

## EL AUGE DESAFORADO DE LOS CONSEJOS

*Patrick Williams*  
(*History Research Centre. University of*  
*Portsmouth*)

**E**n los primeros años del reinado de Felipe III, un diplomático inglés acreditado en Madrid concibió el proyecto de realizar, para su ministerio en Londres, un análisis documentado de la institución de los Consejos reales dentro del marco del gobierno de España. La tarea que se impuso resultó demasiado compleja y, vencido, regresó a Londres.

En un certero alarde de diplomacia, él encubrió su fracaso de manera aguda con la observación de que un individuo necesitaría un mínimo de un margen de siete años en Madrid para llegar a enterarse de la estructura y funcionamiento de los Consejos.

Podemos aseverar sin temor a equivocarnos que nuestro diplomático profesaba un gran sentido común. Es, desde luego, indudable que el sistema de gobierno de España había sufrido una gran transformación en los años o décadas precedentes. El mayor cambio que surge a la vista entre otros muchos, y que ha fascinado a historiadores, es el reemplazamiento de la mano fuerte, disciplinada y coherente del Rey Prudente por una dirección vacilante, débil, egoísta del primero de los grandes validos del siglo XVII.

De igual importancia histórica es que el gobierno conciliar fue objeto de grandes modificaciones estructurales que se convirtieron en permanentes. El sistema de gobierno, que pasó de una concentración total de poderes del monarca, Felipe II, a la persona del valido -el duque de Lerma, el primero de ellos- sufrió una trascendental alteración. El tiempo se encargaría de evidenciar la profunda importancia de este hecho cuya repercusión se reflejaría en una diferencia radical en la naturaleza intrínseca de la gestión política en el siglo XVI y en el siglo XVII.

Acaso nuestro diplomático, que si bien debía haber tenido conciencia del ambiente transformacional por el que atravesaba España, debido al hecho de hallarse inmerso en él careció de la necesaria perspectiva objetiva del gobierno en conjunto y de los hombres que lo constituían.

Los Consejos eran unos organismos poderosos y prestigiosos. Los individuos que

los componían; tanto sus presidentes como sus consejeros eran personas importantes que desempeñaban un papel preponderante no sólo en el ámbito gubernativo sino también en otros planos de la vida nacional, y, en consecuencia, constituían el foco de atención de los observadores contemporáneos, neutrales y extranjeros. A la serie de cuestiones que éstos se planteaban sobre los Consejos, y que tan ávida y frecuentemente compilaban en sus relaciones podemos añadir otras más, con nuestra distancia histórica. En particular, se ha presupuesto con gran frecuencia que los Consejos eran inmutables, impermeables a todo tipo de cambio, y que su composición era determinada de manera inflexible mediante sacrosantas ordenanzas sin que se desviaran un ápice de sus competencias.

Esta interpretación no puede hallarse más lejos de la realidad. La evidencia muestra que los Consejos de estado en la España de los Austria eran una institución orgánica en una fase de un constante desarrollo. Igualmente para entender el mecanismo de los Consejos no debemos concentrarnos, por muy importantes que sean, sólo en sus presidentes y consejeros. Es imprescindible develar su estructura, la relación de sus integrantes con los funcionarios que servían en ellos; sobre todo la relación del presidente y sus consejeros con sus secretarios y oficiales. Únicamente una comprensión de la balanza de poderes dentro de los Consejos nos permitirá entender no sólo éstos sino también la idiosincrasia del gobierno español.

En esta ponencia nos proponemos examinar una serie de planteamientos sobre la institución de los Consejos reales. Es nuestra convicción que sólo mediante una clara comprensión de la estructura del gobierno es posible entender el papel desempeñado incluso por una figura, tan bien perfilada, como la de Felipe II. Con el fin de obtener la máxima objetividad, examinaremos el reinado de Felipe II, la historia institucional de su gobierno, su desarrollo y su realización, sin efectuar ninguna referencia personal de él. Por nuestra parte, por lo tanto, intentamos evitar caer en la consecuente tentación de compartir la opinión sostenida por muchos de sus contemporáneos, que influidos por su poderosa personalidad, presuponían que todo lo que acontecía en el reinado de Felipe II lo era con su conocimiento y beneplácito; juicio que hace centrarse, de manera exclusiva, la atención en él.

Desde el punto de vista de las instituciones de gobierno, el reinado de Felipe II es del mayor interés. En época actual, un equipo de historiadores de la Universidad de Madrid guiados por el profesor José Martínez Millán ha abierto nuevas brechas en el panorama de las múltiples relaciones dentro del ambiente político de la sociedad española coetánea. Esta nueva percepción nos ha deparado un mejor entendimiento de las tensiones existentes, tanto positivas como negativas, que se tradujeron en un ímpetu en favor de una transformación institucional. Honrados en semejante compañía nuestro propósito es demarcar el contexto institucional en el cual el gobierno de Felipe II debe ser enfocado.

En primera instancia, hablaremos de la evolución, continua y espectacular, de los Consejos bajo Felipe II y sus sucesores, que caracterizó al siglo XVII, evolución que, en realidad, tuvo su génesis en la última década del siglo anterior. En los últimos años de su reinado tuvo lugar el inicio de una gran eclosión en la maquinaria del gobierno. Esta nueva situación tendió las bases para la prodigiosa metamorfosis del siguiente

siglo. Paralelamente, al estudiar los Consejos bajo Felipe II, será conveniente tener presente la historia de los dos reinados que lo sucedieron por cuanto ello aportará una mejor y más apropiada perspectiva a su reinado.

### COSTO TOTAL DE LA NOMINA DE LOS CONSEJOS CENTRALES

Existen dos relaciones de las retribuciones de los Consejos centrales. La "nómina de los Consejos" de Simancas constituye una magnífica relación incluso dentro del ámbito de este incomparable archivo. Esta "nómina", que es el meollo de esta ponencia, comprende los estipendios anuales devengados por cada uno de sus miembros, de los Consejos de Castilla, de Hacienda, de las Indias, de las Órdenes Militares y de las secretarías de estos Consejos así como de los Consejos de Estado y de Guerra.

La "nómina de los consejos" consiste en una relación anual sumamente detallada del estipendio devengado por cada uno de sus miembros y que comenzaba con la prestación de su juramento y concluía bien con su ascenso a un puesto diferente o con su fallecimiento. No obstante, en la práctica su validez se ve afectada por el irregular cumplimiento del pago de estos sueldos, hecho bastante normal a lo largo de su reinado, que por ser administrativos solían conllevar un retraso en su liquidación de meses y, en ciertos casos, de años. El gráfico correspondiente, el número 1, nos dará un panorama distinto cuyo valor reside precisamente en la comparación de año por año que nos permite realizar. Es necesario reiterar que la documentación de Simancas sólo nos indica el estipendio al que cada uno de los miembros de los Consejos tenían derecho desde el

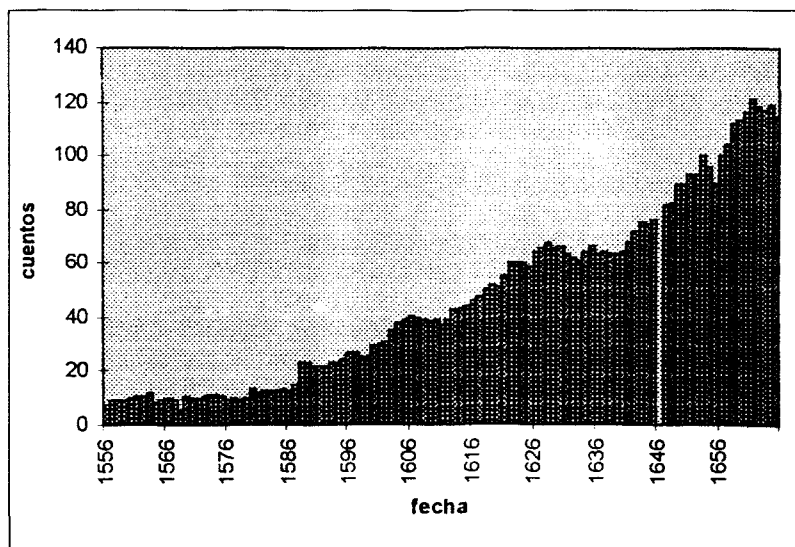


Gráfico 1: Costo total de los sueldos de los Consejos, 1556-1665.

momento en que prestaban juramento hasta el día en que cesaban en sus funciones o en que fallecía. Asimismo nos indica las subvenciones concedidas a ellos por la corona en calidad de pensión o ayuda de costa, en las cuales no nos es posible entrar en este momento. Autoriza al Pagador de los Consejos a habilitar los pertinentes pagos sin referencia a los medios o fechas en que los hacía efectivos.

La documentación de Simancas incluye igualmente las retribuciones básicas de los miembros del Consejo de las Indias, que se remontaban aproximadamente a dos tercios de su costo total. El resto de los sueldos de estos individuos se halla registrado en el Archivo de Indias en Sevilla, información que se ha agregado a la "nómina" de Simancas presentada aquí.

Este gráfico nos muestra sólo el período filipino de 1556 a 1665, por cuanto la inclusión del reinado de Carlos II, que posee características propias, reduciría la escala de los cuarenta y dos años de Felipe II de manera negligible.

El incremento del costo de los principales Consejos centrales, que acreció tres veces bajo Felipe II, prosiguió durante los dos reinados siguientes. Bajo Carlos II se aceleró aún más de manera rápida.

Las observaciones obvias son que las nóminas de los Consejos no aumentaron de manera considerable en el lapso de 1556 a 1588, y que el aumento de los costos se inició a partir de ese año, el año de la Armada Invencible. En consecuencia, el último decenio de Felipe II adquiere una importancia crucial. Visto desde la perspectiva de la segunda mitad del siglo XVII o posteriormente, la visión que nos presenta es la de un gobierno pequeño, casi íntimo, en el cual sus miembros se conocen todos entre sí: una notable diferencia con respecto al panorama del siglo posterior.

Si se examinan las cifras del reinado de Felipe II y se toma como punto de partida el año de 1556, se puede observar una triplicación del costo de los Consejos centrales del gobierno.

COSTO DE LAS RETRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS CENTRALES, 1556 - 1598		
1556	10.079.182 maravedíes	(100%)
1579	12.484.983 "	(124%)
1598	31.445.516 "	(314%)

*Cuadro 1*

No obstante, es evidente que esta curva ascendente no fue regular. Las cifras para 1579 no variaban de las cifras para 1556; un aumento del veinticuatro por ciento en un margen de veintiún años no es particularmente significativo. En la segunda mitad del reinado, en cambio, en el lapso de veinte años casi se habían triplicado. Hay, por consiguiente, una marcada diferencia entre la primera y la segunda mitad bajo Felipe II.

Muchos de los datos de este incremento son ampliamente conocidos gracias a la labor del profesor Martínez Millán y de sus colegas que han tratado, entre otros temas, del Consejo de Castilla, objeto de transformación en 1588 con el establecimiento, o reestablecimiento, del Consejo de la Cámara de Castilla, así como el Consejo de Hacienda, que fue reformado en 1593.

Las partidas de las nóminas nos permiten analizar con detenimiento las alteraciones, y, en particular, destacar el bienio de 1587 - 1588, en el que, entre otros cambios, tuvo lugar junto con la reorganización del Consejo de Castilla, la creación de la Cámara de Castilla. Asimismo el Consejo de las Órdenes Militares fue incluido en la nómina; el Consejo de Guerra se expandió extensamente con la adición de una segunda secretaría a la que se les incorporaron oficiales, todos ellos con remuneraciones reales.

Según la "nómina" de Simancas, el crecimiento de las retribuciones ascendió espectacularmente de 15.009.721 maravedís en 1587 a 23.304.948 en 1588, un aumento del cincuenta y cinco por ciento en el espacio de dos años.

El profesor Thompson fue el primero en destacar este fenómeno en su obra sobre el Consejo de Guerra, inaugurando a la vez la necesidad de un nuevo enfoque en el estudio del desarrollo de la institución de los Consejos. Durante largo tiempo, la historia se escribía desde arriba, en función únicamente de la política de los monarcas, bien Felipe II, Felipe III o Felipe IV. Un mayor entendimiento del marco subyacente del desenvolvimiento gubernativo nos proporcionará una mejor atalaya para comprender la naturaleza de la transformación de la maquinaria del gobierno. Es más, cabe aventurar que el examen de los Consejos nos deparará una interpretación más completa de los reinados individuales así como de la gestión de cada monarca o político. Un ejemplo: el entendimiento de que el advenimiento al poder del duque de Lerma tuvo lugar en el período del ascenso espectacular es fundamental para profundizar en el papel desempeñado por este valido.

## **EL CONSEJO DE CASTILLA, 1556-98**

El Consejo de Castilla ocupó un puesto clave entre los Consejos profesionales del estado, con su jurisdicción exclusiva sobre todas las cuestiones y asuntos jurídicos. Su presidente y consejeros pertenecían a la élite, no sólo en su calidad de jueces, sino también como políticos, y ejercían un poder de gran magnitud en la esfera de la política secular.

Las listas adjuntas incluyen sólo a los funcionarios del Consejo de Castilla; las correspondientes a los secretarios y respectivos oficiales, por cuanto pertenecen a otra sección del aparato gubernativo, no son incluidas aquí.

Si cotejamos las retribuciones percibidas por los miembros del Consejo de Castilla, que figuran en las listas para los años concretos de 1556 y de 1598, podemos ver que la cifra acreció de 3.758.682 a 12.009.856 de maravedís. Esto se debió a dos motivos. Primero, el número de funcionarios ascendió; en el Consejo de Castilla, se pasó de doce consejeros en 1556 a dieciseis en 1598. Segundo, las retribuciones se elevaron; el cargo de consejero de Castilla suponía 100.000 maravedís en 1556 y 500.000 en 1598, con un complemento de 50.000 si ocupaba plaza en la Cámara de Castilla, amén de

**CONSEJO DE CASTILLA, 1556 (sin las secretarías)****1. Presidente**

650.000 - Obpo. D. Antonio de Fonseca

**2. Consejeros**

100.000 - Lic. Beltrán de Galarca  
 100.000 - Lic. Hernán Martínez de Montalvo  
 100.000 - Dr. Bernardino de Anaya  
 100.000 - Lic. Sancho de Otalora  
 49.456 - Dr. Pedro López de Ribera  
 100.000 - Lic. Arrieta  
 100.000 - Lic. Francisco de Menchaza  
 200.000 - el mismo; durante la real jornada  
 100.000 - Dr. Diego de la Gasca  
 100.000 - Dr. Velasco  
 100.000 - Lic. Pedrasco  
 100.000 - Dr. Cano  
 400.000 - Lic. Juan de Briviesca

**3. Fiscal**

200.000 - Lic. Contreras

**4. Relator**

30.000 - Lic. Sanz  
 30.000 - Lic. Guedexa  
 50.000 - Lic. Paredes  
 30.000 - Lic. Almorosa

**5. Escribanos de Cámara**

40.000 - Francisco del Castillo  
 40.000 - Rodrigo de Medina  
 40.000 - Juan Gallo de Andrada  
 40.000 - Blas de Saavedra  
 40.000 - Domingo de Cavala  
 40.000 - Pedro del Mármol  
 40.000 - Francisco de Vallejo  
 40.000 - Gonzalo de la Vega  
 9.000 - Juan de Vitoria  
 9.000 - Gaspar Ramírez  
 9.000 - Diego de Soto

**6. Alcaldes de Casa y Corte**

122.570 - Lic. Morillas  
 122.570 - Dr. Durango  
 122.570 - Dr. Suárez de Toledo  
 322.570 - Lic. Francisco de Castilla  
 81.946 - Lic. Saravia

**TOTAL : 3.758.682 mrs.**

**CONSEJO DE CASTILLA, 1598 (sin las secretarías)****1. Presidente**

1.000.000 - Lic. Rodrigo Vázquez de Arce

**2. Consejeros**

550.000 - Lic. Juan de Guardiola  
 500.000 - Lic. Núñez de Bohorques  
 500.000 - Lic. Juan de Tejada  
 550.000 - Lic. Juan de Acuña  
 500.000 - Lic. Juan de Ovalle de Villena  
 500.000 - Lic. Luis de Mercado  
 500.000 - Lic. Francisco de Albornoz  
 113.538 - Lic. Geronimo de Corral  
 550.000 - Lic. Juan Sarmiento de Valladares  
 500.000 - Lic. Gasca de Salazar  
 500.000 - Lic. Juan de Morillas Osorio  
 500.000 - Lic. Pedro Díaz de Tudanca  
 500.000 - Lic. Diego López de Ayala  
 500.000 - Lic. Diego Fernández de Alarcón  
 460.273 - Dr. Alonso de Anaya  
 87.671 - Dr. Calderón  
 127.398 - Lic. Ruy Pérez de Rivera

**3. Fiscal y solicitador fiscal**

372.602 - Lic. Ruy Pérez de Rivera. fiscal  
 78.028 - Lic. Pedro de Tapia. fiscal  
 32.268 - Joseph de Cisneros. asistente  
 7.808 - Francisco de Rivera. asistente

**4. Relator**

60.000 - Lic. Hernando de Paredes  
 60.000 - Lic. Melchor Ruiz de Mendoza  
 60.000 - Lic. Salvador Núñez  
 60.000 - Dr. Bartolomé Núñez Morquecho

**5. Escribanos de cámara**

40.000 - Lic. Juan Gallo de Andrade  
 40.000 - Alonso de Vallejo  
 40.000 - Pedro de Mármol (ii)  
 40.000 - Miguel de Ondarca Cavala  
 40.000 - Cristóbal de León  
 40.000 - Gonzalo de la Vega

**6. Alcaldes de Casa y Corte**

450.000 - Lic. Arce de Otorora  
 450.000 - Lic. Francisco Gudiel  
 450.000 - Dr. Francisco Arias Maldonado  
 450.000 - Lic. Diego de la Canal  
 450.000 - Lic. Francisco Mena de Barrionuevo  
 150.000 - Lic. Francisco de Veluis Galarca. (Juez de Obras y Bosques)  
 200.000 - Lic. Ibáñez Vinaspre (fiscal de la cárcel real)

**TOTAL : 12.009.856 mrs.**

otras asignaciones si desempeñaba un puesto en otro u otros Consejos. En suma, cabe observar que la gestión gubernativa de Felipe II se benefició ampliamente a sus funcionarios; algo que no le fue reconocido debidamente al rey.

A partir de 1588 la gran expansión del gasto nacional de los consejeros de Castilla frenó en parte: en ese año el presidente, los consejeros y fiscal de Castilla devengaron 9.500.000 maravedís, un siglo después, 15.534.425.

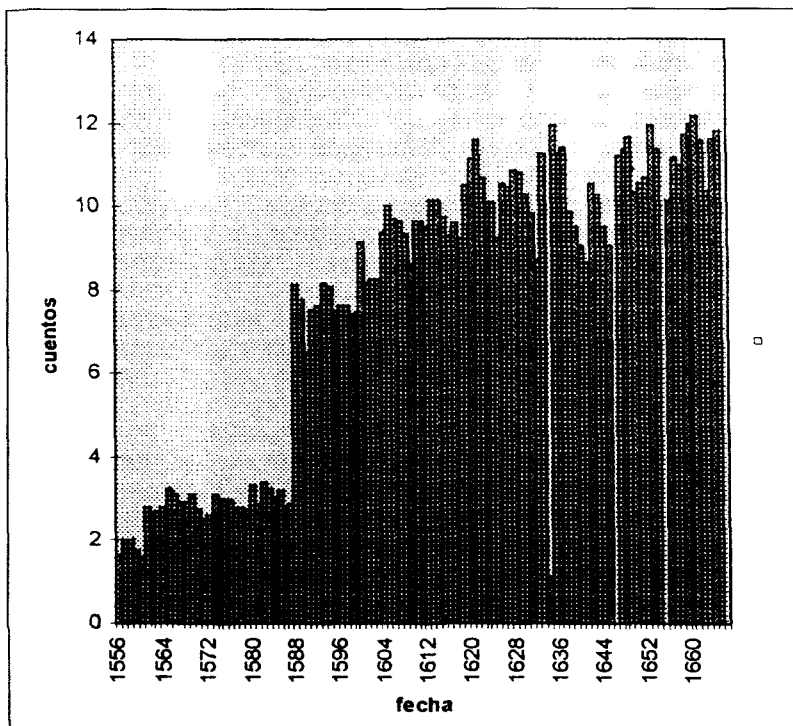


Gráfico 2: Los Consejeros de Castilla, 1556-1665.

## LAS SECRETARIAS Y SUS OFICIALES

A principios de su reinado, la estructura elemental y sencilla de los Consejos permitía incluso que un solo funcionario, como Francisco de Eraso, pudiese compaginar la gestión de varios Consejos.

En esa época, cabe decir que los funcionarios ejercían sus funciones en una dimensión individual, en las postrimerías de su reinado, sin embargo, un espíritu colectivo, que había ido instilándose, había cuajado en un nuevo cuerpo de funcionarios profesionales que tomaban sobre sí la responsabilidad diaria de cada Consejo.

Según ha demostrado el profesor Thompson con respecto al Consejo de Guerra, con las demandas impuestas por las continuas hostilidades, sus actividades y atribuciones



ascendieron y repercutieron en una expansión de las secretarías. Así, el Consejo de Castilla contaba con secretarios para la Cámara y Estado de Castilla, el Patronato Real y Justicia. El desarrollo de la remuneración básica de los secretarios muestra un ascenso de casi cinco veces:

COSTO DE LAS RETRIBUCIONES DE LAS SECRETARIAS, 1556 - 1598		
1556	860.000	(100%)
1579	1.800.000	(209%)
1598	3.958.000	460%)

Cuadro 2

Esta tendencia se puede seguir con todo detalle en la más desahogada de todas las oficinas del gobierno, la secretaría del Consejo de Guerra:

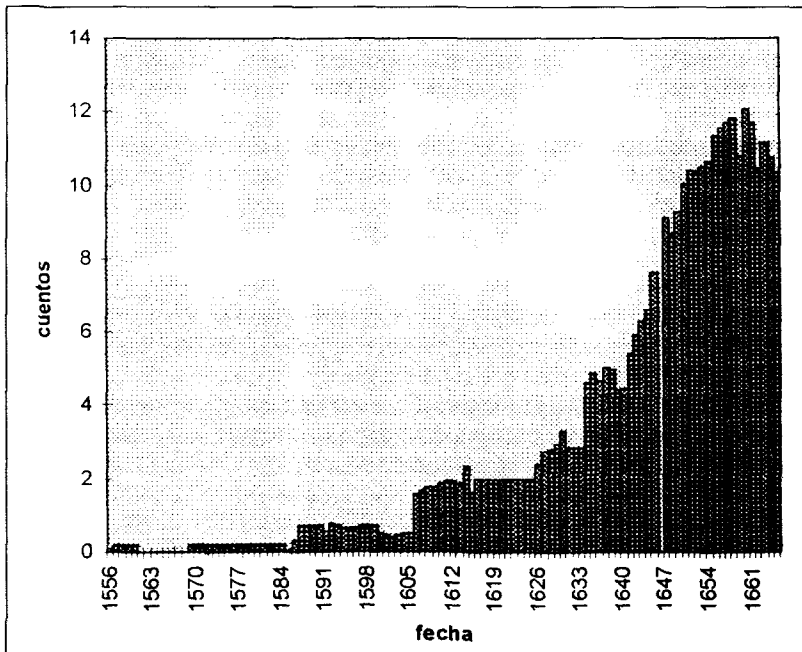


Gráfico 3: Los secretarios del Consejo de Guerra y sus oficiales, 1556-1665

Este gráfico señala que el ascenso en el costo de la secretaría del Consejo de Guerra se inició en la década de 1580, pero en realidad comenzó a mediados del primer decenio del reinado de Felipe III para luego a partir de los últimos años del valimiento del Conde-Duque de Olivares dispararse literalmente sin freno alguno.

En 1588 los estipendios de sus funcionarios se elevaban a trescientos mill maravedís, en 1688 llegaban a 13.777.845. En suma, para la mitad del reinado de Carlos II, la remuneración todos los oficiales de la Secretaría de Guerra equivalía casi a la de los consejeros del Consejo de Castilla.

Ésta viene a ser la historia esencial del desarrollo de los Consejos: el crecimiento en volumen y costo se halla determinado tanto por los elementos constituyentes de los diferentes Consejos, como por su acontecimiento entre distintos períodos del desenvolvimiento histórico.

## **EL CONSEJO DE ESTADO**

En conclusion, con el fin de obtener la máxima objetividad, hemos examinado el reinado de Felipe II, la historia institucional de su gobierno, su desarrollo y su realización, sin efectuar ninguna referencia de él, y sin mencionar el más importante de los Consejos - el del Estado. En un trabajo anterior sosteníamos la opinión de que el reestablecimiento del Consejo de Estado, por Felipe III y el duque de Lerma, en el inicio del siglo XVII, representó una profunda transformación. Es indudable que una marcada diferencia entre Felipe II y Felipe III se dio en el papel trascendental que el Consejo de Estado desempeñó entre uno y otro reinado. Esta convicción se halla refrendada tanto mediante la compilación de un registro de la asistencia de sus miembros al Consejo de Estado durante todo el siglo XVII, como por la importante tesis del Doctor Santiago Fernández Conti, en la que hace constar la importancia de este Consejo en los últimos años de Felipe II. De esta manera, los años finales de la década de 1580 adquirieron una importancia fundamental: las grandes campañas militares forzaron a Felipe II a recurrir en mayor medida al Consejo de Estado.

Uno de los cambios más significativos fue que en tanto que bajo Felipe II había sido la aristocracia menor la que dominaba este Consejo, bajo Felipe III su dominio pasó a manos de la alta nobleza. Como consecuencia de ello se produjo una continua relación estrecha entre el valimiento y el Consejo de Estado.

Estos cambios caracterizaron el desarrollo entre los dos siglos, la XVI y la XVII. Era opinión muy compartida entre los historiadores que España pasó de la grandeza a la decadencia en los años decisivos del final de uno de estos siglos y del comienzo del otro. Tal enfoque simplista no es ya de uso normal y términos como "decadencia" han dejado de ser corrientes.

La indudable trascendencia de esa última década nos lleva a corroborar la serie de desenvolvimientos interactivos y paralelos en la estructura del gobierno conciliar, que tuvo lugar en España en esos siglos.