz, será Tavera el desig-

dadas en Toledo, a 8 de mayo de 1529, de cómo había de regirse en el despacho de los negocios de Estado durante su ausencia (CDCV, I, págs. 148-150). Restricciones de Carlos V a los poderes de la Emperatriz Isabel en materias de gobierno, dadas en Toledo, a 8 de marzo de 1529 (CDCV, I, págs. 151-154). Poder General a la Emperatriz Isabel, dado en Madrid, a 1 de marzo de 1535, para el gobierno de España durante su ausencia (CDCV, I, págs. 408-413). Restricciones al poder general de la Emperariz para el gobierno de España, dadas en Madrid, a 1 de marzo de 1535 (CDCV, I, págs. 414-416). Instrucciones de Carlos V a la Emperatriz para el gobierno de España durante su ausencia (CDCV, I, págs. 417-419). Instrucciones generales de Carlos V a la Emperatriz Isabel para el gobierno de Castilla durante su ausencia en las Cortes Generales de la Corona de Aragon en Monzón, dadas en Valladolid,a 10 de julio de 1537 (CDCV, I, págs. 533-535. Instrucciones generales de Carlos V a la Emperatriz Isabel para el gobierno de Castilla durante su ausencia a las vistas de Niza de 1538, dadas en Barcelona, a 22 de abril de 1538 (CDCV, I, págs. 539-542). Restricciones al poder general de la Emperatriz sobre el Gobierno de Castilla, durante la ausencia de Carlos V, en 1538, dadas en Barcelona, a 22 de abril de 1538, (CDCV, I, págs. 542-544). Instrucción de Carlos V a Felipe II sobre cómo se había de gobernar el Príncipe, en caso de fallecimiento del Emperador, dadas en Madrid a 5 de noviembre de 1539, I, págs. 32-43 (fundamentalmente sobre política internacional).Poder general de Carlos V al Cardenal don Juan Tavera par el gobierno de España durante su ausencia, dada en Madrid, a 10 de noviembre de 1539, CDCV,II, págs. 43-48). Instrucciones de Carlos V al arzobispo Tavera, de cómo se había de regir el gobierno de Castilla durante la ausencia del Emperador, dadas en Madrid, a 10 de noviembre de 1539, (CDC V, II, págs. 48-50). Restricción de Carlos V al poder general dado al Cardenal de Toledo, en Madrid, a 10 de noviembre de 1539-53, (CDCV, II, págs. 50-53). Orden de Carlos V al Cardenal Tavera y demás ministros puntualizando algunos aspectos de las instrucciones sobre los Consejos, en Madrid a 10 de noviembre de 1539, (CDCV, II, págs. 53-55). Instrucciones públicas de Carlos V a Felipe II para el gobierno de España durante su ausencia, dadas en Barcelona a 1 de mayo de 1543, II, págs. 85-89. Instrucciones personales de carácter moral. Con referencias a personajes e instituciones y advertencias políticas, dadas por Carlos V a Felipe II, en Palamós a 4 de mayo de 1543 (CDCV, II, págs. 90-103). Instrucciones confidenciales y secretas en las que el Emperador informa a su hijo de las cualidades y defectos de los principales ministros que deja a su lado, advirtiéndole de los peligros e incluso maquinaciones en que podría entrar, dadas en Palamos, 6 de mayo de 1543 (CDCV, II, págs. 104-118). Particularizadas instrucciones sobre política exterior, conocidas como «testamento político del Emperador», escritas en Augsburgo, a 18 de enero de 1548 (CDCV, II, págs. 569-592). Nombramiento de Maximiliano y María como lugartenientes y gobernadores generales de Castilla [y Aragón] y poderes que se otorgan a los regentes en los ámbitos de justicia y administración del reino, hecho en Bruselas, a 29 de septiembre de 1548 (CDCV, III, págs. 21-25). Restricciones al poder otorgado para el gobierno del reino a Maximiliano y María, dado en Bruselas, a 29 de septiembre de 1548 (CDCV, III, págs. 25-31). Instrucciones de Carlos V a Maximiliano y María para el gobierno de Castilla, dado en Bruselas, a 29 de septiembre de 1548 (CDCV, III, págs. 31-36). Poder general de Felipe II para el gobierno de Castilla durante la ausencia del Emperador, dado en Augsburgo, a 23 de junio de 1551 (CDCV, III, págs. 304-308). Restricciones sobre el poder general para el gobierno de Castilla, dadas en Augsburgo, a 23 de junio de 1551 (CDCV, III, págs. 308-312). Amplio poder para el gobierno de la Corona de Castilla en asuencia del Emperador y del príncipe Felipe, a favor de su hija doña Juana de Austria, dado en Bruselas, a 31 de marzo de 1554. Instrucciones dadas por Felipe II a su hermana Juana de Austria, sobre el gobierno de Castilla durante su ausencia, dadas en La Coruña, a 12 de julio de 1554 (CDCV, IV, págs. 105-109). Instrucciones a la princesa doña Juana sobre el gobierno de las Indias, dadas por el príncipe Felipe en La Coruña, a 12 de julio de 1554 (CDCV, IV, págs. 110-112). Restricciones a los poderes de doña Juana, dados por el príncipe Felipe, en la Coruña, a 12 de julio de 1554 (CDCV, IV, págs. 112- 117).

nado, y luego el príncipe Felipe. Incluso, en ausencia de éste, quedaron al cuidado de los asuntos de España la hermana de Carlos, María, y su esposo Maximiliano, y en su último viaje la regencia sería ocupada por Juana de Austria.

En cada ocasión el rey otorga de forma habitual tres tipo de documentos al regente de turno: «poderes», «restricciones a los poderes» e «instrucciones». Los poderes serán normalmente formularios, reiterándose muchas de las cláusulas. Como también sucede en las restricciones a los mencionados poderes, pero éstos tienen una mayor significación jurídico-política, pues el mero hecho de otorgarlos entraña que el regente no disfruta de plenitud en la delegación del poder. Lo que, en determinados casos obligaba a recurrir a la instancia superior, que no era otro que el monarca, aunque éste se encontrase lejos. Por ejemplo, en líneas generales, el contenido de las restricciones otorgadas por el Emperador para el gobierno del reino a Maximiliano y María, dado en Bruselas, a 29 de septiembre de 1548, es el siguiente según resumen de Fernández Álvarez:

> Que no se concedan legitimaciones a hijos de clérigos ni habilitaciones ni mayorazgos. Que no se den cédulas sobre las penas de cámara. Tampoco se den cédulas para librar en la contaduría, ni en las órdenes, ni en la cruzada, etc. Que no concedan mercedes ni donaciones de vasallos, etc. Que provean los oficios de justicia con parecer del presidente del Consejo y de Juan Vázquez. Consultarán con el Emperador para nombrar ciertos cargos. Que se tenga cuidado de que los corregimientos recaigan en personas dignas. Que no provean ningún oficio de Hacienda ni asiento en las Casas Reales. Que se derriben las fortalezas que no sirven y que se reparen las otras. Que no provean las escribanías de rentas. Podrán proveer todos los demás oficios, excepto el de las ciudaes que se citan, reservados para premiar los servicios de los caballeros que están en su servicio. Que no se provean las capitanías de las guardas que vacaren, y se repartan las gente entre las otras. En los cargos de la Iglesia que vacaren quedarán reservados al Emperador todas las dignidades que tengan de renta trescientos ducados para arriba. Que no den hidalguía, caballerías ni naturalezas. Que no mueden rentas de juro perpetuo sin consultar con los contadores. Pueden proveer los oficios de las Indias que vacaren, excepto los del consejo de Sevilla y las altas jerarquías de los virreinatos que quedan reservados para el Emperador. Excepto los obispados de las Indias, que quedan reseravados al Emperador., los demás oficios pueden nombralos los príncipes. Que no se pague nada sobre lo de las Indias, ni se concedan derechos ni mercedes. Que no se den licencias de esclavos sino hasta ocho, y que se provea lo necesario para las obras de alcázares que están ya comenzados. Del oro y plata que viniere de las Indias para el Emperador, tomen nota los del Consejo de Hacienda y se emplee en lo necesario, sin que se entrometan los del Consejo de Indias. Que se mire el provecho que se puede sacar de las Indias para las grandes necesidades que hay[53].

[53] CDCV, III, págs. 25-31.

Destaco estas restricciones porque precisamente Maximiliano no se avino bien a ellas, lo que puso de manifiesto ante el Emperador. A sus respetuosas pero firmes protestas, respondió Carlos V, en una carta fechada en Bruselas, el 25 de enero de 1550, lo siguiente:

> Se hizo en quanto a este punto, lo mismo que con la Emperatriz, que haya gloria, y con el sereníssimo Prínçipe, mi hijo, de que os deveis tener por satisfechos; mayormente que los del Consejo Real, los de Indias y Ordenes, Contadores y los de la Hazienda y otros ministros y officiales para las cosas ordinarias que han de despachar, es forçoso tenga cada uno su instruçión, y que la general de la governación y la restiçión esté en poder del secretario y tengan traslado dellas los de la Cámara, como se hizo siempre, para tener entendida nuestra voluntad y preveniros y advertiros de lo que se deve proveer y hazer, porque aunque bastáys para mucho más, no podrías de estar tan continuo cuydado, ny convenía que este negocio se remitiese a sólo uno, porque sería confusión entre los que han de tratar los negocios; los quales no se podrían hazer. De manera que por todas estas causas y otras os devéys tener por contentos con lo que está ordenado, quanto más que aunque se quisiese remediar por la forma que dezís no se podía conseguir lo que pretendéys por estar ya tan público, ny las gentes se podrían acabar de satisfazer[54].

En definitiva se trataba de reglamentar el funcionamiento de la administración central como garantía de su eficacia, pero también de que cada cual, instituciones y cargos, se atuvieran a su papel, preservando así la suprema autoridad real. Por ello, estas regencias intentan apuntar más hacia una actual delegación de competencias administrativas, que hacia una genérica delegación del poder vacante, más propia de un virrey. Además, como se menciona en el texto anterior, cada organismo recibió a su vez sus propias instrucciones del monarca, con lo cual, aunque de forma indirecta, no quedan bajo la exclusiva dependencia del regente.

En toda la documentación mencionada se pecibe con absoluta claridad el fundamental papel atribuido a los Consejos como ejes de la Administración central carolina. Resulta aquí imposible hacer un análisis de toda esta documentación generada por Carlos V para el gobierno central de la Monarquía durante sus ausencias de España. Por ello quiero detenerme tan sólo en las instrucciones que recibió en 1543 el príncipe Felipe de su padre, para el ejercicio del gobierno durante esta asuencia. En realidad no se trata de una sola instrucción, sino de tres, otorgadas sucesivamente en Barcelona, el 1 de mayo de 1543; Palamós, el 4 de mayo de 1543; y otras dadas en el mismo lugar, el 6 de mayo de 1543. Las primeras son instrucciones de carácter ordinario, muy similares a las otorgadas con anterioridad[55]. Las segundas ya tienen

[54] CDCV, III, pág. 182.
[55] CDCV, II, págs. 85-89.

otro tono más paternal y educativo, al menos según el título que les dío Fernández Álvarez: «Instrucciones personales de carácter moral. Con referencia a personajes e instituciones y advertencias políticas[56]»; y las terceras, son de contenido aún más sensible: «Instrucciones confidenciales y secretas en las que el Emperador informa a su hijo de las cualidades y defectos de los principales ministros que deja a su lado, advirtiéndole de los peligros e incluso maquinaciones en podrían entrar[57]».

Este conjunto, al que se pueden añadir las «Particularizadas Instrucciones» sobre política exterior, conocidas como «testamento político del Emperador», también dirigidas al Príncipe y fechadas en Augsburgo, a 18 de enero de 1548, puede ser considerado como todo un breviario para el gobierno práctico de un monarca renacentista[58]. Pero también estas instrucciones deben considerarse como conjunto normativo vinculante y, por tanto, con cierto valor legal en todo aquello que no fueran meros consejos morales o éticos.

La primera cuestión concreta que debe matizarse con respecto a esta suma de instrucciones, es que las primeras se dan para guardar el orden y la gobernación de los «reinos y señoríos de Castilla». Por lo que no se refiere a Aragón, como sucede con otras instrucciones de anteriores regencias. Si embargo, la explicación a este respecto la facilita el propio Carlos V en la segunda de las instrucciones, y es que el mismo Emperador se encuentraba en la Corona de Aragón: «He ordenado aquí el Consejo de Aragón, y también se os harán instrucciones sobre la governación de los reynos desa Corona y sobre la manera del firmar, a lo qual me remyto, y usareys conforme a lo contenido en ellas y a lo susodicho.» Y advierte sobre la necesidad de ser más prudente y cuidadoso en los asuntos de aquel reyno: «..., que en ello seays muy sobre aviso, porque más presto podryades herrar en esta governaçión que en la de Castilla, asy por ser los fueros y cosntituciones tales, como porque sus pasiones no son menores que las de otros, y ósanlas más de mostrar y tienen más desculpas, y hay menos maneras de poderlas averyguar y castigar».

En lo que respecta a la Polisinodía, a la que me voy a referir recogiendo referencias insdistintas de los tres documentos, tras la genérica recomendación con respecto al cuidado que debía tener el Príncipe sobre la administración de justicia, los avisos que le deja son los siguientes.

Recomendaciones genéricas para el gobierno con los Consejos

La más común y frecuente las órdenes recogidas en las distintas instrucciones, que en éstas se reitera, es la del lugar donde se deben reunir los Consejos: «Que el Consejo Real se haga siempre en palacio como se acostumbras, y así mismo los Con-

[56] CDCV, II, págs. 90-103.
[57] CDCV, II, págs. 104-118.
[58] CDCV, II, págs. 569-592.

sejos de Estado y Guerra. Los otros Consejos se hagan adonde y como se acostumbra estando yo presente[59]».

Otro aspecto es el relativo al comportamiento moral de los consejeros. Sobre ello recomienda el Emperador a su hijo que: «A todos ellos mandareys guardar mucho la libertad entre todos para que sus votos sean libres, y estad sobre avyso, que los consejeros no se obliguen por amistad en otras cosas, que no convyniesse, ny ha hazerse parciales y apaçionados[60]».

De mayor interés e importancia resulta otra orden relativa al cauce de los documentos administrativos, que no debían de ser tramitados más que por aquellas personas que estuvieran designadas. Así, las consultas de los Consejos debían venir señaladas por los consejeros o secretarios obligadas a hacerlo, o por aquellas que, según veremos, deja específicamente nombradas para ello. Y, sobre todo, el Príncipe, nunca debía despachar ni firmar documentos que no le fueran presentados por Cobos: «Que todas las provisiones y despachos que se hobieren de hacer para que el Príncipe firme, vayan señaladas, las que se acostumbran señalar, de los Consejos y personas que los suelen hacer y para ello quedan nombradas, y las otras en que no hay necesidad de señal, se haga como se acostumbra, habiéndolas pasado el comendador mayor de León; y que el Príncipe no firme sino por mano de los secretarios, que quedan señalados, ni ellos los lleven a firmar al Príncipe, sin que lo uno y lo otro lo lleven a ver al dicho comendador mayor de León[61]».

En las instrucciones «morales» Cobos aparece como la mano derecha del regente. Así, debía remitir a cada Consejo sus respectivas instrucciones, aprobadas por el rey, sobre el modo de actuar bajo la regencia. Lo que significa que cada cual, regente y Consejos, recibía sus normativa particular. Lo que entraña una importante reglamentación del panorama administrativo de la Polisinodia: «Y para que mejor podays hazer todo los susodicho, yo os he dexado acompañado de todos los Consejos que allá tengo y demás de las ordenanças que cada uno dellos tienen, hagora con Covos les enbyo sus instruxiones, donde les ordeno la manera que han de tener en consejaros y servyros durante esta my ausencia. También os trae Covos las instruxiones de cómo con cada uno de ellos os haveys de haver. Y esto, hijo, haveys de ser muy dado a tomar los buenos consejos que os darán y seguyr las intruxiones que para eso os enbyo, donde está bien declarado muy particularmente todo lo que en ello convyene y se ofrece. Y asy os ruego y encargo que las siguays y mandeys a todos ellos que las sigan y guarden[62]».

Aún más detallado y significativo es el siguiente texto, en lo que se refiere al trámite y firma de los documentos y decisiones emanados de los Consejos que debía se-

[59] CDCV, II, pág. 87.
[60] CDCV, II, pág. 95.
[61] CDCV, II, pág. 89.
[62] CDCV, II, págs. 93-94.

guir el Príncipe: «También por ellas [las instrucciones] doy la orden que haveys de tener en el firmar, que es que las cartas y provisiones ordinaryas vayan señaladas cada una del Consejo donde dependyere. No me pesara quel cardenal de Toledo estuvyera presente quando firmáredes. Pareçióle con sólo estar presente que no podya dar buena cuenta dello. No me pareçió cosa justa que, pues vos firmávades, que huviese otra señal general que la vuestra. Por eso de las otras cartas misyvas y de otras que se podrán ofreçer, he manadado a Covos que tenga cuydado de verlas antes que os las traygan a firmar, y que él os avyse de las dificultades que huvyere. Usareys dello en esta conformydad y encargarleeys, que tenga gran cuydado de que no os trayga ny pase cosa que no convyniese; y sy en alguna de las que os truxiese tuvyésedes algún escrúpulo, os podreys informar de don Joan [Zúñiga] y de otros que os pareçiere, para que os digan lo que convynyere. Guardaos mucho de no firmar cartas particulares en las Chançeleryas, ny otros tribunales de justiçia, en particulares, en recomendación de las partes, porque sabed que para hazer mal muchas vezes toman el ruego del Rey por mando, y para hazer bien no todos obedecen a sus mandamientos. Tambyén os guaradreys de no escrvyr ny encomendar de palabra a nadye cosa particular, sy no quereys despés pagarlo con las setenas. Tanbién guardaos mucho de no dar, ny de palabra ny por escrito, promesa de cosa de porvenyr ny espectativa, pues ordynaryamente no se sygue buen suceso de anticipar el tienpo en cosas semejantes[63]».

Otra cuestión importante que late bajo la redacción de todas las instrucciones es el poder y complicada relación entre los grandes personajes del momento: Tavera, Cobos y Valdés —casi un «triunvirato»— quienes quedan como los principales asesores de Felipe durante estas sus «primeras armas» como gobernante. Cobos parece ser considerado por el Emperador como el más experto: «... y porque veys la confiança que yo hago de Covos y la esperyencia que él tiene de mis negocios, y que está más informado y tiene más plática dellos que nadye, tanbién en ellos y en las cosas que os pareçiere tomar su informaçión y consejo, lo tomeys[64]».

No obstante, teniendo en cuenta la personalidad y el peso político de los tres, no parece aventurado afirmar que Felipe estaba bastante bien vigilado, aunque también se trataba de que se produjera una recíproca vigilancia entre ellos y que era Felipe el que quedaba como árbitro de la situación.

A este respecto se manifiesta con claridad el Emperador en sus instrucciones secretas, calificándolos a los tres como «cabezas de bando», y en otro apartado recoge, bajo este contexto, su famosa recomendación sobre *no obligarse a uno sólo, aunque sea más descansado*, casi como una profecía de lo que habría de suceder en el siglo XVII[65].

---

[63] CDCV, II, pág. 96.

[64] CDCV, II, pág. 102.

[65] «Ya se os acordará de lo que os dixe de las paçiones, parcyalydades y casy vandos que se hacían o están hechos entre mis criados, lo qual es mucho desasosiego para ellos y mucho deservycio nuestro; por lo qual es muy necesaryo, que a todos deys a entender que no quereys ny os teneys por servydo dello y

Tampoco se priva el Emperador en las mismas instrucciones de dedicarles párrafos a Tavera, Valdés y Cobos, poco elogiosos, al igual que hace con el duque de Alba, según veremos luego.

Así, a Cobos, al que considera el más eficaz, lo califica de fiel, aunque ya no tan trabajador y más ambicioso que antes, por presiones de su esposa, de la que el rey tenía una imagen deplorable. También le advierte de que puede intentar ganarse la voluntad del Príncipe con mujeres, así como de que no despache con el a solas, ni que le dé más autoridad de la que tiene por las instrucciones, que no era poca. También le recomienda que, pese a ser el más experto y hábil en los asuntos de hacienda, no las lleve solo, para lo que podría utilizar también a Zúñiga[66].

La propia capacidad de Valdés es cuestionada por el Emperador. Lo califica de «buen hombre», pero «no es, lo que yo alcanço, tanta cosa como serya menester para un tal Consejo», y se es el presidente del de Castilla es por que «no hallo ny sé otro que le hiziese mucha ventaja».

Otra persona destinada a jugar un papel destacado en esta administración polisinodial del príncipe, es el secretario Juan de Zúñiga, al que en las instrucciones personales el Emperador califica de «vuesto relox y despertador». Y añade «... y que seays muy pronto a oyrle y tanbién de creerle[67]», porque el secretario era el encargado de hacerle trabajar y darle tiempo para el descanso: «Joán de Zúñiga no os los quitará [los descansos] quando sea tienpo, ni os dirá que os empleeys en ellos quando no lo fuere, como por ventura otros muchos que para lisonjearos y traeros a sus voluntades, nunca entenderán syno en divertiros en plazeres, asy en justas, torneos, juegos de cañas, cazas, como en otras cosas por ventura aún peores, de que haveys de estar muy recatado y guardaros dello en todo caso[68]».

También hace valoraciones sobre Granvela, como el mejor conocedor de la política internacional, y de Loaysa, enfrentado a Tavera y ya enfermo, al que conviene

---

que el que usara dellos no selo permytireys. Y porque en público se harán myl regalos y amores y en secreto lo contraryo, es menester que seays muy sobre avyso de cómo lo hicieren. Por esta causa he nombrado al cardenal de Toledo, Presidente y Covos para que os aconsejeys dellos en las cosas del govyerno. Y aunque ellos son las cabeças del vando, todavya los quise juntar porque no quedássedes solo en manos del uno dellos: cada uno ha de trabajar de haveros en manos y de necessytaros a serviros del. El cardenal de Toledo entrará con humildad y santidad; honrarle, creedle en cosas de virtud, que él os aconsejará bien en ellas; encargadle que os aconseje bien y sin paçión en los negocios que tratare con vos y en escoger buenas personas desapasionadas en los cargos; y en lo demás no os pongays en sus manos solas ny agora ny en ningún tiempo ni de ningún otro, antes tratad los negocios con muchos y no os ateys ny obligueys a uno sólo, porque aunque es más descansado no os conviene, principalmente es estos vuestros principios, porque luego diryan que soys gobernado y por ventura que serya verdad, y que el a quien tal credyto cayesse en las manos se ensorbecería y se levantaría de arte que después harya mil hierros; y en fin todos los otrso quedaryan quejosos.» (CDCV, II, págs. 108-109.)

[66] CDCV, II, págs. 110-155.

[67] CDCV, II, pág. 102.

[68] CDCV, II, pág. 99.

«endereszarle» hacia su iglesia sevillana, pese a lo servicios que el Emperador le reconoce[69].

Consejo Real

En lo que respecta al Consejo Real dispone: «que tenga las consultas ordinarias del Consejo, como yo lo he acostumbrado y hecho siempre», pero cuando se tratara de cuestiones más delicadas, el Príncipe debía responder «en la consulta que quiere pensar en aquello, y después llame al muy Rvmo. cardenal de Toledo, y al presidente del Consejo, y al Comendador Mayor de León, y con ellos vea lo que se debe proveer, y lo que se determinare, mande al Presidente que de su parte le responda al Consejo[70]».

En las segundas instrucciones «personales», Carlos V confirma el control de Tavera y Cobos sobre las decisones importantes del Consejo, que preside Valdés, y establece unas normas algo más minucioso sobre el gobierno del Consejo, en las que intenta guaradar un justo punto de equilibrio entre la protección a la Iglesia —tan desairada en aquel momento por la reforma protestante— y su poder regalista sobre ella: «Al Consejo Real encargareys, conforme a lo que en ellas está contenydo, que administren buena justicia y miren mucho por todo lo que tocare a la buena governación del Reyno, y que las leyes y ordenanças hechas sean muy bien guardadas y conplidas, y que no ynoven, ny permitays ser ynovado las que a my partida mandé hazer para evytar los interdichos y cesaçiones a dyvyniis, sin grande y urgente causa, y escuchar los abusos en que en estas y semejantes cosas usan por parte de la Sede Apostólica; todavya tenyéndole siempre todo respecto y acatamiento que, sin permityr los dichos abusos ny contradezir a las leyes del Reyno, convyene y es justo que se le tenga y más en estos tiempos que tan desfavorecyda esta de muchos. Las cosas que de las consultas que hizieren resultaran, ya en las instrucciones está declarado cómo las aveys de myrar con el cardenal de Toledo, Presidente y Covos, y en eso lo executareys asy, tratando a cada uno dellos según la calidad y autorydad de sus personas y confiança que yo haga dellos, encargándoles que con mucha conformydad os aconsejen lo que convyene, sin ninún respecto, pasión ni confusión[71]».

Consejo de Estado

También deja al príncipe un Consejo de Estado: «Porque durante mi ausencia destos Reinos subcederán cosas, de las que yo suelo comunicar y tratar con los del Consejo de Estado, dexo señalados para ello a los muy reveréndísimos cardenales de

[69] CDCV, II, págs. 115-117.
[70] CDCV, II, pág. 86.
[71] CDCV, II, pág. 94.

Toledo y Sevilla (García de Loaysa), y al duque de Alba, my mayordomo mayor, a quien dexo por mi capitan general destos reinos, y al conde de Osorno, y a los comendadores mayores de Castilla (Juan de Zúñiga) y de León, y al conde de Cifuentes; cuando estuviese presente para este Consejo ha de mandar juntar consigo las dichas personas, o los que dellos se hallaren presentes, y con ellos ha de tratar los negocios que se acostumbran y no más[72]». Al mismo teimpo se dispone que como secretario ejercería quien designara Cobos.

Este Consejo queda también a cargo del cuidado de la familia real, incluida la reina madre doña Juana. Así, para el caso de que ocurrieran «pestilencias», sólo debía decidirse bajo su paracer si se traslaba a las infantas María y Juana a lugares alejados de la corte: «provéase, con parecer de los del Consejo de Estado, todo lo que conviniera[73]».

En las instrucciones personales tan sólo añade su deseo de que hubiera «conformidad» en sus acuedos : «Lo del Estado lo comunycareys y tratareys como y con las personas contenydas en vuestra instrucción, y hareys con ellos y les encargareys lo mismo, y que sienpre entre todos ellos haya mucha conformydad[74]».

Consejo de Guerra

Igualmente deja al Príncipe asesorado por un Consejo de Guerra: «Y las cosas principales de la guerra, y lo que allí resultare de guerra y las cosas ordinarias que se tratan en el Consejo de Guerra, entiendan en la exención, provisión y cumplimiento dello, el dicho duque de Alba y los otros que suelen estar en el dicho Consejo de Guerra, y las provisiones y cartas que en esto se hobiesen de hacer, las señalen para que el príncipe las firme, el dicho Duque y el comendador de León; y los cargos que hobiesen de proveer y comisiones que se hobiesen de dar en cosas de guerra, provea el Príncipe con parecer del duque de Alba[75]». De esta forma Cobos y Alba, ejercen esa especie de refrendo sobre las decisiones del regente, asumiendo también la responsabilidad sobre las mismas ante el propio Emperador.

La designación del secretario del Consejo queda sin rellenar, en puntos suspensivos, pero se añade que actuará: «... en nombre del secretario Joan Vázquez», que por entonces era el titular de esta secretaría, pero que había marchado con el monarca.

En cuanto a las misiones concretas asignadas a este Consejo eran las de vigilar la defensa de fronteras y el gobierno de las Guardas de Castilla[76].

El principal personaje de este Consejo de Guerra del príncipe Felipe, era Alba. Así, en las instrucciones personales, señala el Emperador: «En las cosas de la guerra

[72] CDCV, II, pág. 86.
[73] CDCV, II, pág. 89.
[74] CDCV, II, pág. 95.
[75] CDCV, II, pág. 86.
[76] CDCV, II, pág. 87.

usareys, como dicho es en ellas, y porque he hecho al duque de Alva Capitán General, le favorescereys, honrareys y crereys, porque soy cierto que entiende y usará bien deste cargo[77]». Afirmación no exenta de cierto cinismo, pues en las instrucciones secretas comenta el Emperador a su hijo lo que considera capaz de hacer el Duque por su desmedido interés en entrar a formar parte del grupo de Tavera, Cobos y Valdés, que controlaba el Consejo de Castilla. Cosa que, según se dijo, Carlos V rechaza precisamente por peretenecer Alba a la alta nobleza, de la que recelaba para el ejercicio del gobierno. El siguiente documento, en el que Carlos descalifica a Alba como persona y en el que previene a su hijo contra quienes incluso utilzarán mujeres para ganar su voluntad, es uno de los más ineteresantes del Emperador, por cuanto refleja magníficamente su experiencia personal e instinto político: «El duque de Alva quisiera entrar con ellos, y creo [que] no fuera de vando [se refiere a los bandos que cada uno de los tres citados encabezaba] syno del que le convynyera. Y por ser cosa de govyerno del Reyno donde no es bien que entren grandes no lo quise admityr, de que no quedó poco agravyado. Yo he conocido en él, después que le he allegado a mí, que él prtende grandes cosas y crecer todo lo que él pudyere, aunque entró santiguándose muy humilde y recogido. Myrad, hijo, que hará cabe vos que soys más mozo. De ponerle a él ni a otros grandes muy adentro en la governación os haveys de guaradar, porque por todas vías que él y ellos pudyeren os ganarán la voluntad, que después os costará caro; y aunque sea por vía de mujeres creo que no lo dexará de tentar, de lo qual os ruego guardaros mucho. En lo demás yo lo enpleo en lo d'Estado y de la guerra; servydos dél en esto y honralde y favorecelde pues que es el mejor que agora tenemos en estos Reynos[78]».

Consejo de la Cámara de Castilla

Con respecto a este Consejo las instrucciones son las que siguen: «En los expedientes de Cámara entenderán el comendador mayor de León y el doctor Guevara y el licenciado Girón, como agora lo hacen, y de la misma manera despacharán los negocios, y las cosas que conviniese consultarán con el dicho Príncipe, estando presente el dicho muy Rvdo cardenal de Toledo; y las otras de substancia que pareciese que conviene, me las enviarán a consultar, y servirá de secretario en este Consejo la persona que el dicho Comendador señalare[79]».

Por tratarse de un Consejo tan especializado y responsable de las concesiones gracias y mercedes, en las instrucciones personales sólo recomienda el Emperador que no se «estienda en nada» relativo a sus competencias ya regladas.

[77] CDCV, II, pág. 95.
[78] CDCV, II, pág. 109.
[79] CDCV, II, pág. 87.

Consejo de Hacienda

Con las cuestiones de Hacienda y su Consejo, el Emperador resulta más destallista, pues los problemas financieros son los que más le preocupan. En repetidas ocasiones a lo largo de las tres instrucciones reconoce que su mayor responsabilidad para con el Príncipe es no dejarle Estados más menguados que los que el había recibido por herencia, pero que en aquel momento tal objetivo estaba en peligro por falta de medios económicos. Así, en las primeras instrucciones señala: «Los de Hacienda entenderán continuamente en que cumplan las consignaciones y apuntamientos que yo dexo ordenado, sin que en aquello se haga otra cosa, y especialmente lo de las guardas, galeras y fronteras y las otras cosas, y trabájese de satisfacer a las deudas y cambios, buscando para ello medios, y los que han de entender en ello, con el comendador mayor de León, sean el obispo de Badajoz, el doctor Guevara, de mi Consejo, y los contadores, siendo presente Alonso de Baeza; los cuales han de entender en todas las cosas que tocasen a la dicha Hacienda, como aquí, y especialmente de lo de las ventas de los bienes de las Ordenes, conforme a las Bullas que tenemos de Su Santidad, y ellos consultarán al dicho Príncipe lo que conviniere; el cual ha de firmar lo que se acordare de las dichas ventas con las señales del obispo de Badajoz, doctor Guevara y uno de los contadores, y estando impedido alguno, o por otra causa, bastará que señalen los dos; en las otras cosas de Hacienda, señale el comendador mayor de León, como lo acostumbra. Ha de tener muy especial cuidado de favorecer y ayudar las cosas que tocaren a la Hacienda, por lo que esto importa, y todas las veces que conviniere ha de tomar trabajo al Príncipe de oir a los del Consejo della, y hacer y proveer todas las cosas que conviniere. Yo dexo poder al dicho Príncipe para lo de las ventas de las Ordenes; usará dél en las cosas que fueran asentadas y concertadas por los del dicho Consejo de Hacienda, y otorgará y firmará lo que se asentare, habiéndoselo consultado, como se hace conmigo[80]...».

En tanto que en las segundas instrucciones, las personales, añade: «En lo de hazienda, he mandado hazer una instruxión de lo que hay y de lo que convyene gastar. Covos la lleva. Mandareys que so se toque en ella, y qué sea observada y executada. Y porque esto de la Hazienda es agora el principal y más importante negoçio que yo tengo, y de donde se puede recivir gran deño o provecho a mys negoçios, vos los favorecereys y mandareys en todas partes, donde fuere menester, que los favorescan, y busquen y entiendan en todos los medyos, por donde ella podrá ser aprovechada y mis negoçios socorridos[81]».

Consejo de Cruzada

En el Consejo de Cruzada también aparece Cobos, junto al doctor Guevara, como hombre de confianza: «Que tenga cuidado el Príncipe en encomendar al co-

[80] CDCV, II, págs. 87-88.
[81] CDCV, II, pág. 95.

misario general y a las otras personas que entienden en lo de la Cruzada, subsidio y medios frutos, que entiendan en ello con la diligencia y cuidado que es menester, y que lo que hobiere necesidad de consultarse lo consulte el Comisario general, presentes el comendador mayor de León y el dotor Guevara».

Consejo de Ordenes

En cuanto a los asuntos de las Ordenes Militares, quedan bajo el control de Cobos y Zúñiga. Así deja dispuesto: «Los del Consejos de las Ordenes entenderán en los negocios, como lo acostumbran, y lo que conviniese consultar con el dicho Príncipe, como lo hacen conmigo, guardando lo que por instrucción les dexo mandado y lo que se hobiere de consultar con el Príncipe, sea estando presentes con él los comendadores mayores de Léon y Castilla. Que el Príncipe provea los oficios y beneficios de las árdenes, con parecer de los Presidentes, cada uno en lo que toca, y de los dichos Comendadores Mayores de León y Castilla[82]».

Además, en las instrucciones secretas, muestra el Emperador su desconfianza hacia el Comisario General del Consejo, conde de Osorno: «Digo de los otros Consejos lo que hay que dezir. En esta no añadiré syno que dicen que el Conde de Osorno tiene muy sujeto al Consejo de las Ordenes. Tened mano que tengan libertad. El conde es mañoso y no tan claro en sus tratos como convenya. El tiene mucha habilidad, es tan corto en su hablar que mal se da a entender, no sé sy lo haze por no querer ser entendydo o por no descontentar a nadye[83]».

Consejo de Indias

En el Consejo de Indias, el llamado a ejercer el control era, inevitablemente Cobos, pero también aquí Loaysa, el obispo de Cuenca, y el secretario Juan de Sámano: «Que el Príncipe tenga cuidado de mandar a los del Consejo de las Indias, que con todo cuidado y diligencia entiendan en los negocios dellos, guardando enteramente las instrucciones y ordenanzas que nuevamente habemos hecho y les dexamos, y que lo que suelen consultar conmigo lo consulten con él; y porque el comendador mayor de León siempre ha entendido con los del Consejo de Indias en lo que se ha ofrecido, cuando se hobiera de hacer alguna consulta la comuniquen con él y se halle presente a ello; y si en la tal consulta pareciese al Príncipe que hay alguna cosa que sea menester más mirarse, él diga que quiere pensar en ello, y después llame al muy Rvdo. Cardenal de Sevilla, y al Obispo de Cuenca y al dicho comendador mayor de León, y con ellos determine lo que en aquello se hobiese de proveer. Todo lo que despacharen en el Consejo de las Indias y señalaran para firmar del

[82] CDCV, II, pág. 88.
[83] CDCV, II, pág. 116.

dicho Príncipe, ha de despachar y firmar, en lugar del dicho comendador de León, Juan de Sámano, nuestro secretario, a quien antes de agora se tiene nombrado para ello[84]».

Consejo de la Suprema y General Inquisición

En asuntos de Inquisición, las instrucciones son escuetas, aunque deja claro que en la provisión de oficios de consejero se debía consultar directamente al Emperador y no al regente: «Ha de encomendar al muy Rvdo. Cardenal de Toledo (Tavera), inquisidor general que lo es de la Inquisición, se haga como conviene, y que se hagan con el Príncipe las consultas de lo que se ofreciera tocante a Inquisición, como se acostumbra hacer conmigo; y que si vacare lugar de alguno del dicho Consejo o otros oficios de los que suelen consultarme, los consulten conmigo, y que vean si será bien que se hable ni que se tome, y fenezca cada año cuenta de los bienes confiscados, para saber en qué queda, como se ha comenzado a practicar[85]».

Mucho más explícito a este respecto resulta el Emperador en las instrucciones «morales», al ordenar: «Favorced las santa Inquisiçión y tened cuydado de mandar a los ofiçiales della que usen bien y rectamente de sus ofçios y administren buena justicia[86]». Mandato de favorecer al Santo Oficio que es una constante desde el último testamento de Isabel la Católica, y que se recoge también en el del Emperador y su hijo Felipe II.

Conclusión

Hasta aquí una breve descripción, casi fotográfica, de un momento concreto de la Polisinodia organizada por Carlos V como instrumento administrativo para el gobierno interino de su hijo Felipe.

Es evidente que no nos encontramos ante unas instituciones perfectamente consolidadas, desarrolladas y conjuntadas, como lo estarán en las últimas décadas del siglo XVI. Es más, si se quiere, se trata de instituciones de tono menor, dada la ausencia del rey, verdadera alma de la organización polisinodial, pero tampoco puede afirmarse que los Consejos, brevemenente descritos aquí, fueran simples reuniones de consejeros aúlicos del rey o representantes de intereses estamentales. Hay personas que desempañan cargos y oficios, además, algunas de ellas, de gran calado político. Personas seleccionadas con criterios objetivos, fundados en los intereses de la Monarquía y no sólo por su pertenencia a un estamento o clase social. Hay competencias concretas que ejerecer, de gracia, de gobierno y de justicia. Además hay un

[84] CDCV, II, pág. 88.
[85] CDCV, II, págs. 87-88.
[86] CDCV, II, pág. 93.

marco normativo del que estas instrucciones no son más que una simple referencia circunstancial, sobre todo en comparación con su ya apreciable normativa interna escrita y consuetudinaria. En consecuencia, hay instituciones jurídicas con finalidad política, encarnadas por personas, pero las personas no estaban por encima de las instituciones a las que servían. Y sirvieron de la misma forma al Emperador, a la emperatriz Isabel, a Tavera, al príncipe Felipe, a Maximiliano y a Juana. Instituciones todo lo embrionarias que se quiera, pero instituciones jurídicas al fin y al cabo, que permitieron ya el gobierno de la excepcional organización política que goberno el Emperador Carlos V, por mucho que fueran perfeccionadas y ampliadas por su hijo Felipe.