

Apuntaciones en torno a la cuestión del origen del Consejo de Estado en el antiguo régimen

RESUMEN

El presente artículo busca precisar el precedente del Consejo de Estado en los siglos de la Edad Moderna. En sus páginas se cuestiona la tesis tradicional sobre el nacimiento de esta institución a principios del siglo XVI y la fija a finales del siglo siguiente. Momento en que dicho Consejo actuará como un órgano colegiado con voz diferente a la de sus miembros.

PALABRAS CLAVE

Consejo de Estado, Castilla, Secretarios de Estado.

ABSTRACT

This article seeks to clarify the precedent of the Council of State in the centuries of the Early Modern Age. The author questions the traditional thesis about the birth of this institution at the beginning of the XVI century and fixes it at the end of the following century. At which time this Council will act as a collegiate body with a different voice from that of its members.

KEYWORDS

Council of State, Castile, Secretaries of State.

1. La inadecuación para el gobierno de la Monarquía Universal Española constituida en el siglo XVI de las instituciones políticas de los diferentes reinos que la integraban dio lugar, de un lado, a la dedicación especial a las nuevas tareas de alguno de los secretarios que ya ejercían en la Corte de Castilla y fueron denominados primero Secretarios de Estado y más tarde Secretarios de Estado y del Despacho, y de otro, al nacimiento de un órgano de carácter consultivo¹ designado con los nombres de Consejo privado², Consejo largo³, Consejo de Estado privado⁴, Consejo secreto⁵ y Consejo de Estado⁶, que es el que en definitiva prevalece.

El tema indicado ha dado lugar en el pasado a una abundante literatura⁷, y modernamente a las excelentes monografías de Escudero⁸ y Barrios⁹. Como era obligado, se ocupan también del asunto las obras generales de los antes mencionados García-Gallo¹⁰ y Escudero¹¹. En la bibliografía extranjera disponemos de una importante monografía póstuma de Fritz Walser revisada, completada y publicada por Reiner Wohlfeil¹². Coinciden dichos autores en fijar el origen del Consejo de Estado en la segunda decena del siglo XVI, aunque difieren levemente en la fecha concreta: 1520 García-Gallo¹³, 1521 Barrios¹⁴ y Escudero¹⁵ y 1524

¹ Alfonso GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho español* (Madrid, 1971) 687.

² Antonio Rodríguez Villa, *El Emperador Carlos V y su corte según las cartas de Martín de Salinas, Embajador en la Corte del Infante D. Fernando (1522-1539)* (Madrid, 1903) 87. En lo sucesivo citaremos esta obra con las siglas R. V., y por regla general solo la primera vez que el texto de que se trate aparezca en ella.

³ Ib. 124.

⁴ Ib. 210.

⁵ Ib. 326.

⁶ Ib. 327.

⁷ Un nutrido resumen de ella puede verse en José María Cordero Torres, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España* (Madrid, 1944). 16-21.

⁸ José Antonio ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho* (Madrid, 1969) 4. tomos. Me complace reconocer que este trabajo y el a continuación citado de Barrios constituyen el auténtico fundamento de las presentes *Apuntaciones*. También me han sido de gran utilidad los trabajos de Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *Los Validos en la Monarquía española del siglo XVII*. (Madrid, 1963), del cual nos ocupamos ya en el *Anuario de Historia del Derecho Español XXXVII* (1967) 644-56; y de José Luis BERMEJO CABRERO, *Esplendor y declive del Consejo de Estado*, en *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)* (Madrid, 1982) 47-60. Es, asimismo, muy valiosa la aportación documental de Manuel DANVILA Y COLLADO, *El Poder Civil en España VI*. Madrid, 1886.

⁹ Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española. 1521-1821*. Madrid, 1984.

¹⁰ *Curso de Historia del Derecho Español I*⁵ (Madrid, 1950) 414; y *Manual* (n. 1) 687.

¹¹ *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas* (Madrid, 1985) 760.

¹² *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V* (Göttingen, 1959) 236.

¹³ *Manual* (nota 1) 687.

¹⁴ *El Consejo* (n. 9) 50; y *La gobernación de la Monarquía de España. Consejos, Juntas y Secretarios de la Administración de la Corte. (1556-1700)* (Madrid, 2015) 445. *El Consejo* (n. 9) 50; y *La gobernación de la Monarquía de España. Consejos, Juntas y Secretarios de la Administración de la Corte. (1556-1700)* (Madrid, 2015) 445.

¹⁵ *Curso* (n. 8) 760.

Wohlfeil¹⁶. La mención de un Consejo de Estado se documenta también en tiempos de Felipe el Hermoso con ocasión de su venida a España en 1506¹⁷; y dado su carácter de órgano personal, aunque no se añadieran a su nombre los indicadores especificadores «de Estado», en la línea de los autores citados, puede ser también considerado como tal el Consejo que asistía a Carlos V en su Corte de Flandes, y le acompañó en su primer viaje a España¹⁸.

Expuestas someramente las opiniones que estimamos más autorizadas sobre los orígenes del Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, parece que con tal finalidad debería abordarse previamente la cuestión de determinar con nitidez cuál sea la naturaleza del objeto de nuestro estudio, pues en otro caso podríamos hacer la historia de una mera denominación, y no la de una institución histórico-administrativa. Esta tarea reviste ciertamente no pocas dificultades, derivadas ante todo de la inexistencia de una disposición real que, a diferencia de lo ocurrido por esos años con los Consejos de Hacienda¹⁹ y de Indias²⁰, establezca de manera expresa el Consejo de Estado²¹, y además de la insuficiencia de las fuentes disponibles para los primeros momentos.

2. Cuando está a punto de finalizar el Antiguo Régimen, el Consejo de Estado está regulado por dos Reales Decretos de 28 de febrero de 1792²², en virtud de los cuales Carlos IV suprime la Junta Suprema de Estado creada por el Real Decreto de 8 de julio de 1787²³ y restablece el ejercicio del mismo, y el Reglamento de 25 de mayo del siguiente año²⁴.

A tenor de estas disposiciones, podemos considerar el Consejo de Estado como un órgano permanente de carácter colegiado, esto es, capaz de formar una voluntad propia distinta de las individuales de sus componentes, integrado por

¹⁶ *Die spanischen* (n. 12) 236.

¹⁷ LORENZO DE PADILLA, *Crónica de Felipe P llamado el Hermoso*, en la *Colección de documentos inéditos para la Historia de España* 8 (Madrid, 1846) 137, 148.

¹⁸ Fray Prudencio DE SANDOVAL, *Historia de la Vida y Hechos del Emperador Carlos V I* (Amberes, 1676) 52. Ante dos de los miembros de este Consejo (el Gran Canciller de Borgoña y García de Padilla) presenta Francisco de los Cobos el 20 de diciembre de 1516 la Real Provisión de D.^a Juana y D. Carlos del día 12 anterior por la que se le nombraba Secretario de los Reyes, según acredita la diligencia publicada por José Antonio ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho III* (Madrid, 1689) 619. Este Consejo es también el que asesora a Carlos V en la creación por Real Cédula de 23 de julio de 1517 de un Consejo privado para gobernar los países de Flandes durante su visita a los reinos de España, publicada asimismo por Escudero en las páginas 1101-07 del tomo cuarto de la obra antes citada. Sobre el Consejo de Estado de la Corte de Flandes puede verse también Salustiano DE DIOS, *El Consejo Real de Castilla 1385-1522* (Madrid, 1982) 181-89.

¹⁹ Esteban HERNÁNDEZ ESTEVE, *Creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523-1525)* (Madrid, 1983) 69.

²⁰ Ernest SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de la Indias. Su historia, su organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria. I. Historia y organización del Consejo y de la Casa de Contratación de las Indias* (Sevilla, 1935) 44.

²¹ Este hecho lo puso de manifiesto WOHLFEIL, en Walter, *Die spanischen* (n. 12) 233.

²² Publicado en los *Documentos del Reinado de Fernando VI. El Consejo de Estado (1792-1834)* (Pamplona, 1971) 87-88. Sobre esta cuestión, puede verse José Antonio ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España I* (Madrid, 1979) 583-600.

²³ ESCUDERO, *Los orígenes I* (n. anterior) 423-28.

²⁴ Publicado en *Documentos* (n. 22) 91-98. Lo inserta también ESCUDERO, *Los orígenes I* (n. 22) 595-600.

los Secretarios de Estado y otras personas designadas libremente por el rey, y dirigido por un Decano también de nombramiento real, para conocer de los asuntos que el rey designe expresamente o con carácter general, relativos a negociaciones con las potencias extranjeras o a la gobernación de la Monarquía, sin ninguna excepción de ramos o materias.

3. Planteado así el asunto, y ante la falta de fuentes jurídicas, para conocer cuál es la situación en los primeros momentos es obligado acudir a las de carácter histórico o literario. De ellas, las más valiosas son las ya mencionadas Cartas de Miguel de Salinas²⁵, pues las demás se limitan a testimoniar sin más detalles la existencia en su días de una institución que denominan Consejo de Estado. Pues bien, después de una detenida consideración de dichas Cartas nos atrevemos a sugerir la posibilidad de introducir ligeras matizaciones en las conclusiones a que la doctrina dominante llega sobre el tema objeto de este breve estudio.

En vista de dichas Cartas, la institución que se comprende bajo la denominación de Consejo de Estado constituye a mi entender a comienzos del Antiguo Régimen una mera agrupación amorfa²⁶ de un número indeterminado de relevantes personajes de la Corte, libremente designados²⁷ y exonerados²⁸ por el monarca, que como órgano privativo del mismo²⁹ en reuniones por él celebradas con el conjunto³⁰, o solamente con parte de ellos³¹ le asiste en un primer momento inmediatamente en dichas reuniones, y más tarde por conducto del

²⁵ Nota 2.

²⁶ Al referirse a sus componentes, Salinas no concibe el Consejo como un conjunto unitario de personas, sino a cada una de ellas individualmente, y así habla de «los de su Consejo», o de «estos señores del Consejo»: Cartas 8 y 75 (R. V. [n. 2] 34 y 202). El empleo en tales casos de la voz «consejo», así como cuando se habla, por ejemplo, de «servir en su Consejo» (Carta 23 [ib.87]) o «tener Consejo (Carta 42 [ib. 124]) constituye a mi entender un uso metonímico del significado primigenio de ella como «parecer que se da o se toma» (Sebastián de Covarrubias, *Tesoro de la lengua Castellana, o española*. Edición según la impresión de 1611 preparada por Martín de Riquer [Barcelona, 1943] 350) para designar las personas que aconsejan, o el hecho de ejercer la función de aconsejar o reunirse con tal finalidad; y lo mismo ocurre en los casos demás casos en que esa voz se usa en las notas de este trabajo.

²⁷ Cartas 137: «S. M. no le llama»; 138: «S. M. recibió para su Consejo de Estado»; 149: «para el cual [el Consejo de Estado] fueron elegidos»; 233: hanle mandado venir a Madrid a residir en el Consejo» (R. V. [n. 2] 326, 327, 353, 531). En algún caso, la llamada al Consejo de Estado se hace para retribuir servicios prestados (Carta 11, ib. 48). Para designar la renovación del Consejo de Estado se utiliza el verbo «ordenar», que por tanto tiene tal significación, y no la de regularlo. Así se dice en la Carta 149, citada al principio de esta nota, que «en Granada ordenó S. M. el Consejo de Estado» antes de indicar los nombres de los elegidos. De igual modo, «ordena» su Casa y el Consejo de Guerra: Cartas 6 y 18 (ib. 28 y 63).

²⁸ Cartas 12: «El Emperador se va sacudiendo de sus privados»; 27: «despedidos del Consejo»; 149: «S. M. los ha habido por excusados, y según tengo entendido, los habrá de aquí adelante» (R. V. [n. 2] 51, 100, 353).

²⁹ Carta 79: «S. M. tiene Consejo de Estado privado» (R. V. [n.2] 210). Véanse también las referencias a «su Consejo» en las citas de las notas 1 y 3.

³⁰ Cartas 74: «S. M. entró en Consejo»; 83: «juntándose S. M. y su Consejo»; 74; y 192: «S. M. mandó otro día bien de mañana tener junto todo su Consejo» (R. V. [n.2] 199, 221 y 445). (R. V. [2.] 221, 199, En algún caso se excluye expresamente a un consejero por desconfianza (ib. 295).

³¹ Carta 331: «tuvo Consejo con Cobos y Granvela y el príncipe Doria» (R. V. [n. 2] 794). No era Cobos a la sazón propiamente consejero, sino secretario del Emperador: Escudero (n. 8) 51-60.

Secretario de Estado³², en la decisión³³ de las materias importantes³⁴ que afectan a la totalidad de la monarquía, sobre todo en las de carácter internacional³⁵.

4. La indicada expresión Consejo de Estado cambia sustancialmente de significado cuando deja de designar una simple junta de personas ilustres para referirse a un ente con propia sustantividad. Tampoco ahora es posible determinar el momento preciso en que eso tiene lugar. Pero los datos de que disponemos nos permiten afirmar que eso ocurría ya a mediados del siglo XVI, cuando el Consejo de Estado expone corporativamente al Rey su parecer en las denominadas consultas. A ellas se refiere la Instrucción dada por Felipe II al Secretario de Estado Zayas en Cédula de 8 de diciembre de 1567, en la que se alude a «las consultas que los del dicho Consejo de Estado nos hizieren»³⁶. No obstante, su relación con el Monarca tiene lugar no directamente, sino a través del Secretario de Estado³⁷;

A partir de entonces, esa propia sustantividad, a la que ahora se añade la ausencia de referencias a la mediación del Secretario de Estado, está confirmada por los datos que siguen³⁸:

a) Tiene autoridad, esto es, es *mayor* que los demás Consejos, aunque no superior a ellos³⁹.

³² Por falta de material, no es posible determinar exactamente cuándo este hecho tiene lugar. Solo sabemos con seguridad que ya existía en 1556, cuando el Emperador abdica en el príncipe Felipe la Corona de Castilla con Navarra y las Indias. En este momento, Felipe II reorganiza las Secretarías, y por Real Cédula de ese mismo año nombra a Gonzalo Pérez Secretario de Estado para que «como tal tratéis y despachéis conmigo y los de mi Consejo de Estado todos los negocios que se ofrescieren, tocantes al Estado fuera de España» (Escudero III [n. 8] 642-43). Al propio tiempo, le señala en una Instrucción las normas a que debe atenerse en el ejercicio de ese cargo, entre las que acerca de nuestro tema destacaremos las siguientes: «ternéis secreto todo lo que se tracte en el Consejo [párrafo 6], llevareys vos mismo las cartas al consejo para leerlas y hazer lo que os fuere ordenado, haziendo en el dicho, oficio de secretario» [párrafo 7], «antes de traernos los dichos despachos para firmar ... mostraréis la minuta dellos a los del dicho Consejo, para que antes que se pongan en limpio la señalen pareciéndoles, o muden en ella lo que conforme a lo por Nos determinado, o por nuestro servicio, vieren convenir» [párrafo 10] (Escudero [ib.] 747-49).

³³ Cartas 137: «S. M. determina en Consejo semejante materia», y 138: «y caso que S. M. ha tenido y tiene la voluntad, esta se ha de confirmar con su Consejo» (R. V. [n. 2] 324 y 328).

³⁴ Carta 149: «ha habido y hay materias importantes que se deben tratar en Consejo», y pocas líneas después habla de «negocios de Estado» (R. V. [n.2] 353 y 354). Según Covarrubias (n. 26) 561, materia de Estado es «todo lo que pertenece al gobierno de la persona real y de su reyno para su conservación, reputación y aumento». Sobre el concepto de Estado, puede verse García-Gallo (n. 1) 698-701.

³⁵ Cartas 42, 64, 128, 131, 133, 196, 210, 219, 220 (R. V. [n 2] 124, 179, 302, 309, 317, 449, 477 494 y 497). Todos los negocios de que en ellas se trata revisten sin duda ese carácter.

³⁶ ESCUDERO, *Los Secretarios* III (n. 8) 757-61, la cita en la 758.

³⁷ Cfr. los párrafos 3, 8 al 12, 14 y 15 de la Instrucción citada en la nota anterior.

³⁸ A ello contribuye el obscurecimiento de los Secretarios de Estado y del Despacho ante la aparición de los Validos y la creación de la Secretaría del Despacho, reducidos aquellos ahora a la mera función de Secretarios del Consejo de Estado: Tomás Valiente, *Los Validos* (n. 8) 50-51, 60-64, 70; Escudero, *Los Secretarios* I (n. 8) 166-68, 241, 277.

³⁹ BARRIOS (n. 9), doc. 8, 476-77.

- b) Recibe avisos del Rey ⁴⁰.
- c) Celebra una concordia con el Consejo de Italia sobre su respectiva competencia ⁴¹.
- d) Asiste en corporación a besar la Real Mano ⁴².
- e) Ocupa un lugar en los actos oficiales ⁴³.
- f) Tiene una organización interior: Decano ⁴⁴, Secretarios propios ⁴⁵, Oficiales ⁴⁶ y personal subalterno ⁴⁷.
- g) Es objeto de numerosas disposiciones reales reguladoras de su funcionamiento ⁴⁸.

En esta nueva fase de la institución se define también su ámbito de competencia, clasificando los asuntos de varia naturaleza que la integran en «de oficio» y «de parte». Entre los primeros, se comprenden tanto cuestiones de carácter internacional ⁴⁹ como concernientes al interior de España, así de naturaleza política ⁵⁰ como de administración militar ⁵¹. Las denominadas «de parte» se refieren a cuestiones planteadas por personas particulares ⁵². También conoce de

⁴⁰ Ib., doc. 10, 477.

⁴¹ Ib., doc. 128, 619-21.

⁴² Ib., doc. 70, 530-32.

⁴³ Ib., doc. 72, 534.

⁴⁴ Constituye la cabeza o superior del organismo. Su existencia se revela ya en 1667 en la diligencia de juramento por Don Juan de Austria del cargo de Consejero de Estado, extendida el 16 de junio de ese año (Dánvila VI [n. 8] 457). La designación de este cargo con el nombre de decano y no con el de presidente, como el análogo en los restantes Consejos, constituye a mi entender la fórmula adoptada para no chocar frontalmente con la tradicional consideración del Rey como Presidente del Consejo, que aun cuando el Rey había dejado de asistir regularmente a las deliberaciones del Consejo (Escudero I [n. 8] 214-15), se mantenía todavía viva en 1581, según revela el embajador veneciano Juan Francisco Morosini en una relación dirigida al Senado de su país (Barrios [n. 8] 101), y que incluso restablece Carlos IV en el primero de los tantas veces citados Decretos de 28 de febrero 1792 y en la norma I-1 del de 25 de mayo del mismo año.

⁴⁵ Este carácter de los Secretarios de Estado, aun conservando esa denominación, de ministros del Consejo de Estado solo lo adquieren en el último tercio del siglo XVII, como parecen revelarlo dos documentos esas fechas, uno de 29 de agosto de 1665 (publicado por Escudero III [n. 8] 821) y otro de 25 de mayo de 1678 (inserto en Barrios [n. 9] 559-66, el dato en la 561 al final). Además, se le convierte ahora en un oficio perpetuo, al ser creada la figura del Secretario de Estado *en gobierno* para ocupar transitoriamente el puesto del titular que es promovido a otro cargo que se estima de superior categoría (Escudero I [n. 8] 262). Hasta entonces, el Secretario de Estado era el encargado de *servir* de Secretario» en el Consejo de Estado (cfr. el nombramiento de Gonzalo Pérez en 1543 (en Escudero III [n. 8] 641). Tomás Valiente (n. 8, 43) había apuntado que los Secretarios de Estado «fueron en mayor medida Secretarios del Rey que Secretarios del Consejo de Estado».

⁴⁶ Ib., doc. 80, 543.

⁴⁷ Ib., docs. 86 y 88, 547 y 549.

⁴⁸ Real Decreto de 12 de febrero de 1623 sobre la emisión de votos particulares (ib., doc. 9, 477).

⁴⁹ Consulta de 29 de enero de 1611 acerca de la petición de Portugal de que le sea devuelta la isla de Guadalupe (Barrios [n. 9] 503-504).

⁵⁰ Consulta de 23 de marzo de 1632 sobre la ida del Rey a Barcelona con ocasión de las Cortes que allí se estaban celebrando (Dánvila VI [n. 8] 177-78).

⁵¹ Doc. 211: Consulta de 4 de julio de 1661 sobre los gastos que se podrían excusar en el Ejército (Barrios [n. 9] 596-60).

⁵² Consulta de 2 de junio de 1590 (ya citada en la n. 37) sobre la solicitud de la concesión de la merced de un entretenimiento o ventaja formulada por un particular.

problemas de índole religiosa⁵³, que no se clasifican en ninguna de dichas dos categorías.

5. De lo precedentemente expuesto, creemos que se desprende con absoluta claridad que el que se denomina Consejo de Estado reúne ya las notas esenciales de la institución trazada por los dos Reales Decretos de 28 de febrero de 1792⁵⁴ y el Reglamento de 25 de mayo siguiente⁵⁵, y por ello parece que es obligado concluir que el origen del Consejo de Estado del Antiguo Régimen se encuentra en una fecha que no es posible determinar concretamente, pero que se puede situar en los últimos años del siglo xvii; de modo que las otras formas que reviste el organismo conocido con el mismo nombre solo pueden ser consideradas meros precedentes del Consejo de Estado.

Ahora bien, esos precedentes no pueden considerarse acabados, pues falta en ellos la importante nota de la colegialidad, esto es, la consideración del ente como una unidad moral susceptible de tener una voluntad propia distinta de las voluntades singulares de sus miembros. Y así, en sus consultas al Monarca se limita a expresar los votos individuales de sus miembros⁵⁶, sin llegar a la solución de que «lo que votare la mayor parte formará el parecer del Consejo», como previene la primera cláusula del artículo 25 del antes mencionado Reglamento de 25 de mayo de 1792.

Aunque respondiendo a consideraciones de orden meramente práctico, tales como conseguir la mayor claridad de las consultas, y facilitar así el curso de los negocios, podría estimarse que constituye un paso adelante hacia la colegialidad el Real Decreto de 11 de junio de 1683, reiterado por el de 29 de septiembre de 1692⁵⁷, en el que se establece que «los pareceres de las consultas que se hicieren por Estado vengan en *cuerpo del Consejo* [en voz de *Consejo* dice la segunda de dichas disposiciones] en todo aquello que los votos concordaren poniendo solo por voto singular lo que se apartare del dictamen del Consejo».

MIGUEL ÁNGEL PÉREZ DE LA CANAL
Académico Correspondiente de Jurisprudencia y Legislación

⁵³ La tendencia jansenista fue objeto de las consultas de 14 de septiembre de 1668, 23 de junio de 1681, 15 de marzo de 1689, 21 de febrero de 1694 y 29 de septiembre de 1698 (Danvila VI [n. 8] 406-407, 407, 408, 408, 408-409, respectivamente).

⁵⁴ N. 23.

⁵⁵ N. 24.

⁵⁶ Consulta de 29 de enero de 1611[n o 9] 503-504.

⁵⁷ Publicados por Bermejo (n. 7) 215 y 216-17.