

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA MONARQUÍA HISPANA DURANTE EL REINADO DE CARLOS V

SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE GOVERNMENT AND ADMINISTRATION OF THE HISPANIC MONARCHY DURING THE REIGN OF CHARLES V

AGUSTÍN BERMÚDEZ

RESUMEN

En este estudio se analizan los peculiares condicionamientos físico-espaciales y jurídicos que enmarcaron y mediatizaron la acción de gobierno de Carlos V en el conjunto de sus extensos dominios, las medidas utilizadas para superarlos y los resultados obtenidos. En concreto, respecto a su labor de gobierno y administración al frente de la Monarquía hispana, la misma se caracterizó por la personal dedicación del rey a dichas tareas y el mantenimiento de un organigrama institucional continuista y respetuoso con la legalidad heredada de sus antecesores. Un organigrama que amplió y perfeccionó, empleando para su funcionamiento a un *staff* de oficiales que fue reclutado mayoritariamente entre sus súbditos hispanos.

PALABRAS CLAVE: Carlos V, Gobierno de Carlos V, Gobierno de la Monarquía hispana, Los Austrias hispanos, Siglo XVI español.

SUMMARY

In this paper we analyse the peculiar physical/spatial and legal conditions that framed and conditioned the action of Charles V's government in all its extensive domains, as well as the measures used to overcome them and the results obtained. Specifically, regarding his work of government and administration in the Hispanic Monarchy, it was characterized by the personal dedication of the king to these tasks and the maintenance of an institutional continuity, always respectful with the legality inherited from his predecessors. An organizational chart that he expanded and perfected, using for it a staff of officers who were recruited mostly among his Hispanic subjects.

KEYWORDS: Charles V, Charles V's government, Government of the Spanish Monarchy, The Spanish Habsburgs, Spanish 16th Century.

1. EL GOBIERNO DE LA MONARQUÍA HISPANA EN EL CONTEXTO DE LAS POSESIONES CAROLINAS

En sentido metafórico Carlos I podría ser calificado como un gobernante poliédrico, pues bajo la figura de un poliedro cabría representar al conjunto de sus vastos dominios. Las caras visibles de dicha representación estarían fundamentalmente formadas por el Estado borgoñón, la Monarquía hispana, el Archiducado de Austria y el Sacro Imperio Romano Germánico. Tales entidades territoriales, pese a su propia y diferenciada personalidad, quedan en cierto modo interconectadas debido a su común pertenencia soberana, de modo que cualquier consideración sobre el gobierno de una de ellas no puede hacerse de forma aislada, desconectada del resto, sino, por el contrario, en interrelación con el mismo.

Nunca antes de Carlos I ningún titular de los reinos hispanos había detentado en su persona un proceso de concentración de soberanía sobre unos territorios tan extensos y dispares como los suyos. Dicho proceso se caracterizó por su rapidez (se produce a lo largo de no más de cinco años), por su legitimación jurídica hereditaria, y por su progresiva dinámica expansiva.

Cronológicamente el punto de partida de esta extensa conformación territorial lo marca el conjunto de territorios de lo que, en términos amplios, se suele calificar como Estado Borgoñón¹. Tiene su procedencia en la herencia de su abuela paterna, María de Borgoña, y englobaba fundamentalmente cinco ducados (Borgoña –sólo el título–, Brabante, Limburgo, Luxemburgo y Güeldres), nueve condados (el condado palatino de Borgoña, Charolais, Flandes, Artois, Henao, Namur, Zulphren, Holanda y Zelanda), seis señoríos (Frisia, Salins, Malinas, Utrecht, Groninga, Overijssel), y un disperso número de tierras y ciudades. A la titulación separada de cada una de dichas entidades accedió el joven Carlos en 1506 tras la muerte del legítimo titular de las mismas, su padre Felipe el Hermoso. Por su corta edad (seis años) la efectividad práctica de la transmisión no alcanzaría plena vigencia hasta la declaración de su mayoría de edad en el año 1515.

Al año siguiente, en 1516, Carlos recibe la herencia española que le viene tanto por vía de su abuela materna, D^a. Isabel, reina de la Corona de Castilla, como de su abuelo materno, D. Fernando II, rey de la Corona de Aragón. Aunque jurídicamente

¹ Denominación generalizada por Henri PIRENNE: “The Formation and Constitution of the Burgundian State (Fifteenth and Sixteenth Centuries)”, *American Historical Review*, 14. 3 (1909), pp. 477-502.

la legítima heredera de ambos patrimonios era su madre D^a Juana, la demencia de ésta y, por lo tanto, su subsiguiente incapacidad para gobernar, justifica a su hijo y heredero, Carlos, autoproclamarse rey cotitular con su madre (tal y como así constará siempre en la documentación oficial hasta la muerte de la reina en 1555). Pero, pese a la observancia documental de esta formalidad, en la práctica Carlos I se convirtió en el efectivo y único gobernante de ambas coronas. Los territorios en ellas comprendidos eran de una gran extensión. Por un lado, en la Corona castellana se integraban los reinos unidos de Castilla e Indias y el reino separado de Navarra. Por otro lado, en la Corona aragonesa se encuadraba el principado de Cataluña y los reinos de Aragón, Valencia, Mallorca, Nápoles, Sicilia y Cerdeña.

Tres años más tarde, en 1519, la muerte de su abuelo paterno, el Archiduque soberano de Austria, Maximiliano I (a la sazón también emperador del Sacro Imperio Romano Germánico), le depara la titularidad soberana sobre el territorio austríaco en cuanto heredero primogénito varón de Felipe el Hermoso, el cual, a su vez, lo era de su padre Maximiliano. Comprendía, entre otras tierras, el propio archiducado de Austria, los ducados de Carintia, Carniola y Estiria, el condado del Tirol y de Gorizia, los obispados de Brixen, Chur y Trento, el señorío de Tarasp, la ciudad de Trieste, y desde 1526 parte de Bohemia y Hungría².

Por último, al año siguiente, 1520, Carlos es elegido rey de Romanos y, por ende, Emperador electo, con las prerrogativas soberanas que tal dignidad conllevaba. Un poder que se extendía sobre las seis circunscripciones imperiales de Baviera, Suabia, Alta Renania, Baja Renania (Westfalia), Franconia y Baja Sajonia, a las que se le habían añadido desde la Dieta de Colonia de 1512, las circunscripciones de Austria, Borgoña, Rin y Alta Sajonia.

De todo este vasto conglomerado de territorios heredados, Carlos V se desprenderá en 1521, por el edicto de Worms, del Archiducado soberano de Austria. Renunció al mismo en la persona de su hermano Fernando, quien posteriormente sería también rey de Hungría y de Bohemia.

Pero, aun descontando este Archiducado soberano de Austria, los territorios mantenidos bajo la soberanía de Carlos desde los mismos inicios de su mandato seguían teniendo unas enormes proporciones. Extensión que, lejos de ser estática, se irá incrementando con el paso de los años mediante nuevas adquisiciones territoriales que estarán fundadas en títulos de conquista, anexiones, tratados, etc. Ejemplo para-

² Sobre la organización de este ámbito austríaco, véase José Antonio ESCUDERO: "Orígenes de la administración central austro-alemana. Las reformas de Maximiliano a finales del siglo XV", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 36 (1966), pp. 255-299.

digmático de ese incremento territorial lo suministra en la herencia hispana la Corona de Castilla, y concretamente dentro de ella los territorios de las Indias. El volumen de tierras descubiertas y conquistadas en Indias a lo largo de los cuarenta años del reinado de Carlos I es espectacular. Hitos sobresalientes del mismo fueron: en 1520 el descubrimiento por Magallanes del acceso al Pacífico, y los primeros contactos con las islas Marianas y Filipinas. Entre 1519 y 1521 la conquista del territorio del imperio azteca por Hernán Cortes; y entre 1532-1535 la conquista del territorio del imperio inca por Pizarro. Al propio tiempo se va produciendo la penetración y conquista de tierras del Rio de la Plata y de Chile, incorporaciones todas ellas que, sumadas a una larga lista de enclaves y territorios centroamericanos procedentes del imperio maya, suponen un extraordinario avance en la consolidación de la soberanía del monarca hispano sobre enormes extensiones territoriales del continente americano.

Frente a lo que de positivo pueda tener todo este proceso de concentración de soberanía en un único titular, es evidente que la pluralidad y magnitud de las posesiones carolinias fue un factor distorsionante de su acción de gobierno respecto a cada uno de los grandes bloques territoriales que terminan conformando sus dominios: el Estado borgoñón, el Imperio y la Monarquía hispana.

De entrada, el común titular de la soberanía en todos ellos no podía cumplir con el desiderátum, siempre pedido, e incluso exigido por sus súbditos, de la presencia real permanente en el territorio para desarrollar en el mismo una eficaz labor de gobierno. Carlos I, desde el primer momento de su mandato, fue consciente de la necesidad de su presencia, por lo menos, en los escenarios en los que la misma fuera requerida por importantes asuntos familiares, bélicos o de gestión y gobierno. Tal pretensión conllevaba necesarias y constantes ausencias que eran siempre criticadas, mal aceptadas, y en muchos casos motivo de revueltas y levantamientos.

La fórmula jurídica practicada ya desde tiempos medievales para paliar los posibles efectos adversos de la ausencia regia en un territorio era el nombramiento de un representante real dotado de los más amplios poderes para que en nombre del titular asumiera las funciones de gobierno. El elegido solía ser un personaje del círculo familiar con el grado más próximo posible al soberano o, en su defecto, algún alto dignatario civil o eclesiástico. Teóricamente, los poderes delegados eran de la máxima amplitud, hasta el punto de configurar al delegado como un *alter ego* del monarca. Pero, a pesar de las teóricamente amplísimas facultades otorgadas, en la práctica las mismas eran recortadas mediante dos diferentes tipos de instrucciones. Unas tenían carácter público, y contenían consejos o recomendaciones referidas a la forma de proceder en el despacho de los asuntos ordinarios de gobierno. Otras, de

carácter secreto, señalaban los límites del efectivo poder delegado en relación a toda una serie de actuaciones que no podían ejecutarse sin ser previamente consultadas al rey. Tal fue, en esencia, el sistema que con una similar configuración jurídica empleó Carlos V tanto para Borgoña como para el Imperio o para la Monarquía Hispánica.

En la Borgoña de época carolina se empieza utilizando dicho sistema de gobierno delegado entre los años 1507-1515 debido a la minoría de edad del heredero al Ducado. Será su tía paterna, la archiduquesa Margarita de Austria, la persona designada por su abuelo, el Emperador Maximiliano I, para que actúe como lugarteniente general y gobernadora. Ya declarado mayor de edad, y al tener que venir a la Península en 1517 para posesionarse de su herencia hispánica, el gobierno del Estado borgoñón es encomendado por el propio Carlos a un órgano colegiado, el denominado Consejo Secreto. Pero transcurridos dos años, en 1519, la fórmula colegiada es sustituida de nuevo por la unipersonal, volviendo a delegarse en Margarita de Austria la gobernación general y manteniéndosele en dichas funciones hasta su muerte en el año 1530. Tras dicha defunción, Carlos V nombrará como gobernadora a su propia hermana María, archiduquesa de Austria y reina viuda del rey Luis I de Hungría, quien desempeñó tales cometidos durante los años comprendidos entre 1531-1555.

En el Imperio, las ausencias de Carlos V se produjeron en los periodos 1521-1530, 1532-1540 y 1541-43. Durante todos ellos el representante del Emperador fue su hermano Fernando. Su designación para el primer periodo estuvo justificada tanto por su vinculación familiar como por su alta dignidad archiducal. En cuanto a los otros dos periodos, la justificación de su delegación estaba suficientemente basada en su condición de Rey de Romanos. En el primer periodo se le asignó para asistirle un pequeño consejo de veintidós miembros, el denominado “gobierno imperial”, pero durante el segundo y tercero Fernando actuó en solitario. En cualquier caso, Fernando siempre recibió las consiguientes instrucciones de su hermano y en las que se relacionaban las competencias de las que Carlos no se había desprendido y sobre las que había que consultársele³.

Pues bien, todo cuanto se ha referido a estos territorios carolinos, es igualmente referible a la Monarquía hispánica. Aquí también Carlos I intentó paliar los efectos negativos de sus ausencias acudiendo a la utilización de una institución de suplencia,

³ Christine ROLL: “Los periodos sin emperador en el Sacro Imperio Romano. Algunos aspectos sobre el gobierno imperial de Carlos V *absente imperatore*”, en Alfred KHOLER (coord.): *Carlos V/Karl V, 1500-2000*, Madrid, Sociedad Estatal, 2001, pp. 15-41.

que, con denominaciones diversas (regencia, lugartenencia, gobernación), gozaba de una arraigada tradición medieval en las distintas coronas hispanas⁴.

Al igual que en el ducado de Borgoña y el Imperio, ya en las coronas hispanas bajomedievales era tradicional que la suplencia real recayese en un familiar dotado del grado de parentesco más próximo posible al titular, asignándosele para auxiliarle un pequeño órgano colegiado asesor. Teóricamente, el contenido de la delegación de poder efectuada en el nombramiento era de la misma amplitud que el detentado por el rey delegante, por lo que el designado se convertía en un auténtico *alter ego* real. Pero, no obstante ello, al designado se le entregaban un doble tipo de instrucciones, unas para aleccionarle en el desempeño de las tareas ordinarias de gobierno, otras (de carácter privado o secreto) para fijarle los límites de actuación respecto a asuntos importantes sobre los que no podía decidirse sin previa aprobación real⁵.

Concretamente a los tres años de su llegada a sus dominios hispanos, en 1520, Carlos I necesitó ausentarse de los mismos para acudir a tierras germanas y poseionarse de la dignidad imperial que le había sido otorgada. La persona elegida para representarle al frente del gobierno hispano fue un prelado de la más alta dignidad eclesiástica, un cardenal, a quien conocía desde los seis años pues había sido su preceptor, y en quien tenía depositada su máxima confianza: Adriano de Utrecht, el futuro papa Adriano VI. Junto a él, y para auxiliarle y asesorarle fue nombrado un pequeño consejo. Tras el regreso del Emperador en 1522, terminó la que fue para el Cardenal una difícil y conflictiva gestión durante la que hubo de enfrentarse al levantamiento de las comunidades castellanas y de las germanías valencianas.

A partir de su matrimonio, Carlos encontrará en su esposa, la emperatriz Isabel de Portugal, la persona idónea para ejercer las funciones de lugarteniente y gobernadora en ambas coronas durante los periodos 1529-1533 (viaje a Italia y coronación imperial)⁶, 1535-36 (expedición a Túnez, campañas de Italia y Francia)⁷ y 1538 (viaje

⁴ Sobre las lugartenencias generales comunes a todos los reinos de la Corona de Aragón y su uso por Carlos V, véase Jesús LALINDE ABADÍA: *La institución virreinal en Cataluña (1471-1716)*, Barcelona, Instituto de Estudios Mediterráneos, 1964, pp. 91-93 y Apéndice Documental II en p. 472.

⁵ En concreto, a lo largo de todo el reinado carolino este triple conjunto de disposiciones (nombramiento y poder, instrucciones de gobierno y restricciones al poder concedido) estaba bastante protocolizado, siendo muy similar su contenido en los sucesivos documentos que se fueron dando a los lugartenientes.

⁶ Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental de Carlos V*, Vol. I, Salamanca, CSIC, 1973, las instrucciones de gobierno en pp. 148-150; las restricciones al poder concedido en pp.151-154.

⁷ Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, Vol. I, nombramiento y poder en pp. 408-413, las restricciones al poder en pp. 414-416, las instrucciones de gobierno en pp. 417-419.

a Francia)⁸. En todos estos casos las delegaciones se ajustan al habitual modelo de nombramiento con concesión de amplios poderes, designación de consejeros asesores, e instrucciones del rey ausente, tanto para ejercer la práctica del gobierno como para marcar los límites que se establecían a las facultades concedidas⁹.

En 1539, tras la muerte de la Emperatriz, Carlos I, ante la necesidad de acudir a Flandes, Alemania, Italia y Argel, y debido a la minoría de edad de su primogénito, el príncipe Felipe, designará como lugarteniente al Cardenal Tavera, presidente del Consejo Real. Éste, asistido por un corto grupo de consejeros, asumirá personalmente tales funciones hasta el regreso del rey en 1541¹⁰. Nuevamente en 1543 se produce otra ausencia real debido a las campañas militares contra los protestantes alemanes. Como lugarteniente y gobernador queda ahora el príncipe Felipe, quien asumirá tales funciones asistido por los consejeros: Cardenal Tavera, Fernando Valdés, Cobos, el duque de Alba y Juan de Zúñiga. A tal fin fue dotado por su padre con el tradicional doble conjunto de instrucciones públicas y secretas¹¹. Sin embargo, durante el ejercicio de su lugartenencia Felipe es llamado por Carlos V en 1548 para visitar con él los Países Bajos y ser jurado como príncipe heredero. Esta obligada ausencia del Príncipe pone fin a su lugartenencia, por lo que el Emperador nombra para desempeñarla a su hija María de Austria y a su esposo el archiduque Maximiliano, reyes de Bohemia. Ambos desempeñarán conjuntamente dichas funciones durante los años 1548-1551¹². Al regresar el príncipe Felipe en este último año a la Península, nuevamente recaerá sobre él la condición de lugarteniente y gobernador en nombre de su todavía ausente padre¹³. Pero en 1554 el Príncipe debe poner fin a su lugartenencia ante la necesidad de abandonar Castilla para visitar los Países Bajos y casarse en Inglaterra. Carlos I nombra como lugarteniente a su hija, la princesa Juana de Austria, quien asumirá

⁸ Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, Vol. I, instrucciones de gobierno de 1537 pp. 533-535, las instrucciones de gobierno de 1538 en pp. 539-542; las restricciones al poder en pp. 542-544.

⁹ Sobre la actuación de la reina, véase Isidoro JIMÉNEZ ZAMORA: *Isabel de Portugal, gobernadora. El poder a la sombra de Carlos V*, Madrid, Síntesis, 2019.

¹⁰ El nombramiento y poder concedido al Cardenal como lugarteniente general, en Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, Vol. II, Salamanca, CSIC, 1975, pp. 43-48; las instrucciones de gobierno en pp.48-50; las restricciones al poder en pp. 50-53.

¹¹ Las instrucciones de gobierno en Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, vol. II, pp. 85-89, y las restricciones al poder en pp. 104-118.

¹² El nombramiento y poder general en Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, Vol. III, Salamanca, CSIC, 1977, pp. 21-25. Las instrucciones de gobierno en pp. 31-36, y las restricciones al poder en pp. 25-31. Véase Rafaela RODRÍGUEZ RASO: *Maximiliano de Austria, gobernador de Carlos V en España*, Madrid, CSIC, 1963.

¹³ El nombramiento y poder general en Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...* vol. III, pp. 304-308, y las restricciones al poder en pp. 308-312.

dichas tareas hasta 1556, fecha del regreso, ya como rey, de Felipe II. Durante su mandato la princesa Juana estuvo igualmente auxiliada por un consejo y dotada con las pertinentes y tradicionales instrucciones¹⁴.

Aunque, desde luego, estas ausencias de Carlos V no llegaron a implicar nunca un vacío de poder, debido a los mecanismos jurídicos e institucionales puestos en marcha para paliarlas, de todas formas, comportaron para el rey un ingente esfuerzo itinerante. Es cierto que esto no constituía ninguna novedad respecto a la tradición de gobierno de los reyes hispanos bajomedievales, ya que los mismos no se habían caracterizado precisamente por su sedentarismo sino por su itinerancia. Pero, aun siendo esta itinerancia una práctica que resultaba molesta y engorrosa a la altura del siglo XV, la misma resultaba todavía medianamente factible por las razonables dimensiones y cercanía de los ámbitos territoriales de soberanía. Evidentemente no era ése el caso de los extensos y distantes dominios de soberanía carolina¹⁵.

Por otra parte, debe considerarse que la itinerancia real no era estrictamente personal sino también institucional ya, que en cada desplazamiento real debía acompañar al monarca un *staff* administrativo de consejeros y miembros de su secretaría con el fin de proseguir gobernando desde la distancia. Ello supuso el reparto entre el rey y su lugarteniente de los miembros componentes de algunas Secretarías y Consejos, con la finalidad de que ambos pudieran mantener la máxima fluidez en las labores del gobierno hispano. El número y entidad de los designados para trasladarse con el rey o permanecer en la corte dependió mucho de circunstancias coyunturales tanto de tipo personal de los designados (disponibilidad para viajar, contingencias de salud, etc.) como institucionales (designación en función del área geográfica de sus competencias, la temática de su cualificación, etc.).

Obviamente, todas estas continuas ausencias e itinerancias entorpecían y ralentizaban la marcha normal de los despachos, sobre todo cuando se trataba de asuntos importantes que exigían de la decisión personal del soberano. Pero ya que era imposible evitar tal estado de cosas se intentó, por lo menos, aminorar las repercusiones

¹⁴ El nombramiento y poder general en Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ (ed.): *Corpus documental...*, vol. IV, Salamanca, CSIC, 1977, pp. 33-37, las instrucciones de gobierno en pp. 105-109, y las restricciones al poder en pp.112-117. Sobre su nombramiento y acción de gobierno respecto a la Corona de Aragón: Jorge BUYREU JUAN: *La Corona de Aragón de Carlos V a Felipe II. Las instrucciones a los virreyes bajo la regencia de la princesa Juana (1554-1559)*, Madrid, Sociedad Estatal, 2000.

¹⁵ Manuel FORONDA Y AGUILERA: *Estancias y viajes del emperador Carlos V, desde el día de su nacimiento hasta el de su muerte*, s. l, s.n. 1914; Claudia MÖLLER RECONDO: *Tras las huellas de Carlos V por España*, Yuste, Fundación Europea Academia de Yuste, 2015. ÍD.: “Viajes y estancias de Carlos de Habsburgo, quinientos años después”, en *Congreso Internacional sobre la Casa de Austria*, Valladolid, 2019 (en curso de publicación).

negativas que las mismas ocasionaban. Para ello se impulsó el establecimiento de un eficiente sistema de comunicaciones mediante la potenciación de un complejo sistema de correos. Éste debía garantizar, en la medida de lo posible, la máxima fluidez de la comunicación escrita, y minimizar, también en la medida de lo posible, unas demoras que redundaban negativamente en la agilidad y rapidez para recibir información y transmitir órdenes. El artífice de la red de correos del Emperador fue desde 1517 su correo mayor, Juan Bautista de Tassis, quien siguió el negocio familiar fundado por su padre, Francisco de Tassis, también correo mayor de su padre, Felipe el Hermoso, y de su abuelo, el emperador Maximiliano I¹⁶. Del continuado y obligado uso que el Emperador hacía de estos correos, tanto para su correspondencia oficial como para la privada, dan fe los centenares de cartas por él enviadas y recibidas, según atestiguan fehacientemente los *corpus* documentales carolinos¹⁷.

2. LOS LÍMITES JURÍDICOS A LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Gobernar y administrar al mismo tiempo y por un mismo titular unos territorios tan extensos, tan distantes entre sí y tan desiguales como eran los de soberanía carolina, suponía una tarea que venía agravada por la carencia de unos órganos de gobierno centralizado¹⁸.

A buen seguro que la formación de una *Monarchia Universalis*, supranacional, al mando de un emperador pacificador y defensor de la Cristiandad, necesitaba, como bien entrevió Gattinara, de unos centralizados órganos de gobierno y administración. En opinión del canciller, según refleja en un memorial de 1519, para lograrlo era necesario contar con un Consejo Público encargado de los asuntos de gracia y justicia e integrado por personalidades de los Países Bajos, España e Italia. De su seno se debería formar un Consejo Secreto que, presidido por el gran canciller, conocería de los asuntos políticos. Asimismo, debería procederse, según su propuesta, a una reordenación de la hacienda, creando una Tesorería General, y a una reorganización

¹⁶ Raymond FAGEL: “*Divide et impera*. Las vías de comunicación entre España y Flandes durante la época de Carlos V”, en Bernardo GARCÍA GARCÍA (dir.): *El imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Madrid, Fundación Carlos de Amberes, 2000, pp. 253-268; Francisco DALMEIER: “Imperio y comunicación”, en Alfred KHOLER (coord.): *Carlos V...*, pp. 601-621.

¹⁷ Tal, por ejemplo, el *Corpus* editado por Ángel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ en V vols. Salamanca, 1973-1981.

¹⁸ John ELLIOT: “Monarquía compuesta y Monarquía Universal en la época de Carlos V”, en J. L. CASTELLANO CASTELLANO, y F. SÁNCHEZ MONTES (coords.): *Carlos V. Europeísmo y Universalidad*, vol. V, Madrid, Sociedad Estatal, 2001, pp. 699-710.

de los oficios de la casa y corte imperial¹⁹. Pero tan utópico proyecto era difícil de poner en práctica, y de hecho nunca se puso. No era factible crear *ex novo* un sistema de gobierno que, rompiendo con una tradición medieval de signo disgregador, interrelacionara de algún modo a los tres grandes bloques territoriales componentes de los dominios carolinos. A la altura de 1525, la propia titulación del Emperador evidenciaba la inexistencia en la misma de títulos integrados, sino la expresa mención, por el contrario, de setenta y dos títulos soberanos específicos, de ellos veintisiete de reinos, trece de ducados, veintidós de condados y nueve de señoríos²⁰.

Pero si del utópico ideal de la *Monarchia christiana* se desciende a la realidad de la propia organización interna de cada uno de esos tres grandes bloques políticos (Estado borgoñón, Imperio y Monarquía hispana), tampoco se detecta en el seno de cada uno de ellos la existencia de unos vínculos de cohesión y unidad entre sus diversas entidades territoriales componentes y, mucho menos, un desarrollado entramado institucional que facilitara su gobierno.

En cuanto al Estado borgoñón, la reafirmación de los poderes de las entidades territoriales y locales que lo componían se hizo a costa de la limitación de los poderes del titular de las mismas: el duque de Borgoña. Su consecución se logra mediante la firma del Gran Privilegio que debió suscribir en 1477, y a su pesar, la duquesa María de Borgoña. Desde 1531 el gobierno del conjunto de dichos territorios se llevaba a cabo personalmente por el soberano o en su ausencia mediante un gobernador general que lo representaba. Uno u otro se encontraba asistido en sus cometidos por un Consejo Privado que en dicha fecha integraban un arzobispo, un obispo y diez miembros procedentes de viejas familias nobiliarias. También había un Consejo de Estado, para tratar sobre problemas de política exterior, un Consejo de Finanzas para el control de las cuestiones hacendísticas, y un Gran Consejo que actuaba de alto tribunal de justicia. Como asamblea representativa del conjunto territorial se reunían unos Estados Generales, (donde tenían representación los estados particulares y territoriales) y en los que se votaban leyes y se establecían impuestos. Pero, pese a este aparato institucional, los territorios integrantes del Estado borgoñón mantuvieron entre ellos y durante toda la mitad del XVI unos altos niveles de autonomía²¹. Los intentos de cohesionarlos que llevan a cabo Maximiliano I en 1512 y Carlos V

¹⁹ Manuel RIVERO RODRÍGUEZ: *Gattinara: Carlos V y el sueño del Imperio*, Madrid, Sílex, 2005, pp. 83-89.

²⁰ Wim BOCKMANS: *Carlos V. La utopía del Imperio*, Madrid, Alianza, 2000, p. 41.

²¹ Hugo DE SCHEPPER: "Centralismo y autonomismo en los Países Bajos durante el siglo XVI", en Aquilino IGLESIAS y Sixto LAURO SÁNCHEZ (coords.): *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII. Homenaje al Profesor Jesús Lalinde Abadía*, Barcelona, Universidad, 1989, pp. 487-516.

en 1548 (Tratado de Augsburgo), creando y colocando bajo la tutela del Imperio una específica y nueva circunscripción imperial, la circunscripción borgoñona, no consiguió amalgamar mínimamente el conjunto de los múltiples territorios componentes del mismo²². Ejemplo paradigmático de tal desconexión lo constituye la fuerte autonomía que siempre conservó el Franco Condado respecto a Flandes, no ya sólo entre 1508-1530, en que fue patrimonio soberano vitalicio de Margarita de Austria, gobernadora asimismo de los Países Bajos por su sobrino Carlos, sino incluso tras su nueva incorporación a la plena soberanía carolina. La pragmática sanción dada por Carlos V en 1549, formando una entidad territorial indivisible (Las Diecisiete Provincias) bajo la soberanía de un único titular (el Señor de los Países Bajos) no afectó a los altos niveles de autonomía que respecto a ellas siguió manteniendo el Franco Condado. Éste contaba con la presencia en su territorio de un delegado del gobernador general (habitualmente un noble borgoñón) y tenía sus propios Estados particulares que aprobaban los impuestos anuales (*dons gratuits*) que directamente concedían al soberano²³.

Por su parte, el panorama existente en el seno del Imperio no era mejor. De hecho, el Imperio aparecía como un puzzle de territorios y ciudades con marcadas diferencias entre sí a todos los niveles, y por supuesto a nivel jurídico. Su vínculo interrelacionador lo constituía esencialmente la coincidente titularidad de soberanía en un mismo y único detentador de la misma, el Emperador. Pero, en la práctica, el poder interventor del Emperador era más nominal que efectivo, reducido las más de las veces a la fijación en el seno de la Dieta imperial de los tributos, y a la defensa militar de los territorios del Imperio, siendo por ello sus más destacadas facultades las referidas al arbitraje y la pacificación entre las entidades componentes del mismo. Al Emperador le asiste una Cancillería Imperial, con el arzobispo de Maguncia como Canciller Mayor, y un Consejo Aúlico (entre seis y siete consejeros en 1521) con la misión de ayudarle en el gobierno del Imperio.

La compleja composición del Imperio a partir de territorios de heterogénea entidad y dotados de unos altos niveles de autonomía se trasunta ya en la composición de su órgano representativo, la Dieta imperial. Esta asamblea, reunida a instancias del emperador, estaba integrada por tres *collegia*: el de los príncipes electores (Arzobispos

²² Hugo DE SCHEPPER: “La unidad de los Países Bajos durante el reinado de Carlos V, ¿mito o realidad?”, en Alfred KOHLER (coord.): *Carlos V/Karl V...*, pp. 203-228.

²³ Ramón EZQUERRA: “El Franco Condado en el siglo XVI”, *Hispania*, 6 (1946), pp. 330-332. También: Hugo DE SCHEPPER: “El Condado de Borgoña y Flandes bajo Carlos V. Relaciones institucionales”, en José Luis CASTELLANO CASTELLANO y Francisco SÁNCHEZ MONTES (eds.): *Congreso Internacional Carlos V...*, pp. 459-474.

de Maguncia, Tréveris y Colonia, el rey de Bohemia, el duque de Sajonia, el conde del Palatinado y el margrave de Brandemburgo), el de los príncipes (príncipes no electores, tanto laicos como eclesiásticos, y duques) y el de las ciudades imperiales libres (unas 84 en 1521). Las diferencias de intereses de todo tipo existentes entre todos los integrantes de la Dieta y el complejo sistema de votación practicado en la misma hacían muy difícil conseguir acuerdos operativos. De aquí los intentos de Maximiliano I y de Carlos V encaminados a conseguir una serie de reformas que dieran una mayor cohesión al Imperio. A tal fin Maximiliano I creó en la Dieta de Worms de 1495 unas circunscripciones administrativas o distritos (inicialmente seis y desde 1512 diez), dotadas de su propia Dieta (Dieta de Circunscripción o distrito), y un Tribunal de la Cámara Imperial, como máximo tribunal del Imperio. Carlos V prosiguió en la línea reformista de su abuelo, reactivando en 1522 y 1548 la ampliación de las iniciales seis circunscripciones imperiales a diez, pero ni aún así logró detener el mantenimiento e incluso fortalecimiento de los tradicionalmente altos niveles de autonomía que gozaban cada una de las entidades componentes del Imperio. En cuanto a las posibles ausencias del Emperador, en la Dieta de Worms de 1521 se estableció para las mismas un gobierno provisional integrado por el delegado o representante imperial y veintidós miembros²⁴.

En cuanto a los territorios heredados por Carlos I de sus abuelos maternos, esto es, los que, articulados en las coronas de Castilla y de Aragón, integraban lo que genéricamente se calificaba como Monarquía hispana, el panorama no era muy diferente al descrito respecto a Flandes y al Imperio. Hay que destacar una similar inexistencia entre los territorios hispanos de vínculos integradores. Incluso la propia denominación utilizada para, de una manera global, caracterizar al conjunto (Monarquía Universal de España e Indias) o a sus dos grandes componentes territoriales (Coronas) era más bien un recurso nominalista sin exacta traducción jurídico-política. Nunca ninguno de ambos términos hizo acto de presencia en la titulación oficial empleada por el monarca en la documentación. Basta para comprobarlo la simple lectura del encabezamiento de los documentos reales de carácter oficial, en donde no es dado encontrar ninguna titulación unitaria sino la relación pormenorizada de cada específico título de soberanía referido a cada específico espacio territorial.

Así, pues, cada uno de los espacios territoriales hispanos estaba dotado de una personalidad jurídico pública propia y diferenciada, constituyendo una entidad específica que, precisamente por ello, como tal quería ser considerada y tratada. Por esta razón, el titular de la soberanía, pese a ser único, no podía, tan sólo por detentar

²⁴ Wim BOCKMANS: *Carlos V. La utopía del Imperio...*, pp. 48-50.

dicha condición, dar normas o establecer disposiciones de carácter general para el conjunto territorial (monarquía, coronas), sino que debía darlas dirigiéndolas de forma específica y diferenciada a cada una de las entidades políticas (reinos, unidos o separados) componentes de dichas coronas. Este sistema de articulación jurídico-política impidió al poder real establecer medidas uniformistas, aunque las mismas pudieran facilitar la gobernabilidad y administración del conjunto.

Pero incluso si se desciende al específico nivel de cada una de estas diferenciadas entidades territoriales componentes (los reinos), las facultades reales para modificar de algún modo la sustantividad jurídica de los mismos seguían estando fuertemente restringidas. Se trataba de una limitación asentada sobre sólidos basamentos jurídicos muy difíciles de eludir, pues derivaba del propio juramento real, prestado de forma solemne ante el máximo órgano asambleario de representación del reino (cortes o parlamentos) en ceremonia solmene que se celebraba al acceder al trono. En dicho juramento el monarca se comprometía expresamente a observar y respetar la tradicional configuración jurídica e institucional del reino (sus derechos y privilegios), no pudiendo alterarla sin el consentimiento del mismo. En consecuencia, cualquier medida de gobierno que de alguna manera fuera atentatoria a dichos derechos y privilegios era ilegal y de no obligado cumplimiento, pese a que procediera del detentador de la soberanía. Tan sólo el acuerdo tomado de forma conjunta por el rey y el reino, reunidos en el órgano asambleario representativo del territorio, permitía modificar, revisar o innovar la legislación tradicional existente.

Como consecuencia de todo ello, y tal y como hicieron sus antecesores, Carlos I, al acceder a la titularidad de cada uno de los territorios hispanos de su soberanía, debió cumplir con el mencionado trámite de proceder a prestar su solemne juramento de mantener la legalidad territorial vigente. Lo hizo por medio de sus representantes o delegados ante las asambleas representativas de sus reinos extrapeninsulares y personalmente ante la asamblea de cada uno de los distintos reinos peninsulares. De esta manera procederá jurando ante las Cortes castellanas reunidas en Valladolid en 1518, ante las aragonesas reunidas en Zaragoza en ese mismo año, ante las catalanas reunidas en Barcelona en 1519, y ante las valencianas reunidas en Valencia en 1528.

Es obvio que, a resultas de dichos juramentos, las posibilidades del nuevo monarca de alterar o introducir innovaciones jurídicas en sus dominios hispanos quedaban muy reducidas. Y así fue prontamente advertido por Gattinara, el gran canciller carolino, en dos documentos que eleva al rey en 1519 sobre el gobierno de la Monarquía. El primero es una Memoria fechada en julio de dicho año en la que aconseja al rey respetar las tradiciones y el gobierno de cada territorio. El segundo

de finales del mismo año es un *Advertisement* en el que le aconseja a Carlos I mantener separadas las coronas, y sus respectivas casas y cortes, proveer los oficios por sus respectivos naturales, actuar como soberano de cada reino en particular, y que, en caso de ausentarse de España, proveyera un lugarteniente para cada corona que despacharía con su específico Consejo²⁵.

3. CONTINUISMO EN EL ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DE GOBIERNO

La escrupulosa observancia por Carlos I de la legalidad heredada, mediante el cumplimiento de las formalidades garantizadoras de su pervivencia, se debe referir también al mantenimiento de las instituciones de gobierno, no detectándose en ningún momento una actitud de ruptura o cambio radical de su organigrama. Carlos I no introducirá tampoco instituciones novedosas de origen extranjero, y, tanto los altos órganos colegiados consultivos como los altos órganos unipersonales de representación y gobierno, ya fueran preexistentes, ya fueran de nueva creación, se caracterizaron por el mantenimiento de un marcado perfil institucional continuista²⁶.

Respecto a los órganos colegiados consultivos, desde inicios del siglo XV, y con referencia a la Corona de Castilla, el asesoramiento al monarca por parte de un órgano colegiado tiene su concreción institucional en el Consejo de la Corona de Castilla o Consejo Real²⁷, al cual se le asignan amplias facultades y lo integran relevantes personalidades políticas tanto laicas como eclesiásticas. A finales de dicho siglo, los Reyes Católicos, manteniendo este modelo institucional, crearon a su vez otros nuevos Consejos dotados de competencia territorial o material. Entre los de competencia territorial se establece un Consejo de la Corona de Aragón²⁸, organizado en 1494 por

²⁵ Manuel RIVERO RODRÍGUEZ: “La Corona de Aragón, metáfora de la monarquía de Carlos V. Gattinara y sus ideas sobre el gobierno (1519-1520)”, en Bernardo GARCÍA GARCÍA (dir.): *El imperio de Carlos V...*, pp. 97-110.

²⁶ El Consejo de Hacienda es el órgano polisindial que, al parecer, tuvo una posible influencia extranjera, considerándosele inspirado en el modelo del flamenco, *Conseil des Finances*. Pero más que una mera copia se trató, al parecer, de una adaptación y mixtura con instituciones hacendísticas tradicionales del ámbito castellano que, como las Contadurías generales de cuentas y de hacienda, permanecen subsistentes. (Esteban HERNÁNDEZ ESTEVE: *Creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523-1525)*, Madrid, Banco de España, 1983, p. 193.

²⁷ Salustiano DE DIOS: *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

²⁸ Jon ARRIETA ALBERDI: *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, Fernando el Católico, 1994, p. 72.

Fernando el Católico para la gestión y resolución de los problemas de gobierno de los territorios de dicha Corona. Entre los Consejos de competencia material es creado en 1483 el Consejo de la Suprema Inquisición²⁹ con funciones encaminadas al control de la ortodoxia religiosa³⁰. Asimismo, en 1495 es instaurado un Consejo de Órdenes Militares³¹ para el gobierno, administración y justicia de las órdenes militares, sus vasallos y súbditos. De fecha indeterminada, pero de probable época fernandina se supone que datan los orígenes de un Consejo de Guerra³². Por otra parte, el Consejo del Reino de Navarra³³, de tradición bajomedieval, será también mantenido tras la anexión castellana de dicho territorio.

Ésta era, pues, la estructura administrativa polisindial que hereda Carlos I y que él no sólo mantiene, sino que la incrementa y perfecciona³⁴. Dicho incremento se realiza a lo largo de los años veinte del siglo XVI con la intervención del canciller Gattinara. Así, hacia 1521 es creado un Consejo de Estado³⁵, encargado del conocimiento de los importantes asuntos de la política exterior de la Monarquía. Por su parte, de 1523 data la creación del Consejo de Hacienda³⁶. Ambos consejos pudieron inspirarse en cuanto a su necesidad y conveniencia en los modelos borgoñones del *Conseil d'Etat* y del *Conseil des Finances*, pero su estructura y funcionamiento es acorde tanto con instituciones hacendísticas castellanas (las Contadurías mayores) como con los Consejos de época fernandina. También en 1523, y tras la concesión por Adriano VI de la bula de incorporación perpetua de los Maestrazgos a la Corona de Castilla, el preexistente Consejo de Órdenes Militares³⁷ adquiere su carácter de organismo permanente. En 1524 se produce la erección de un nuevo Consejo territo-

²⁹ José Antonio ESCUDERO: "Los orígenes del Consejo de la Suprema Inquisición", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 83 (1983), pp. 237-288.

³⁰ J. Ramón RODRÍGUEZ BESNÉ: *El Consejo de la Suprema Inquisición*, Madrid, Universidad Complutense, 2000, p. 43.

³¹ Elena POSTIGO CASTELLANOS: "El Consejo de Órdenes Militares. Fundación y reformas de Carlos V", *Hispania Sacra*, 80 (1987), pp. 537-565. Concretamente aquí, p. 555.

³² Juan Carlos DOMÍNGUEZ NAFRÍA: *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 53-57.

³³ Joaquín SALCEDO IZU: *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1964.

³⁴ Véase una panorámica general en Juan Carlos DOMÍNGUEZ NAFRÍA: "Carlos V y los orígenes de la polisindia hispánica", en Ernest BELENGUER (coord.): *De la unión de Coronas al imperio de Carlos V*, Vol. I, Madrid, Sociedad Estatal, 2001, pp. 497-531.

³⁵ Feliciano BARRIOS: *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Madrid, Consejo de Estado, 1984, p. 42.

³⁶ Esteban HERNÁNDEZ ESTEVE: *Creación del Consejo de Hacienda...*, p. 54.

³⁷ Elena POSTIGO CASTELLANOS: "El Consejo de Órdenes Militares...", p. 557.

rial, el Consejo de Indias³⁸, dotado con amplias competencias referidas a todo tipo de asuntos relacionados con el nuevo y extenso territorio americano. Un año después, en 1525, el Consejo de Navarra es asimismo objeto de una importante reestructuración. Y, al año siguiente, 1526, se reestructuran también los de Estado y Guerra. Algo más tarde, en 1529, la preexistente Comisaría General de Cruzada³⁹ evoluciona hacia su institucionalización como Consejo dedicado a la gestión de los devengos y empleo de las sumas obtenidas por la expedición de bulas, diezmos y primicias cuya percepción había cedido la Santa Sede al monarca.

Respecto a los órganos unipersonales, la ordinaria representación de la persona del rey en territorios alejados se llevaba a cabo, ya desde época bajomedieval, por medio del nombramiento de un representante. Estos oficiales fueron casi inexistentes en la Corona de Castilla debido a la continua movilidad e itinerancia de sus reyes por la misma. Por el contrario, en la Corona de Aragón, tanto en su conjunto territorial como en cada uno de sus reinos componentes, la representación real y su gobierno se ejercía por unos delegados que actuaban en su nombre mientras duraban las ausencias reales. Son denominados con los términos de lugartenientes o virreyes, apelativo éste último ya generalizado a finales del siglo XV. A estos virreyes, en cuanto que son considerados como *alter ego* del rey, se les confería un nombramiento que les dotaba de un poder de gobierno y administración que, dentro de su demarcación, era similar al que detentaba el propio rey. Pero la verdad es que, en la práctica, su poder quedaba delimitado por dos tipos de instrucciones que siempre se adjuntaban a su nombramiento: unas instrucciones públicas, (indicativas de su programa de gobierno) y otras privadas o secretas (en las que taxativamente se le enumeraban todas aquellas atribuciones que no podían ejercer por sí mismos sin previa consulta regia).

Al acceder al trono, Carlos I mantendrá este importante oficial y su configuración institucional según el organigrama de gobierno de los Reyes Católicos. Así pues, los virreyes seguirán estando presentes al más alto nivel de gobierno del principado de Cataluña, reinos de Aragón, Valencia, Mallorca, Nápoles, Sicilia y Cerdeña. Incluso se les introducirá en la articulación institucional de nuevos territorios de la Monarquía hispana, como es el caso de las Indias en la Corona de Castilla. En este ámbito territorial, sus dos grandes centros políticos y culturales indígenas, el azteca y el inca, son configurados, tras su conquista e incorporación, como dos grandes virreinos:

³⁸ Ernesto SCHÄFER: *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Madrid/Salamanca, Junta de Castilla León, 2003.

³⁹ José MARTÍNEZ MILLÁN y José Carlos DE CARLOS MORALES: "Orígenes del Consejo de Cruzada", *Hispania*, 179 (1991), pp. 901-931. Concretamente aquí, p. 912 y ss.

el Virreinato de la Nueva España, creado en 1535, y el Virreinato del Perú establecido en 1542⁴⁰.

4. IMPLICACIÓN PERSONAL DEL REY EN LAS TAREAS DE GOBIERNO Y UTILIZACIÓN DE GESTORES HISPANOS

Pese a sus continuos viajes y ausencias, Carlos I fue un rey muy implicado personalmente en las tareas de gobierno de la Monarquía hispana⁴¹. Incluso cuando debió ausentarse, la utilización que hizo de lugartenientes generales y gobernadores de su máxima confianza intentó más bien evitar el vacío de la representación regia que la instauración de un autónomo gestor de las tareas de gobierno. Buena prueba de ello son las minuciosas instrucciones que los designados recibieron y a las que debieron en todo momento ajustarse.

Pero, dejando al margen a estos excepcionales lugartenientes generales y gobernadores, y descendiendo a un inferior nivel de la gestión gubernativa, no se detecta durante el mandato de Carlos I ninguna personalidad cortesana que, como privado o favorito, sea depositaria en exclusiva de su total confianza ni ejerza como intermediario en la resolución de los asuntos de gobierno⁴². Tal vez quien más se acercó a esta condición fue su tutor Guillermo de Croy, señor de Chièvres, su máximo consejero y persona de confianza hasta su propia muerte en 1521. Nadie después de él llegará a ocupar un tan alto nivel de influencia sobre el rey. Esta aversión de Carlos I a una posible privanza sabrá transmitírsela a su hijo y sucesor, Felipe II, quien tampoco la puso en práctica durante su reinado.

Lo que sí resulta evidente es que, desde el primer momento de la venida del joven príncipe a la Península, hacen acto de presencia junto a él toda una serie de colaboradores de origen extranjero que le ayudan, de una manera más o menos directa, en el gobierno y administración de la Monarquía hispana⁴³. De entre ellos destaca un

⁴⁰ Ernesto SCHÄFER: *El Consejo Real y Supremo de las Indias...*, pp. 17 y 22 respectivamente.

⁴¹ Para una caracterización del oficio regio carolino: Juan Luis CASTELLANO CASTELLANO: "Carlos V: el oficio de rey", en Juan Luis CASTELLANO CASTELLANO y Francisco SÁNCHEZ MONTES (coords.): *Carlos V. Europeísmo y universalidad...*, vol. II, pp.113-132.

⁴² Para una panorámica sobre la teoría y práctica del oficio público en este periodo: José María GARCÍA MARÍN: "La burocracia de Carlos V", en Juan Luis CASTELLANO CASTELLANO y Francisco SÁNCHEZ MONTES (coords.): *Carlos V. Europeísmo y universalidad...*, vol. II, pp.275-291.

⁴³ Una síntesis sobre este primer periodo de gobierno carolino en José Antonio ESCUDERO: "El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios", en Bernardo GARCÍA GARCÍA: *El imperio de Carlos V...*, pp. 83-96.

círculo de escasos, pero influyentes consejeros. Son por lo general dignatarios que ya venían ejerciendo dicho tipo de tareas junto al príncipe Carlos con anterioridad a su venida a la Península. Principalmente, el ya mencionado Guillermo de Croy, señor de Chièvres; también su canciller Jean le Sauvage; su preceptor, el cardenal Adriano de Utrecht; el canciller y cardenal Mercurino Gattinara; y su secretario y consejero Nicolás Perrenot de Granvela. Todos estos asesores se van sucediendo en sus funciones a lo largo de todo el reinado, terminando su protagonismo político al compás de la finalización de su propia vida. Jean le Sauvage fallece en Zaragoza en 1518. Chièvres lo hace poco después, en 1521. Por su parte el cardenal Adriano de Utrecht debe abandonar la Península en 1522 al ser elegido Papa. El cardenal Mercurino de Gattinara, viejo colaborador del Emperador, es nombrado canciller por Carlos en 1518 para sustituir a Jean le Sauvage y, sobre todo, para entender en los asuntos de política exterior. Tras la muerte de Gattinara en 1530, su puesto, no ya como canciller sino como mero asesor o consejero real, será ocupado por el borgoñón Nicolás Perrenot, señor de Granvela, quien ya era secretario real desde 1528. A su muerte en 1550 le sucederá en las funciones asesoras su hijo, el cardenal Antonio Perrenot de Granvela. A lo largo de todo su reinado, y fundamentalmente para los asuntos de política exterior, Carlos I se asesorará de una interrumpida serie de destacados consejeros extranjeros.

Ahora bien, paralelamente a estos influyentes asesores, y principalmente tras la desaparición de Gattinara en 1530, van a ir apareciendo al lado de Carlos I toda una serie de altos consejeros hispanos que llegarán a alcanzar un gran predicamento político, sobre todo, y muy especialmente, respecto a los asuntos del gobierno interno de la Monarquía hispana. Se trata del cardenal Juan Pardo de Tavera, quien entre 1539-1541 llegó incluso a asumir la lugartenencia real, falleciendo en 1545. Y se trata también, y muy especialmente, de Francisco de los Cobos. Éste, que inició sus funciones de secretario real de Carlos ya desde Bruselas, desarrollará una ininterrumpida y ascendente carrera que, rebasando el mero papel de secretario real, llegará a acumular conjuntamente la titularidad de las secretarías de la mayoría de los Reales Consejos. Hasta su muerte en 1547, Francisco de los Cobos terminará convirtiéndose en el más influyente gestor y consejero de Carlos I, consiguiendo con ello una destacada posición económica y social⁴⁴.

En un plano secundario respecto a todos estos consejeros de primera fila, al joven Carlos le rodearon también desde el primer momento de su venida a la Península otros diversos colaboradores. Entre los extranjeros cabría destacar a miembros de su

⁴⁴ Sobre el destacado papel de los secretarios reales y su evolutivo proceso a lo largo del reinado de Carlos I véase el estudio de José Antonio ESCUDERO: *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid Instituto de Estudios Administrativos, 1976, IV vols. (2ªed.), concretamente vol. I, cap. II, pp. 41-120.

casa: Enrique, conde de Nassau (Gran Chamberlán), Carlos de Lannoy (Caballerizo Mayor), Adrián de Croy (Chamberlán), monseñor de Prato (segundo Chamberlán), monseñor d'Anicarm, (Gran Sommelier), etc. Entre los consejeros hispanos se encuentra el comendador García de Padilla, consejero de Carlos desde 1516; el también consejero por esas fechas Pedro Ruiz de la Mota, obispo de Badajoz; y el arzobispo de Bari (luego obispo de León y Jaén), Esteban Gabriel Merino. Asimismo, cabe mencionar a los secretarios reales que ya actuaban como tales en la propia Bruselas: Antonio de Villegas y Juan de Vozmediano.

Por supuesto que los más directos y altos consejeros, en especial Chièvres y Le Sauvage, aprovecharon su posición y cercanía real para detentar poder e influencia, lucrándose y lucrando a sus parientes y clientes con cargos y prebendas. Ejemplos paradigmáticos lo constituyeron el nombramiento como arzobispo de Toledo del joven Guillermo de Croy, sobrino del señor de Chièvres, el de Adriano de Utrecht como obispo de Tortosa, el de Luis Marliano como obispo de Tuy, Ettore Pignatelli como virrey de Sicilia, etc. También llevaron a cabo actuaciones frontalmente contrarias a la legalidad vigente, tal el nombramiento de Chièvres como presidente de las Cortes de Castilla o de Adriano de Utrecht como representante personal del monarca para prestar en su nombre el juramento como rey de Valencia. En el primer caso, las Cortes de Valladolid de 1518 protestaron de la presidencia de las mismas por Chièvres, un extranjero, y obtuvieron que se plasmara en el consiguiente ordenamiento la promesa real de poner freno tales nombramientos de extranjeros, utilizando a naturales, tal y como exigía la legislación. En el caso de Adriano, el reino valenciano se opuso al pretendido juramento mediante representante, pues a la ilegalidad del procedimiento (ya que los fueros prescribían la indispensable presencia real) se unía la condición de extranjería del delegado. Pero debe advertirse que tales situaciones no fueron generalizadas ni en cuanto a su número ni en cuanto a su duración a lo largo del reinado, sino que quedaron circunscritas a los inicios del mismo. Su intensidad será decreciente, disminuyendo al compás de la propia desaparición de los protagonistas, el mejor conocimiento por los recién llegados de la legalidad vigente, la continuada denuncia popular y, sobre todo, la expresa y contundente promesa real de evitar tales abusos. Así pues, en el caso concreto de los nombramientos, se puede constatar que si se contextualizan en el conjunto del total de posibles cargos disponibles, tanto laicos como eclesiásticos, su alcance no fue muy significativo⁴⁵. De hecho, contrariamente a lo que pudiera inferirse de las denuncias sobre generalizados nombramientos de extranjeros, una valoración cuantitativa de su trascendencia muestra, en primer

⁴⁵ Véase la argumentación al efecto de Federico CHABOD: *Carlos V y su imperio*, México, FCE, 1992, pp.74-78.

lugar, que la utilización de gestores hispanos al frente de los altos órganos colegiados y de representación real fue un hecho incontestable que tuvo pocas excepciones; y, en segundo lugar, que dicha utilización se produce, salvo aislados casos, desde los mismos inicios del reinado.

Dos indicadores justifican esta afirmación: el referido a las presidencias de los Reales Consejos y el relativo a los nombramientos de cargos virreinales.

Si se repara en los gestores puestos al frente de los máximos órganos polisindiales de asesoramiento real puede afirmarse que, incluso desde los primeros momentos del gobierno carolino, las personalidades extranjeras que aparecen en los mismos son escasas. En cuanto a las presidencias, exceptuando obviamente a aquellos Consejos en que dicha condición era ostentada personalmente por el rey (Consejos de Estado y de Guerra), en los restantes, tanto en los de ámbito territorial como material o general, no aparecen extranjeros. Así, en el Consejo de Castilla, por ejemplo, los cinco presidentes habidos a lo largo del reinado fueron altos cargos eclesiásticos: un cardenal (Juan Pardo de Tavera), tres arzobispos (Antonio de Rojas, arzobispo de Santiago; Fernando de Valdés, arzobispo de Sevilla; y Fernando Niño de Guevara, arzobispo de Granada) y un obispo (Antonio de Fonseca, obispo de Pamplona), todos ellos, por otra parte, procedentes de familias de la nobleza castellana⁴⁶. En el Consejo de Indias, los tres presidentes que la institución tuvo durante el reinado evidencian las tres procedencias predominantes utilizadas para el desempeño de dicha dignidad: alto cargo eclesiástico (García de Loaysa, cardenal), nobleza titulada (Luis Hurtado de Mendoza, marqués de Mondejar) y jurista destacado (Licenciado Juan Sarmiento, presidente de la Chancillería de Granada)⁴⁷. En el Consejo Real de Navarra, de sus cinco regentes nombrados durante la etapa carolina, tan sólo el primero fue un prelado (Diego de Avellaneda, obispo de Tuy); el resto fueron doctores (Bernardino de Anaya, el Dr. Cano) o licenciados (Diego Ruiz de Lugo, Arguello y Espinosa), y no tuvieron, además, la condición de naturales navarros sino fundamentalmente la de castellanos⁴⁸. En cuanto al Consejo de la Corona de Aragón los ocho vicescancilleres que se suceden durante el reinado de Carlos I tienen todos la calidad de cualificados juristas, procediendo, tal y como era preceptivo, de los territorios de la Corona: cinco fueron catalanes (Francisco Honorato de Gualbis, Sunyer, Miguel May, Jerónimo Coll y Pedro de Clariana), dos aragoneses (Antonio Agustín, Jerónimo de la Raga) y uno

⁴⁶ Pedro GAN GIMÉNEZ: "Los presidentes del Consejo de Castilla", *Chronica Nova*, 1 (Granada 1968), pp. 9-36.

⁴⁷ Ernesto SCHÄFER: *El Consejo Real y Supremo de las Indias...*, vol. I, p. 333.

⁴⁸ Joaquín SALCEDO IZU: *El Consejo Real de Navarra...*, pp. 84 y 275.

valenciano (Ximén Pérez Figuerola)⁴⁹. Respecto a los Consejos generales, los tres presidentes del Consejo de Hacienda fueron eclesiásticos (Francisco de Mendoza, obispo de Palencia; Jerónimo Suarez de Maldonado, obispo de Badajoz; y Juan Suárez de Carvajal, obispo de Lugo)⁵⁰. Y otro tanto cabe decir de los Comisarios Generales del Consejo de Cruzada: un cardenal (García de Loaysa) y dos obispos (Francisco de Mendoza, obispo de Zamora, y Juan Suarez de Carvajal, obispo de Lugo)⁵¹. Por su parte, también en el Consejo de la Inquisición sus cinco inquisidores generales fueron altas dignidades eclesiásticas: cuatro cardenales (Adriano de Utrecht, Alfonso Manrique, Juan de Tavera, y García de Loaysa) y un arzobispo (el de Sevilla, Fernando de Valdés)⁵².

Menor interés tiene, claro está, el caso de los simples consejeros, dignidad importante, pero evidentemente menos representativa a los efectos del análisis que se efectúa. No obstante, hay una excepción procedente de los consejeros de los Consejos de Estado y de Guerra, y ello tanto por la exclusiva presidencia real de dichos organismos cuanto por la importante trascendencia de las materias objeto de sus competencias. Sin embargo, resulta difícil seguir el *iter* de componentes de estos Consejos debido a la inorganicidad de sus primeros momentos y a la costumbre del Emperador de no asesorarse tan sólo de manera institucional sino también, y en gran medida, de personajes de su confianza. En cualquier caso, es evidente que desde 1521 hasta 1526 la mayoría de los consejeros de Estado son extranjeros, circunstancia lógica si se tiene en cuenta que en definitiva en el Consejo de Estado va a desembocar el Consejo privado de Carlos I. Será a partir de la reforma operada en dicho año 1526 cuando la presencia de consejeros castellanos (aunque con altibajos) comenzará a incrementarse progresivamente. Por eso, a la luz de las relaciones de consejeros que nos son conocidas desde que comienza el regular funcionamiento de este Consejo, puede apreciarse una mayoritaria presencia de consejeros pertenecientes a la mediana y alta nobleza titulada, fundamentalmente castellana: Álvarez de Toledo, Zúñiga, Hurtado de Mendoza, etc. Una cuarta parte del total fueron eclesiásticos de alta dignidad (cardenales y arzobispos principalmente), abundando los consejeros con experiencia diplomá-

⁴⁹ Jon ARRIETA ALBERDI: *El Consejo... de la Corona de Aragón...*, p. 599.

⁵⁰ La inicial presidencia de Enrique de Nassau fue efímera, al igual que lo fue la del cardenal Tavera entre 1535-36. Véase Carlos Javier DE CARLOS MORALES: "El Consejo de Hacienda de Castilla en el reinado de Carlos V (1523-1556)", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 59 (1989), pp. 49-159. Aquí, pp. 83-124 y 149. ÍD.: *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602. Patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo XVI*, Ávila, Junta de Castilla y León, 1996, cap. V.

⁵¹ José MARTÍNEZ MILLÁN y Carlos Javier DE CARLOS MORALES: "Orígenes del Consejo de Cruzada" ..., p. 931.

⁵² José MARTÍNEZ MILLÁN y Teresa SÁNCHEZ REVILLA: "El Consejo de Inquisición (1483-1700)", *Hispania Sacra*, 36 (1984), pp. 71-193, aquí p. 108.

tica y militar. En muchas ocasiones se integran en este Consejo (con la condición de simples consejeros) tanto el presidente del Consejo de Castilla como el Inquisidor general⁵³. En cuanto al Consejo de Guerra, el hecho de que los miembros del Consejo de Estado, exceptos los religiosos, lo fueran también del de Guerra permite referir a sus consejeros los datos de aquéllos. No obstante, la problemática militar exigió la presencia de específicos consejeros con conocimientos y experiencia militar, en cuyo caso solían tener una clara procedencia nobiliaria y en algunos casos extranjera⁵⁴.

Naturalmente que esta alta condición social y política de los consejeros de Estado y de Guerra no puede generalizarse a los consejeros de los restantes Consejos. Así, por ejemplo, los del Consejo de Castilla suelen provenir de las Chancillerías y de otros Consejos, y, con muy pocas excepciones, todos tienen la condición de naturales de los reinos castellanos; mayoritariamente su perfil es el de juristas de procedencia social bajonobiliaria e hidalga, y en un número apreciable suelen pertenecer al clero⁵⁵. En el Consejo de Indias, predominan los castellanos con cualificación académica de doctores y licenciados, y su cantera de procedencia suelen ser las Chancillerías de Valladolid y Granada, sobre todo la primera⁵⁶. Otro tanto se aprecia respecto a los consejeros del Consejo de Navarra, cuyos miembros son en abundancia procedentes de Castilla (pese a las reiteradas peticiones de exclusiva procedencia navarra) y detentadores del grado académico de licenciado o doctor⁵⁷, perteneciendo socialmente a la baja nobleza y patriciado urbano. En el Consejo de Aragón sus regentes suelen ser naturales de los territorios peninsulares de la Corona y de sus territorios italianos (napolitanos y sicilianos); tan sólo de forma excepcional aparecen como regentes algunos castellanos o algún borgoñón, como es el caso de Perrenot⁵⁸. También en el Consejo de la Inquisición sus consejeros suelen ser letrados o teólogos encuadrados en la estructura eclesiástica y con previa experiencia en el propio Santo Oficio⁵⁹.

Pero más paradigmático todavía que el caso de los presidentes y consejeros del sistema polisindial hispano, resulta el balance que arrojan los datos referidos al

⁵³ Feliciano BARRIOS: *El Consejo de Estado...*, pp. 309-318.

⁵⁴ Santiago FERNÁNDEZ CONTI: "El gobierno de los asuntos de la guerra en Castilla durante el reinado del Emperador Carlos V (1516-1558)", en José MARTÍNEZ MILLÁN (ed.): *Instituciones y élites de poder en la Monarquía hispana durante el siglo XVI*, Madrid, Universidad Autónoma, 1992, pp. 47-105, específicamente sobre los consejeros pp. 94-101.

⁵⁵ Pedro GAN GIMÉNEZ: *El Consejo Real de Carlos V*, Granada, Universidad, 1988, p. 163.

⁵⁶ Ernesto SCHÄFER: *El Consejo... de las Indias...*, p. 336.

⁵⁷ Joaquín SALCEDO IZU: *El Consejo Real de Navarra...*, pp. 84 y 277.

⁵⁸ Jon ARRIETA ALBERDI: *El Consejo... de la Corona de Aragón...*, pp. 361-362 y 601.

⁵⁹ J. Ramón RODRÍGUEZ BESNÉ: *El Consejo de la Suprema Inquisición...*, p. 52.

análisis de la procedencia hispana de los cerca de cincuenta virreyes que a lo largo de todo su reinado nombró Carlos I⁶⁰.

No habría resultado extraño que, nada más llegar al trono, el nuevo rey hubiese comenzado a disponer de tan apetecibles cargos virreinales, removiendo a sus anteriores titulares y nombrando a otros nuevos escogidos de entre quienes integraban el círculo de sus más inmediatos colaboradores. Pero, contrariamente, los datos existentes revelan que todos los virreyes preexistentes al advenimiento de Carlos I, excepto uno (el de Sicilia), fueron mantenidos en sus oficios, y su remoción tan sólo tuvo lugar varios años después, al ritmo aleatorio que marcaban las circunstancias políticas.

En cuanto a su procedencia puede fácilmente comprobarse que sólo hubo una minoría de virreyes de procedencia no hispana, alrededor de un diez por ciento. Dos fueron flamencos y tres italianos. Los dos flamencos, Carlos de Lannoy, príncipe de Sulmona, y Filiberto de Chalons, príncipe de Orange, más el italiano, cardenal Pompeo Colonna, ocuparon cargos virreinales en Nápoles. Los otros dos italianos restantes, Ettore Pignatelli, conde-duque de Monteleone, y Ferrante Gonzaga, conde de Guastalia, irán como virreyes a Sicilia. De todos ellos, tan sólo Ettore Pignatelli fue nombrado nada más llegar el rey. Pero esta excepción siciliana no tuvo su origen en una predeterminada decisión regia, sino que, de alguna manera, vino impuesta por la crisis institucional existente en las relaciones del virrey Hugo de Moncada con los estamentos de la isla. Y fue para poner fin a esta situación que se optó por separar a dicho virrey y sustituirlo por el noble italiano Ettore Pignatelli, Conde de Monteleone. Los restantes virreyes extranjeros fueron nombrados ya bien entrados los años veinte.

Frente a esta minoría de titulares virreinales extranjeros, fue aplastante la mayoría de súbditos hispanos que se nombraron al frente de los virreinos. En cuanto a su concreta procedencia se aprecia que en un cincuenta por ciento fue de castellanos, seguidos en una decreciente y escasa proporción de aragoneses, catalanes y valencianos. En líneas generales la presencia de castellanos es más intensa en los virreinos indios y navarros, y más escasa, lógicamente, en los de Aragón, Cataluña, Valencia y Nápoles. Para estos territorios se suele utilizar preferentemente a nobles de dichos territorios.

La condición laica de los virreyes fue netamente mayoritaria, y dentro de ella predominó la nobleza titulada. De ésta, se pueden encontrar representantes de toda su escala jerárquica, desde príncipes a señores, siendo el contingente más elevado el de

⁶⁰ Para una panorámica general y al mismo tiempo detallada sobre los virreinos y virreyes del periodo carolino, véase Rogelio PÉREZ BUSTAMANTE: *El gobierno del imperio español*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2000.

los miembros de la mediana y alta nobleza. Las casas nobiliarias a las que pertenecen y que reflejan en sus apellidos: Lanuza, Luna, Cardona, Borja, Zúñiga, Lara, Mendoza, Pacheco, Velasco, Pimentel, Toledo, etc. son elocuente testimonio de la numerosa presencia de miembros de la nobleza de los distintos reinos hispanos involucrada en estas altas funciones de gobierno de la Monarquía. Por su parte, los virreyes de condición eclesiástica fueron escasos y solían proceder del alto clero (cardenales y arzobispos principalmente).

En suma, a la vista de estos datos no se pueden albergar dudas ni sobre la implicación personal de Carlos I (presente o ausente) en el gobierno de la Monarquía hispana, ni sobre el empleo que hizo para dichas funciones de unos gestores fundamentalmente hispanos.

Enviado: Mayo 2019

Aceptado: Julio 2019