

# EL CONSEJO DE ARAGON Y LA FUNDACION DEL CONSEJO DE ITALIA

*Manuel Rivero Rodríguez*

## Introducción

La creación de un organismo consiliar específico para el gobierno de Italia coincidió, al iniciarse la segunda mitad del siglo XVI, con la definitiva consolidación del sistema de consejos en la administración de la Monarquía Hispánica.

El hecho de que la fundación del Consejo de Italia ocurriese en un momento en el que se intensificó un creciente protagonismo castellano en la dirección de la Monarquía (a la vez que se producía el declive y la marginación de la Corona de Aragón), identificó tradicionalmente este acontecimiento como ejemplificación cualificada y destacada del nuevo orden que se pretendía al acceder Felip II al trono.

Este análisis situaba al Consejo de Italia en un contexto de pugna entre las coronas de Castilla y Aragón, como eslabón de una cadena de acciones por las que la primera se fue subordinando a la segunda. Joan Reglá resumía esta situación dentro del *“xoc inevitable entre la força dinàmica de la monarquia absoluta, vinculada a Castella, i la força estàtica, defensiva, dels regnes no castellans”*. La fundación del Consejo de Italia significó el triunfo de la primera: *“El vell edifici*

*imperial catalano-aragonès a la Mediterrània es castellanitza, ço és, se centralitza*" (1).

A la separación global de los territorios italianos (que aparecía incuestionable) se atribuía un fin modernizador: Participa en el progreso de la Monarquía hacia la estatalización y contrasta con la estructura arcaica y la atrofia institucional del sistema aragonés. De aquí se inferiría que Felipe II, siguiendo una inevitable tendencia absolutista, prefirió crear un organismo dócil antes que administrar los territorios italianos a través de un Consejo tan preocupado por la defensa de las prerrogativas locales como lo era el de Aragón.

Esta es, en líneas generales, la interpretación admitida y defendida por la generalidad de los autores que han tocado el tema (2). Sin embargo, dicho análisis tradicional no había estimado (o había prestado muy poca atención) la situación jurídica de estos territorios en la Corona de Aragón, y la participación de sus clases dirigentes en las transformaciones operadas en la Corte.

No nos cabe duda de que la fundación del Consejo de Italia tuvo como fin la reorganización y la racionalización de la estructura administrativa de la Monarquía en Italia. Pero entendemos que no se produjo en el sentido que habitualmente se le supone.

Probablemente el Consejo de Italia fuera más dócil a la autoridad del Monarca que el de Aragón, pero ello no significa que con su creación la Monarquía pretendiese arrebatarle su competencia sobre los territorios italianos. Como veremos más adelante, en 1556, la

1. *Introducció a la Història de la Corona d'Aragó*, Palma de Mallorca, 1969, p. 95-96 y p. 110.

2. Sobre el particular vid. Carlos Riba, *El Supremo Consejo de Aragón en el reinado de Felipe II*, Madrid, 1915; Camillo Giardina, *Sul governo centrale spagnolo e sull'anno di fondazione del Supremo Consiglio d'Italia*, Archivio Storico per la Sicilia, vol. IV-V, Palermo, 1938-39; J. Beneyto Pérez, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, p. 351-358; J. Vicens Vives, "Estructura administrativa y estatal en los siglos XVI y XVII", *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Barcelona, 1974, p. 123; H.G. Koenigsberger, *La práctica del Imperio*, Madrid, 1975 p. 67-68; J.H. Elliott, *La España Imperial*, Barcelona, 1965, p. 179; J. Lalinde Abadía, "El Vicecanciller y la presidencia del Consejo de Aragón", *A.H.D.E. XXX* (1960), p. 221-222; I.A.A. Thompson, *Guerra y decadencia*, Barcelona, 1981, p. 11.

Corona de Aragón no fue súbitamente seccionada. Apenas representó una modificación sustancial en el seno de sus estructuras administrativas, porque la separación de Sicilia y Nápoles arrancaba de los propios fundamentos de su adhesión a la federación aragonesa.

La debilidad de los lazos institucionales que ligaban a estos territorios con la federación aragonesa nos obligaría a replantear el análisis de la fundación del Consejo de Italia. Para ello es necesario partir del estatus jurídico que ocupaban esos territorios italianos en el siglo XV, y analizar los sucesivos cambios que llevaron a la vertebración de un organismo consiliar específico para Italia en la Corte.

## **1. Los antecedentes**

### **A) Los territorios: Sicilia en la Corona de Aragón**

La formación política conocida como Corona de Aragón carecía desde sus orígenes de una articulación estructural unitaria. Su cohesión se fundamentaba en la sola persona del Rey de Aragón, al que cada comunidad delegaba la potestad soberana mediante pactos y leyes.

La unión descansaba en el sometimiento de todos los territorios a un príncipe común, el Rey de Aragón, que se titulaba de forma diferente en sus dominios según el carácter de su investidura en cada uno de ellos.

El pacto constitucional obligaba al soberano a jurar la observancia de las leyes antiguas para que el Reino, a su vez, le jurase fidelidad. En virtud de dicho pacto cualquier modificación de las leyes y las normas administrativas establecidas por la costumbre requería la participación de las dos partes contrayentes.

Por eso mismo, los cambios administrativos tenían lugar fuera de la Corte, y carecían de un planteamiento global, al tener que enfrentarse la Corona, individualmente, a diversos ordenamientos jurídico-constitucionales particulares, por lo que el Rey de Aragón veía constreñida

su actividad al marco estricto de las prerrogativas que le habían sido conferidas en cada uno de sus dominios <sup>(3)</sup>.

De ello resultó que la *federación aragonesa* no constituyese un bloque homogéneo con unas relaciones iguales Rey-Reino en todas sus partes. Asimismo las relaciones entre unos y otros estados del Rey de Aragón no se establecían con reciprocidad, sino que eran desiguales.

En los albores del siglo XV había una clara división de la Corona en dos bloques, la parte cismarina (*de ça mar*), unida por un vínculo indisoluble y que la forman Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca, Rosellón y Cerdeña, y la parte ultramarina (*dellá la mar*), integrada bajo la unión personal al Rey de Aragón y en la que está la llamada Italia Aragonesa.

Dentro de esta última existen notables diferencias, porque, mientras que Cerdeña será considerada más como una posesión de Aragón que como un reino asociado, Sicilia tendrá una posición independiente respecto a la confederación aragonesa <sup>(4)</sup>.

La inclusión legal de las dos islas a la Corona de Aragón se produjo en las Cortes de Fraga de 1460, cuando Juan II juró que ambas estarían "*perpetuamente unidas al dicho reyno de Aragón y debaxo de un sólo dominio*" <sup>(5)</sup>.

La declaración se hizo en un momento en el que el Reino de Sicilia pretendía segregarse de la Corona siguiendo el ejemplo del Reino de Nápoles (efímeramente incorporado entre 1443 y 1458). Al declararse su unión perpetua las Cortes Generales de la Corona habían pretendido salir al paso de dichos intentos secesionistas.

Como señaló Vicens Vives, la incorporación legal en 1460 no

3. J. Beneyto Pérez, *op. cit.*, p. 303 y s.; J.M. Lacarra, *Aragón en el pasado*, cap. IV y V, Madrid, 1972; J. Lalinde Abadía, *La Corona de Aragón en el Mediterráneo*, Zaragoza, 1979, p. 103-134; Gina Fasoli "L'Unione della Sicilia", *Rivista Storica Italiana*, n.65, 1963.

4. J. Beneyto Pérez, "Las Instituciones de los países de la Corona de Aragón", VIII Congreso de Historia de la Corona de Aragón, Valencia, 1967.

5. Gina Fasoli, "Giovanni di Peñafiel e l'unione della Sicilia all'Aragona", en E. Boscolo ed., *Fernando el Católico e Italia*, Zaragoza, 1954 (la cita es de Zurita, *Anales*, vol. IV, ff. 75 v.76).

redujo la pretensión de la nobleza siciliana de que se constituyera en el Reino una dinastía aragonesa independiente de la rama principal, como había sucedido en Nápoles. El Parlamento siciliano presionó a Juan II para "*arrancarle lo que consideraban base sustantiva de su existencia política*", recurriendo a la conspiración, y buscando el apoyo para su causa del príncipe de Viana <sup>(6)</sup>.

Presionado por el Parlamento siciliano y sin perder de vista el compromiso adquirido con las Cortes Generales, Juan II optó por una solución intermedia, que contentase a ambas partes, y ésta fue la de centrar la unión de Sicilia como unión personal, dinástica.

Por ello coronó en 1468 al príncipe heredero, Fernando (El Católico), como Rey de Sicilia, y se atuvo a la legalidad siciliana, que subordinaba el reconocimiento como reyes de Sicilia a los reyes de la Casa de Aragón en la seguridad de que su dominio debía entenderse en el carácter de la unión personal, sin otro vínculo <sup>(7)</sup>.

La nueva dignidad real escindía, temporalmente, al reino de la federación aragonesa, porque Juan II transfirió a su hijo las facultades íntegras de la realeza, con todos sus atributos. Asimismo este acontecimiento reafirmaba el carácter patrimonial de la isla respecto a la Casa de Aragón, y para el Parlamento significaba la afirmación de la independencia del Reino <sup>(8)</sup>.

Este acontecimiento, si bien fue breve, nos indica cuál era el estatus de Sicilia en la Corona de Aragón, un territorio cuya asociación a la misma se cifraba en un lazo muy tenue. Lo cual nos llevará a comprender mejor su inserción en el sistema administrativo aragonés, que ahora pasamos a referir.

6. J. Vicens Vives, *El Príncipe D. Fernando (el Católico), Rey de Sicilia*, Zaragoza, 1949, p. 11-15.

7. *Ibidem*. p. 29-30, Gina Fasoli, "*L'Unione della Sicilia*", art. cit.

8. Vicens Vives, *ibid.* p.30; Ernesto Pontieri, "*Fernando el Católico e i regni di Napoli e di Sicilia nella storiografia italiana dell'ultimo cinquantennio*", en Boscolo, *op. cit.*, p. 229.

## B) Transformaciones en la Corte: la fundación del Consejo de Aragón

Alfonso III de Aragón (1281-1291) distinguió dentro de la Curia Regia un cuerpo consultivo del rey, compuesto por un número indeterminado de consejeros, quienes, cumpliendo las obligaciones del vasallo para con su señor le prestaban *consilium* en las materias que les sometía a examen <sup>(9)</sup>.

Esta primera formulación del Consejo Real no se vertebraría hasta el reinado de Pedro IV de Aragón, que lo constituyó en organismo permanente. Fue a través de una serie de documentos legales, las *Ordinacions de Cort*, promulgados entre 1338 y 1355, con los que ordenó y reorganizó los cuerpos consultivos de la Corte, dándoles funciones específicas, aunque sin concederles un carácter propiamente institucional <sup>(10)</sup>.

La no definición institucional de los organismos asesores del rey se fundamentaba -según Lacarra- en el carácter de la unión de los territorios que configuraban la Corona de Aragón, que al residir en el hecho de tener un príncipe común, hacía indiscernibles a los empleados de la Administración en la Corte, de los servidores de la Casa Real <sup>(11)</sup>.

Pedro IV estructuró los dos organismos básicos de su Curia, la Cancillería y el Consejo Real, presididos por el funcionario real de mayor rango, el canciller. El segundo fue en su origen un cuerpo nobiliario al que le era encomendada la función de asesoramiento al rey en materia de gobierno, mientras que a la Cancillería se le confirió un papel más técnico al actuar como oficina de validación, registro y

9. L. García de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Madrid, 1973, p. 460-462 y p.498.

10. *Ibidem.*, "Ordinacions de Cort de Pere III d' Aragó" (ms. del s. XVI) R.A.H. 9/5550.

11. Lacarra, *op.cit.*, p. 113.

expedición de documentos, y en ella concurrían los negocios de Justicia que había de resolver el rey <sup>(12)</sup>.

Al establecerse que el cargo de canciller debía recaer en eclesiástico (obispo o arzobispo) se creó en la Cancillería una figura auxiliar, el vicescanciller: "*Un home fael e expert lo qual sia doctor en leys apres lo Cancellor sia posat qui no lligat de ningun ligam de sacre orde per tal que ço per aventura perlo canceller en cas que fos archabisbe o bisbe o altre o clergue qui in criminales coses fer no poria per aquest sia supplit*" <sup>(13)</sup>.

Y aunque el vicescanciller sería también algo similar a un gran notario del reino, la dirección de la escribanía y la expedición cotidiana de los documentos quedaba bajo la dirección del protonotario, "*una bona persona e de facultat aprovada e al menis en scientia gramatical be Instruyda*" <sup>(14)</sup>.

Una tercera figura completaría esta reestructuración de los cuadros administrativos de la Corte, el tesorero general de la Corona de Aragón, que, en una real pragmática dada el 8 de Octubre de 1344, perfila sus atribuciones de máxima autoridad en la administración de los gastos y los ingresos de la Corona, al instituirse como cabeza rectora y coordinadora de las Tesorerías Reales existentes en los distintos dominios del Rey de Aragón <sup>(15)</sup>.

Con el tiempo estos organismos se agruparon en dos bloques, de una parte Consejo y Cancillería tendieron a formar una unidad, del otro la Tesorería General se definía como un organismo autónomo que gestionaba la hacienda real.

Fue durante los siglos XIV y XV cuando se produjeron lo que Lalinde denominó "insensibles mutaciones", por las que el vicescanciller se fue arrogando las funciones del canciller (cuya actividad

13. "Ordinacions de Cort", dadas en Valencia, el 23 de Febrero de 1338, R.A.H., doc. cit. ff. 3 v.- 4 v.

14. *Ibid.* ff. 4 v.-6.

15. Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*. Tesis doctoral inédita, Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho, Febrero 1987.

estaba obstaculizada por ser eclesiástico). Pero, además, esta asunción iba a tener otra consecuencia: la Cancillería asimiló funciones consiliares, al tener embebidos el vicescanciller los cargos de canciller y presidente del Consejo <sup>(16)</sup>.

A ello no fue ajena la composición de la Cancillería que, por su carácter judicial, tenía en sus filas un indeterminado número de letrados.

Durante este período (finales del siglo XIV y a lo largo del siglo XV) se produjo en toda Europa una renovación de los cuadros asesores del monarca. La aristocracia palaciega iba siendo relegada a puestos militares y honoríficos, mientras un nuevo grupo social, los letrados, asumían los puestos preeminentes de las Cortes europeas. El triunfo del derecho romano y la concepción de la justicia y el gobierno como una unidad favorecieron su inclusión en los consejos.

A este fenómeno se sumó la creciente complejidad de la potestad del rey, que en el caso aragonés debía ajustar su gobierno al cumplimiento de leyes y costumbres que había jurado. El rey debía hacer cumplir la ley y gobernar de acuerdo con ella. La cual, sin embargo, no estaba recogida de forma ordenada y sistemática, y generalmente estaba formulada en un sentido vago y contradictorio, por lo que para gobernar era necesario el asesoramiento de expertos que la interpretasen <sup>(17)</sup>.

En la Corona de Aragón, al ocupar estos individuos los cargos de la Cancillería, en vez de recomponerse el Consejo lo que va a suceder es una traslación de las funciones consiliares a los letrados de la Cancille-

16. J. Lalinde Abadía, "El Vicescanciller y la presidencia del Consejo de Aragón", A.H.D.E. XXX (1960), p. 186-198.

17. Ch. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975 (Vid. el cap. "What the Europe of 1500 had in Common"); Janine Fayard, *Los miembros del Consejo de Castilla, (1621-1746)*, Madrid, 1982, p. 3-24. En cuanto a la confusión de las leyes es interesante el análisis de un historiador ilustrado del derecho: Juan de la Reguera, *Resumen de la Historia del Derecho y Leyes de España, Madrid, 1798*, vid. cap. X p. 43-46.

ría, los regentes, que pasan a ser consejeros del monarca. La pragmática del 19 de Noviembre de 1494 que instituyó el Supremo Consejo de Aragón lo que hizo fue sancionar esta traslación, y es el momento final del proceso de unión entre ambos organismos<sup>(18)</sup>.

Pero, antes de proseguir con el análisis del Consejo de Aragón debemos hacer un pequeño paréntesis y detenernos un momento para ver la situación de Sicilia en este complejo institucional.

La Cancillería Real de Sicilia fue independiente, como oficina de expedición de documentos reales, respecto a la de la Corona de Aragón. Su única relación fue que en la Corte se mantuvo un registro de lo expedido en la isla. Esto es patente en el registro de la Corte, porque mientras que todos los documentos reales de la Corona se fechaban a la romana (en calendas, nonas e idus y comenzando el año el 25 de Marzo *ab incarnatione domini*), los de Sicilia lo eran según la *indición siciliana* (el año comienza el 1 de Septiembre)<sup>(19)</sup>.

En lo que se refiere a las materias de justicia carecemos de datos para conocer si existía una competencia real sobre ellas. Lo que sí podemos determinar es la inhibición de la Corte sobre ellas, una vez coronado Alfonso V de Aragón rey de Sicilia, al declararse constitucionalmente "*che le cause delle Siciliani no si possano estrarhere fuora del Regno per qualsivoglia indicio, sive principali appellatione, ó revisione, ne per qualsivoglia rimedio*"<sup>(20)</sup>.

Cabe inferir que esta disposición constitucional fue producto de una

18. J. Lalinde, "El Vic eca nciller...", art.cit., p. 198-201; Jon Arrieta, *op.cit.*, p. 25-33; J.M. Headly, *The Emperor and his Chancellor*, Cambridge, 1983, p. 24-26.

19. Introducción y prólogo de *Archivio di Stato di Palermo. Regia Carcelleria de Sicilia. Inventario Sommario (ss. XIII-XIX)*, Palermo, 1950, p. XLII.

20. Carlos Tapia, marqués de Belmonte, *Decisiones Supremi Italiae Senatus*, Neapoli, 1626, *vid.* Decisio I: "*An, et quibus casibus possit Rex causas avocare á Tribunalibus Regnorum Neapolis, Siciliae, et Ducatus Mediolani, illasq; trahere ad Supremum Italiae Senatum*", p. 4 a 7, el texto es del capítulo 391 concedido por el Rey Alfonso en 1449 ("*Quod causae Siculorum nom ext rahentur*") y que fue confirmado por todos los monarcas que le sucedieron.

concesión hecha al Parlamento, y por lo tanto de algún tipo de presión hecha por el Reino al Rey<sup>(21)</sup>.

Queda, finalmente, determinar la posición de un letrado siciliano en el Consejo Real. Sabemos que la Cancillería de Sicilia tenía un agente en la Corte encargado del registro de los documentos de ésta en la de Aragón. Pudiera ser que, en un proceso similar al operado en Aragón, este *regente* asumiera también un carácter consiliar, sobre todo porque la denominación de los consejeros italianos va a ser idéntica a la de los aragoneses<sup>(22)</sup>. En todo caso, cabe constatar su presencia en torno a 1480, tal y como nos refiere Hernando del Pulgar:

*"Tenían en una parte de su palacio cinco apartamentos: en uno de ellos estaban Caballeros y doctores naturales de Aragón, del principado de Cataluña, y del reino de Sicilia y Valencia, en que veían las peticiones o demandas, y todos los otros negocios de aquellos Reynos, y estos entendían en los expedir, porque eran instructos en los fueros y costumbres de aquellas partidas"*<sup>(23)</sup>.

Sobre este aparato consiliar que rodeaba al monarca, se fundó el Consejo de Aragón, sancionando e institucionalizando una situación preexistente<sup>(24)</sup>.

Al analizar la pragmática del 19 de Noviembre de 1494 advertimos que esta formalización de la estructura del Consejo tiene una serie de vacíos y omisiones que van a convertirlo en un organismo con muy poco peso sobre los territorios de la Corona de Aragón:

21. Sobre el carácter contractual de las leyes de Sicilia, *vid.* V. Sciuti Russi "Il reyno pactionado: una garanzia cos tituzionale per la Sicilia spagnola", *Ier. Coloquio Internacional de Historia de las Instituciones*, Salamanca, Abril 1986.

22. *Archivio di Stato, op.cit.* p. XLII.

23. *Vid.* Pedro Escolano de Arrieta, *Práctica del Consejo Real*, Madrid, 1796, cap. I, p. 11 (reproduce el cap. 113 de la Crónica).

24. "Nos Don Fernando etc... *Queriendo entender y con eficacia proveer y ordenar Nro. Real Consejo en Nra. Corte por la expedición de las causas y negocios de nuestros Reynos y señoríos de la Corona de Aragón y dar orden y forma como en la dicha nra. Corte, adonde quier que seamos, el dicho nro. Real Consejo sea ordinariamente tenido, y celebrado con Idoneo y suficiente número de letrados en lugar cómodo y cierto adonde la Justicia sea con la autoridad que conviene administrada*", B.N.M., Ms. 18722(33), *Provisión del Supremo Consejo de Aragón*, fol. 1

- \* No tiene una planta fija, sus miembros ostentan cargos preexistentes de la Corona que no se reconocen como propios del Consejo, es decir, se nombra a personas concretas para que formen el Consejo: Micer Alfonso de la Cavallería, *nro. Vicecanciller*, micer Bartolomé de Beri, micer Felipe Pons, micer Jerónimo Albanel, *Rtes. nra. Cancillería*, y al doctor Tomás Malferit, que estaban encargados del ejercicio de las funciones consiliares y de justicia. Mientras que al protonotario se le confería la dirección de la Cancillería como oficina de expedición de los documentos reales <sup>(25)</sup>.
- \* No se especifica cómo se articulan sus competencias.
- \* El tesorero general interviene en la resolución de negocios del fisco y del Patrimonio Real, pero no se señala ningún control de la Tesorería desde el Consejo <sup>(26)</sup>.

Está formado sobre una base muy débil y como señala Jon Arrieta "*su peso como tal Consejo no pasó de ser, durante estos primeros años, bastante escaso*" <sup>(27)</sup>.

Nos interesa subrayar la ausencia total de referencias a Italia en esta reordenación. Riol consideró que Fernando el Católico creó el Consejo para articular junto a su persona, y durante su ausencia de los países de la Corona de Aragón, el gobierno de los territorios heredados en 1474 a la muerte de Juan II. ¿Quiere esto decir que Sicilia era ya administrada aparte? <sup>(28)</sup>.

25. *Ibidem*, letrados fol. 1 v. y protonotario fol. 3: "*Item. ordenamos y mandamos que todas las provisiones letras y sentencias que del dicho nro. consejo emanaren, e serán signadas e señaladas, se ayan de sellar con los sellos de Nra. Cancillería que tiene por Nos nro. prothonotario*" (cap. XII de la pragmática).

26. *Ibidem*, fol.2 v., cap. VI: "*Item. ordenamos que algunas causas, ó provisiones tocantes Interesse de nro. Fisco, o Patrimonio Real, no se puedan intentar ni determinar en el dicho Real Consejo sino con Intervención del dicho nro. general Thesorero ó de su lugarteniente en su ausencia por lo qual el dicho nro. Thesorero queremos que sea llamado.*"

27. Jon Arrieta, *op.cit.*, p. 42.

28. Santiago Agustín Riol, *Historia de los papeles de España y fundación de sus Consejos y Chancillerías*,

Desde luego la isla llevaba ya seis años separada del cuerpo de la Corona de Aragón, y nos resulta muy difícil creer que el consejero siciliano recogido en la Crónica de El Pulgar no tuviera continuadores, máxime cuando en 1516 tendremos noticia de la presencia de un consejero del reino en la Corte flamenca de Carlos V, que veremos más adelante.

### C) La incorporación de Nápoles

Un acontecimiento crucial, en este proceso de formación de una estructura administrativa articulada desde la Corte, es la anexión de un nuevo territorio italiano, el Reino de Nápoles, que ratifica esta diferenciación institucional respecto a la *federación aragonesa*.

Al incorporarse Nápoles a la *diarquía* de los Reyes Católicos se mantuvo íntegro el esquema institucional del Reino. Con la creación, en 1505, de un *Consejo de Nápoles* en la Corte, en el mismo momento de su incorporación, se manifestaba la voluntad del monarca de no integrarlo en el sistema administrativo de la Corona de Aragón (y ello pese a la incertidumbre que sobre el futuro de la unión de las coronas de Castilla y Aragón se presentaba tras la muerte de Isabel la Católica).

Para que ello sucediera entraron en juego dos factores:

- \* La conquista y el peso de la guerra con Francia lo llevaron hombres y recursos castellanos <sup>(29)</sup>.

29. Fundamentalmente debido a la incapacidad de la Corona de Aragón, que no podía proporcionárselos. Vid. Pierre Vilar, *Crecimiento y desarrollo*, Barcelona, 1980: "Declive catalán de la Baja Edad Media", p. 317-331.

- \* Fernando el Católico entendió la cuestión de Nápoles y sus diferencias con la Casa de Anjou como un asunto privado, e incorporó el Reino al patrimonio de su Casa <sup>(30)</sup>.

Esto no quiere decir que Castilla tuviese una participación en el gobierno del territorio recién incorporado. El Rey formó su consejo para Nápoles con letrados del Consejo de Aragón, con lo que se establecía un vínculo *personal* entre ambos tribunales <sup>(31)</sup>. En realidad era una réplica de aquél y refundía también en un mismo organismo las funciones de Cancillería y Consejo.

Fue durante el viaje de Fernando el Católico a Nápoles (en 1506) cuando se produjo un cambio profundo en este diseño inicial, por establecerse el Consejo *in situ* junto al virrey.

Al regresar el monarca a España el -ahora llamado- *Consejo Collateral* no volvió a la Corte. Se sustituyeron sus miembros, y sus nuevos consejeros, bajo la denominación de *doctorem et Regentem Cancellariae*, permanecieron como *auditori del Re* y su asistencia al virrey tenía el carácter de una fiscalización de su ejercicio, *per sua direzione*.

Con esta transformación adquiría una posición institucional singular: había sido concebido como Consejo y Cancillería Real, pero paradójicamente tenía su sede en Nápoles, geográficamente alejado de la Corte. (salvo en los raros desplazamientos de ésta al Reino), y, por

30. Diego Iosef Dormer, *Discursos varios de Historia*, Zaragoza, 1683: "Testamento del Señor Rey D.Fernando el Católico, hecho en el lugar de Madrigalejo a 22 de Enero del año 1516", fol. 393 y s. (en él lo declara patrimonio personal). Gregorio Grimaldi vio en esta actitud un paralelo con la adoptada por Alfonso V El Magnánimo (*Istoria delle Leggi e Magistrati del Regno di Napoli*, Napoli, 1767, tomo V, p. 105-108).

31. Jerónimo Zurita, *Los cinco libros postreros de la Historia del Rey Don Fernando el Católico*, Zaragoza, 1540, fol. 8; Nicolo Toppy *De Origine Omnium Tribunalium*, Neapoli, 1655-59, vol.II, fol. 144-154; Gregorio Grimaldi, *op.cit.*, vol. V, p.128. Zurita sólo indica que el Consejo se creó en 1505 y lo componían: Tomás Malferit y Luis Zapata (regentes), Luis Sánchez (tesorero), Juan Bautista Espinel (conservador) y Miguel Pérez de Almazán (secretario). Toppi y Grimaldi dan una composición diferente, fechada en 1506 y que es el Consejo que fue a Nápoles: Tomás Malferit, Juan Lonc y Antonio de Agostino (regentes). Toppi añade además a Bernardo Ferrer.

otra parte, no era exactamente un cuerpo consultivo del virrey, sino del Rey (aunque el *Prorex* lo presidiese y canalizase su comunicación con la Corte) <sup>(32)</sup>.

Pero esta modificación tampoco fijaría definitivamente la estructura y composición del *Collateral*. En la configuración del gobierno de Nápoles entró en juego otro factor: el Parlamento. Su intervención se produjo al considerar la importancia que el nuevo organismo tenía, por sus características, como clave de la Administración del Reino. Como señala Villari, la influencia de los grupos representativos no dejó de manifestarse en la formación del sistema administrativo, orientando y condicionando las decisiones del monarca en la erección de sus estructuras <sup>(33)</sup>.

Durante el reinado de Fernando el Católico se había conseguido mantener íntegras las estructuras preexistentes, y se había conseguido que el Rey accediera a tener un consejero napolitano en la Corte, aunque esta promesa aún no había sido llevada a efecto en 1516 <sup>(34)</sup>.

En los agitados meses que precedieron a la muerte del Rey Católico y los primeros del reinado de Carlos V el Parlamento emprendió una serie de acciones para conseguir que los intereses del Reino estuvieran representados en el equipo de asesores del nuevo monarca. Para ello envió una embajada a Flandes con la misión de conseguir la ratificación de los *Capitoli* del Rey Fernando <sup>(35)</sup>.

No sabemos con certeza los resultados de esta embajada. Según Grimaldi fracasó al no conseguir la ratificación de los capítulos y

32. Grimaldi, *ibid.* p. 129-130. Pietro Giannone, *Istoria Civile del Regno di Napoli*, Napoli, 1821, vol. 6, libro XXX, cap. II, p. 205-206. En 1507 formaban el *Collateral*: El letrado siciliano Ludovico Montalto y el catalán Jerónimo de Colle (regentes) y el secretario Zea.

33. Rosario Villari, *La revuelta antiespañola en Nápoles: Los orígenes (1585-1647)*, Madrid, 1979, p. 28 a 39.

34. *Privilegi et capitoli concesse alla fidelis. città e Regno di Napoli*, ed. Pietro Dusinelli, Venetia, 1588, Cap. XVII, Segovia, 5 de Octubre 1505, fol. 42.

35. *Privilegi...*, *op.cit.*, fol. 79, v., Es enviado como embajador del Parlamento Ludovico Montalto (26 Feb. 1515). Los *Capituli del Re Catholicio* serían ratificados en Ratisbona el 28 de Julio de 1532, *ibid.*, fol. 93.

privilegios del Reino. Sin embargo, por los resultados, podemos afirmar que su intervención influyó en la remodelación que entre 1516 y 1517 se operó en el *Collateral*, que quedó consignada en los privilegios de Nápoles: se establecía la inclusión de dos regentes napolitanos, de los que uno permanecería en la sede del Consejo de Nápoles y el otro junto al monarca en la Corte en calidad de consejero para las materias de gobierno y justicia <sup>(36)</sup>.

De este modo la institución cobraba un nuevo significado. La participación de consejeros napolitanos en la toma de decisiones de la Monarquía hacía que tomase cuerpo la garantía con que la Corona manifestaba su respeto a la consuetudo y, por ende, aseguraba el buen gobierno, entendido siempre como aquel que se ajusta a la Ley.

Los consejeros vigilaban el cumplimiento de las leyes (el *pacto constitucional*) y asesoraban al monarca conforme a ellas. Con ello se establecía en todas las esferas de gobierno un equilibrio de fuerzas entre Rey y Reino.

## 2. Hacia la vertebración del sistema: Carlos V

A) La reforma de la Administración heredada de los Reyes Católicos

Cuando Carlos V asciende al trono se plantea la reforma del aparato administrativo. Entre 1516 y 1530 se van a suceder una serie de modificaciones que determinarán la futura estructura administrativa de la Monarquía Hispánica. Se trata de un proceso que se desarrolla más visiblemente en la Corona de Castilla, mientras que en lo que se

36. Pietro Giannone, *op.cit.*, vol.6, lib.XXX, cap.II, p. 206-207. (Cita *Privilegi Neapolitani*: "Comitis Ripae Corsiae", cap.9, fol.66 y *Privilegi et capitoli Neapolitani*, cap. 4, fol. 14 y fol.159).

En 1516 se nombró regente del *Collateral* y consejero en la Corte al jurista Sigismondo Loffredo, el cual no abandonó el Reino de Nápoles hasta 1519, cuando se nombró a Marcello Gazzella regente del *Collateral*, haciéndose así efectiva esta disposición de Carlos V.

refiere a la de Aragón esta actividad parece más difusa, menos firme.

En un primer momento, desde Flandes, se va a querer simplificar y concentrar el gobierno de los territorios heredados de los Reyes Católicos. Muestra de ello fueron los intentos de unión gubernativa y financiera de las dos coronas en el año 1516, que no prosperaron debido a los mutuos recelos de las clases dirigentes de Castilla y Aragón <sup>(37)</sup>. Como consecuencia de ello Carlos V reorientó esta tendencia *concentradora*, tomando la decisión de agrupar en un consejo las materias de Castilla, y en otro (formado por la agregación de los consejeros napolitano y siciliano al Consejo de Aragón) la vertiente mediterránea de su patrimonio <sup>(38)</sup>.

Pero finalmente, esta primera tendencia no sólo no se impuso sino que la reorganización de los consejos -que en 1522 todavía era una cuestión pendiente <sup>(39)</sup>- se desarrolló en un sentido distinto, casi opuesto.

En Castilla es bien sabido que no se formó un macro consejo, sino que hubo un desarrollo orientado hacia la especialización en materias, formándose los consejos de Estado, Indias y Guerra en 1524, y el de Hacienda en 1525.

En la Corona de Aragón, y pese a la necesidad manifiesta de realizar una reforma en profundidad, se va a ir hacia la reafirmación y la consolidación del esquema establecido por Fernando el Católico <sup>(40)</sup>.

37. V. de la Fuente, *Cartas de los Secretarios del Cardenal Cisneros (1516-1517)*, Madrid, 1876: Cartas de Calcena a Cisneros (28-1-1516, p. 251) sobre la imposibilidad de unir las regencias de Castilla y Aragón y de Diego López de Ayala al mismo sobre la pretensión de unir las tesorerías (11-12-1516, p.80).

38. *Ibidem.*, p.237, López de Ayala a Cisneros (30-8-1517).

39. A. Rodríguez Villa, *El Emperador Carlos V y su Corte según las cartas de D. Martín de Salinas (1522-1539)*, Madrid, 1903-5, cartas de 7 Sept. 1522 y 1 Nov. 1522, p. 71-72.

40. Sobre la necesidad de reformarlo el secretario Calcena escribía a Cisneros el 28 de Enero de 1516: "*en lo de Aragón ay poco consejo y poca prudencia y codicia de ynterese y no buenas voluntades*" (V. de la Fuente, *op.cit.*, p.251).

Las tres pragmáticas que sustentarán al *modelo aragonés* serán una reedición de las tres que lo habían configurado bajo aquel monarca:

- \* *Pragmatica circa expeditionis quae per Thesaurarium signanda sunt*, publicada el 30 de Agosto de 1516, fue la reedición y confirmación de la que bajo el mismo título fue publicada el 1 de Enero de 1510, y con ella se reguló el funcionamiento de la Tesorería General de Aragón <sup>(41)</sup>.
- \* *Pragmática de provisión del Supremo Consejo de Aragón*, publicada el 20 de Abril de 1522 y que recoge la del 19 de Noviembre de 1494 <sup>(42)</sup>.
- \* *Pragmatica super salario sententiarq. per solvendo prothonotarii et scribis manamenti*, del 20 de Mayo de 1524, que incluye la del mismo título del 17 de Septiembre de 1479, y define la estructura y el funcionamiento de la Cancillería propiamente dicha <sup>(43)</sup>.

En líneas generales se precisan aspectos y carencias de aquel modelo, siendo la única reforma perceptible la clara reducción de la autoridad del Consejo de Aragón, que queda limitado a su función judicial:

*"E por quanto el dicho nuestro sacro real consejo propriamente es Instituto y ordenado para tratar, examinar, conocer, decidir e declarar las causas y negocios tocantes a administración de Justicia si ya por nos no lo les fuesse expressamente cometidos negocios de otra qualidad"* <sup>(44)</sup>.

El Gran Canciller Mercurio Gattinara se erige como figura preeminente en el gobierno de la Corona de Aragón, y a su persona se

41. R.A.H. ms. 9/5550, fol. 245 v., 251 v.

42. *Ibidem.*, fol. 204-213 v.

43. *Ibid.*, fol. 213 v. 215 v.

44. *Ibid.* Provisión del C. de Aragón, 20-IV-1522, fol. 211.

subordina el vicecanciller, que pierde la posición que se le había otorgado y confirmado en 1494. De este modo el Consejo se resituía en la función propia de la Cancillería medieval: Justicia y expedición de documentos.

Bajo la dirección de Gattinara el Consejo de Aragón parece un organismo que no llega a adquirir una definición institucional. No llega a cuajar en el entramado administrativo por carecer de competencia en materia de gobierno, y su estructura interna no se consolida al ser objeto en 1529 de una modificación que le impide actuar de forma coordinada (al quebrarse su dirección por dividirse la figura del vicecanciller en tres vicecancilleres) <sup>(45)</sup>.

De hecho se va a encontrar sin ninguna posibilidad de actuación, puesto que la autoridad que ejerce en materia de justicia es muy escasa y está limitada por los ordenamientos jurídicos de cada territorio y es por ello mismo nula en Italia. Asimismo la invertebración de su estructura interna lo va a hacer prácticamente inoperante por actuar de un modo confuso y no reglamentado <sup>(46)</sup>.

Pero, en este período que abarca la década de 1520-1530, el eje de la reforma administrativa pasó por otro ámbito que no era el del Consejo, y que afectaba a la parte técnica del despacho de los negocios de la Curia Real. Y es aquí donde adquiere una mayor relevancia este esfuerzo organizador.

Me refiero a la aparición de los secretarios y su competencia con los viejos usos de la Cancillería. A finales del siglo XV y principios del XVI una nueva forma de validación de los documentos, la firma, entraba en pugna con la antigua validación, el sello. Es el momento de la aparición de los Secretarios de *Estado*, que se ocupan de redactar los

45. J. Arrieta, *op.cit.*, p.57; B.C.S.C.V, ms. 174, fol.211.

46. Ya vimos que en Sicilia desde 1446 las materias de justicia no podían sacarse del reino, y lo mismo ocurre en Nápoles con el capítulo XI de los otorgados por Fernando el Católico en 1512: "*Che in caso il Re fosse lontano dal Regno, durante la sua assenza, tutte le cause anche feudali, e di lesa Maestà "in primo capite" trattar si dovessero nel Regno*". (G/Grimaldi, *op. cit.*, vol. V, p.179).

negocios de gobierno que el monarca debe despachar (cartas, patentes, decretos, etc...) y cuya labor se superpone o choca con la de la Cancillería <sup>(47)</sup>.

Ambos sistemas coexisten en este período, produciéndose cierta confusión en la expedición y despacho de los documentos de la Curia Real.

Con la intención de clarificar este cometido en la Corona de Aragón se dictó la pragmática del 20 de Diciembre de 1520 que regulaba la jurisdicción de la Cancillería de Aragón, e incluso determinaba (con una aclaración) su competencia territorial: "*regiam nostram cancellariam Regnorq. Corona praedicta Aragonum Valentiae Maioricarq. Sardinia Corsica principatusq. Cathalonia ac comittatum Rossillonis et Ceritaniae*" <sup>(48)</sup>.

Por su omisión parece reafirmarse la autonomía de las cancillerías de Sicilia y Nápoles, las cuales paulatinamente van a ser vaciadas de contenido, pasando a ser los cancilleres de ambos reinos figuras de carácter honorífico <sup>(49)</sup>, y adquiriendo -a su vez- una importancia cada vez mayor los secretarios que junto al monarca preparan el despacho y la expedición de los documentos emanados de la Corte.

Estos secretarios no parecen depender de ningún consejo específico, hasta que en torno a 1530 Francisco de los Cobos asume su super-

47. J.M. Headley, *op. cit.*, p. 42-47.

48. *Pragmatica et ordinacio circa debitam expedicione negociorq. cancj. et que res sigillo comuni sigillandi sunt et qualiter per protonotarium debet fieri compocum et reparatio quitatione et aliorum Jurium cancj.*, R.A.H., ms. 9/5550, fol. 224-235.

49. *Archivio di Stato di Palermo, op. cit.*, *vid.* el último capítulo del prólogo sobre la Cancillería de Sicilia bajo los reyes aragoneses y españoles. En lo que se refiere a Nápoles, el visitador Quiroga observaba el punto final de esta institución y de los *Sette Grandi Uffici* que en 1562 no eran nada más que una renta que pagaba la Corona a sus titulares, ya que no ejercían ninguna autoridad y su función era puramente protocolaria y honorífica (R. Mantelli, *Il pubblico impiego nell' economia del Regno di Napoli*, Napoli, 1986, p. 153.).

visión, por lo que quedan englobados en la Secretaría de Estado <sup>(50)</sup>.

A pesar de todo, la relación entre el Consejo de Aragón y los territorios italianos se mantiene incólume en aquella tarea que de una forma efectiva, y reconocida, siempre había ejercido: el registro de lo expedido para aquellos reinos.

Parece ser que pese a la fundación del Consejo de Aragón las escribanías de mandamiento del Consejo Real y de la Cancillería Real habían funcionado como organismos separados. Por pragmática del 12 de Marzo de 1523 se unieron en una sola entidad, por ser el Consejo de Aragón la suma de ambos organismos, y probablemente por ello los escribanos que en la Cancillería Real de Aragón registraban los despachos de Nápoles y Sicilia quedaron incluidos en esta institución <sup>(51)</sup>. Y, al haber un vacío legal que redefiniese su inclusión en otra

50. Hayward Keniston, *Francisco de los Cobos, secretario de Carlos V*, Madrid, 1980, p. 325-326.

Las noticias que tenemos de estos secretarios son fragmentarias, por lo que sólo nos es posible ilustrar su situación en tres secuencias.

En 1516 parecen vinculados a los de la Corona de Aragón, tal vez como consecuencia del primer esfuerzo unificador que apuntábamos antes. Así nos lo indica J.A. Escudero al recoger una "*Relación de las personas que tienen a cargo despachar los negocios destes reynos*" (A.G.S., Estado leg. 3): "*Lo de Estado y Nápoles, al Secretario Quintana. Lo de Sicilia y Valencia, al Secretario Calcena, Todo lo otro de Aragón al Protonotario. Lo de Cerdeña al Secretario Juan González.*" (J.A. Escudero, *Los Secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, 1976, vol. I, p. 37).

En una segunda noticia que nos brinda una carta de Salinas al al tesorero Salamanca (8-II-1523) su situación aparece más individualizada, sin una aparente interconexión entre ellos:

"*Para las cosas de Castilla, el secretario Cobos solo; para Aragón, Urries; para Nápoles, Pero García; para Roma, Soria; para la Guerra Zoazola, y más micer Alemán y Annari*". (Rodríguez Villa, op.cit., p.100-1).

Finalmente tanto Escudero como Keniston se basan en la *Relazione di Nicolo Tiepolo* de 1532 para determinar esta definitiva dirección bajo Francisco de los Cobos, que no parece ofrecer dudas en cuanto a su alcance: (A Fco. de los Cobos) "*é dato il carico dell' spedizione di tutte le cose di Spagna, el appresso di quelle del regno di Napoli e di Sicilia dove specialmente a riveder non s'abbino cose di giustizia, o pragmatiche, o statuti delle provincie*" (E. Albèri *Relazioni degli Ambasciatori Veneti al Senato durante el secolo decimosesto*, Firenze, 1839-36, serie 1a., I, p.60).

51. *Pragmatica super societate et unione scrib. manii. expeditionem negociorq. et emolumentorq.*, R.A.H., ms. 9/5550 fol. 217-224. Esta disposición legislativa es una muestra de la confusión normativa por la que se regía el C. de Aragón, puesto que al declarar que Consejo y Cancillería formaban una unidad parece querer dar a entender que la función propia del primero, el asesoramiento en las materias de gobierno, queda incluido en la nueva institución nacida de aquéllas.

esfera administrativa, continuarían registrando los negocios de aquellos reinos incluso después de fundado el Consejo de Italia <sup>(52)</sup>.

Finalmente sería desde el aspecto financiero donde se establecería el lazo más sólido que vincularía a la Administración de la Corona de Aragón con la de Nápoles y Sicilia.

La Tesorería General de la Corona de Aragón se mantuvo intacta desde su fijación en las *Ordinacions de Cort* de Pedro IV. Las pragmáticas que posteriormente regularon su actividad confirmaron, sin apenas modificarla, esta primera reglamentación <sup>(53)</sup>.

El Tesorero General participaba en el Consejo de Aragón como consejero de capa corta, pero su cometido y jurisdicción quedaban fuera del control del Consejo. Su actuación es autónoma, es la *cabeza del fisco*, el administrador de los gastos e ingresos del patrimonio real, y su situación un tanto peculiar en la estructura administrativa se fundamenta en que mantiene los rasgos de los funcionarios de la Corte de Pedro IV. Es decir, se encuentra más cerca de la función de servidor de la casa real que de la función pública propiamente dicha, lo que convertiría a este oficio en el elemento fundamental para orientar la actividad del Consejo de Aragón según la voluntad de los monarcas <sup>(54)</sup>.

Quizá por este motivo mantendría intactas sus atribuciones sobre los territorios italianos, su actividad fue independiente del Consejo de Hacienda, y según fray Juan de Madariaga se asemejaba a aquél por la amplitud de sus atribuciones en las materias fiscales (baste decir que

52. Fco. Bermúdez de Pedraza, *Panegírico legal. Preeminencias de los Secretarios del Rey deducidas de ambos derechos, y precedencia de Luis Ortiz de Matienzo, Antonio Carnero y don Iñigo de Aguirre, sus Secretarios y de su Consejo en el Supremo de Italia, al Fiscal nuevamente criado en él*, Granada, 1635, p. 133-135; y en una consulta del 16 de Enero de 1599 por la que el C. de Italia por este hecho quería demostrar que tenía el mismo rango que el de Aragón, A.H.N., Est. leg. 2222.

53. Prag. cit., R.A.H., ms. cit.

54. La pragmática *De Thesaurarii Signatura* (Granada 31-VIII-1526) (R.A.H., ms. cit., fol. 252-254) aparece solamente para revalidar todas las disposiciones legales anteriores. Asimismo esta situación del tesorero vinculado a la persona del rey se pone de manifiesto en una carta de Mateo Vázquez a Felipe II (19-IX-1576) (C.Riba, *Correspondencia privada de Felipe II con su secretario Mateo Vázquez*, Madrid, 1959, p.58).

en lo que a esto se refiere no habría modificaciones sustanciales hasta el reinado de Carlos II), que consistieron en la recepción de los ingresos provenientes de Italia, la comprobación de los balances y cuentas de las tesorerías locales y la centralización de los pagos y gastos que allí se realizaban <sup>(55)</sup>.

## B) La inserción del Milanesado en la estructura administrativa del Imperio de Carlos V

Hasta aquí hemos visto como, en líneas generales, Carlos V se mantuvo en el camino trazado por Fernando el Católico. No hubo una institucionalización de los elementos a través de los cuales se gobernaban Sicilia y Nápoles, que aparecían dispersos en la Corte y articulados en torno a su persona. Las líneas generales de esta política las iba a reproducir al incorporar Milán a la Monarquía.

A la muerte de Francesco II Sforza el ducado de Milán revirtió al Imperio por quedar el duque sin sucesión. El Emperador en vez de reinfeudarlo lo asimiló al patrimonio de su Casa al investir como su sucesor en el ducado a su hijo Felipe en 1540, con lo que dicho dominio se agregaba a la Monarquía sin vincularlo a las coronas de Castilla y Aragón <sup>(56)</sup>.

Aquí el eje institucional sobre el que se va a actuar es el Senado de Milán, institución que como punto de partida del diseño administrativo (en su articulación desde la Corte) va a tener una importancia semejante a la que tuvo el *Collateral* en Nápoles.

Este tribunal fue creado por Luis XII de Francia al unificar los consejos de Justicia y Gobierno del ducado en uno solo, siguiendo el modelo de los *Parlements* franceses, y le confirió el carácter de

55. Juan de Madariaga, *Del Senado y su príncipe*, Valencia, 1617; B.C.S.C.V., Ms. 48, fol.69 (funciones del Tesorero Gral. de la Corona de Aragón).

56. Investiduras de Milán (11-X-1540). A.G.S., P.R., leg. 44 (-7,-13).

organismo consultivo y tribunal supremo de Justicia, teniendo un escaso papel como organismo de representación estamental <sup>(57)</sup>.

Al publicarse las *Novae Constitutiones* el 27 de Agosto de 1541 quedaron fijadas y delimitadas las atribuciones del Senado. Éstas trascendían con mucho un mero papel consultivo, ya que tenía la facultad de vetar o confirmar todos los actos soberanos no concordantes con las leyes y costumbres del país, tutelaba la acción del fisco, vigilaba el comportamiento de los oficiales de Justicia, actuaba como tribunal de última instancia emitiendo sentencias e interpretaba la aplicación de las leyes <sup>(58)</sup>.

Inicialmente sus quince miembros pertenecían a la alta nobleza lombarda, pero Carlos V, en su combate al feudalismo local (continuado por Felipe II) y utilizando su poder de designar de por vida a los senadores, transformó su composición y lo convirtió en un organismo técnico-jurídico cuyo elemento dominante fueron los letrados.

A la vez que se elaboraban las *Novae Constitutiones* y se fijaban las funciones de este tribunal, se instituyó en 1540 (un año antes de su publicación) la presencia de un senador en la Corte para asistir al monarca en la expedición de los negocios "*assi de governo como de giustizia y otros*" <sup>(59)</sup>.

Así, en conjunto, nos encontramos en la década de 1540 al siguiente grupo de consejeros en la Corte, según refiere monseñor Marino Cavallo:

*"Su magestad tiene para el gobierno de sus Estados un consejo formado por varios regentes (al que se llama a los miembros supremos de los Colegios) uno de Sicilia, uno de Nápoles, uno de Milán, uno de Borgoña, uno de los*

57. V. de Cadenas y Vicent, *La herencia Imperial de Carlos V en Italia: el Milanésado*, Madrid, 1978.; R. Ajello, recensión de "Ugo Petronio: Il Senato de Milano", *Rivista Storica Italiana*, anno 85, fasc.III, Sept. 1973.

58. *Novae Constitutiones*, A.G.S., S.P., libro 1075, fol.4 y s.; R. Ajello, recensión *cit.*

59. Federico Chabod, *Lo Stato e la vita religiosa a Milano nel tempo di Carlo V*, Torino, 1971, p.145. En 1540 el Senador Giacomo Pirovano fue nombrado regente (carta de Gonzaga a Carlos V de 16 de Febrero de 1553, A.G.S., Est. leg. 1202, fol. 114).

*Paises Bajos, uno de Aragón y uno de Castilla, a mas de dos o tres doctores. Todos estos tratan de los negocios más importantes que se refieren al Emperador, o a todos los Estados. Cada uno de ellos conoce los asuntos de su provincia e informa sobre ellos. El presidente es el joven Granvella, obispo de Arrás".* <sup>(60)</sup>

Sobre la elección y funciones de estos regentes italianos tenemos documentada la del regente por Sicilia, Ludovico Sánchez, en 1542.

Francisco de los Cobos tuvo un papel determinante, ya que a partir de 1530, al gozar especialmente de la confianza real, se convirtió en un verdadero ministro, que concentraba en sus manos la dirección administrativa de la corona de Castilla e Italia.

Como señala Keniston, el secretario de Carlos V creó un mundo hermético en la Corte; él y sus colaboradores, unidos por intereses comunes y un fuerte espíritu de cuerpo, habían establecido una sutil trama de relaciones, una red clientelar, que constituía la articulación efectiva del poder sobre los cauces administrativos formales <sup>(61)</sup>.

Esta trama se extendía a todos los ámbitos gubernativos. Los virreyes, indudablemente, entraban en ella, por necesitar el favor del *staff* administrativo del Emperador para gobernar, y la elección del regente jugaba en este sistema un papel especial.

D. Fernando Gonzaga (virrey de Sicilia entre 1537 y 1546) se dirigió directamente a Cobos para que su patrocinado, el protonotario de Sicilia Ludovico Sánchez, fuese designado para ocupar la plaza de regente que había quedado vacante en 1541, recordando a Cobos la identidad de intereses que les unía: "*supiendo quanto provecho hará a este Reyno y discansará a v.S.m. lo deseo en extremo*" <sup>(62)</sup>.

Esta simbiosis entre los círculos del poder real en la Corte y la

60. La cita está tomada de Leopold von Ranke, *La Monarquía española de los siglos XVI y XVII*, México, 1948, p.43.

61. H. Keniston, *op.cit.*, p. 324-326.

62. A.G.S., Est. leg. 1115, carta de L. Sánchez a Fco. de los Cobos del 31 de Octubre de 1541, fol.47; cartas del virrey a Cobos de 28 de Abril, 12 de Mayo (fol.84), 29 de Agosto (fol.100, de la que recogemos la cita) y 6 de diciembre de 1542 (fol.103).

periferia creaba una solidaridad de intereses que era contraria al espíritu con que se había decidido la presencia de juristas italianos en el Consejo del Emperador <sup>(63)</sup>.

Como observó el visitador Diego de Córdoba, el regente no representaba los intereses del Reino de Sicilia, era simplemente un "agente y solicitador de los negocios del sor. Visorrey de Sicilia" <sup>(64)</sup>.

El interés del virrey por conseguir la designación de un candidato de su entera confianza, de su *creature*, se veía estimulado por la naturaleza del despacho de los negocios con el soberano:

(el regente) "*enterviene a la consulta de los negocios de Sicilia. Consejo y firma en los negocios a su voluntad*" <sup>(65)</sup>.

De este modo el virrey, a través del regente, conseguía la ratificación de su política desde la Corte. El visitador subrayaba el hecho de que el Emperador solamente conocía los negocios del Reino a través de Sánchez, y aunque se limita a informar <sup>(66)</sup>, en su discurso se esconde una implícita crítica del sistema, de su falta de elementos de control. Si la consulta de los negocios fuese fruto de diversas opiniones, el monarca al contrastarlas no sería engañado, puesto que un solo consejero que lo canalice todo puede no ser de confianza, como era el caso.

En 1546 era ya evidente que mientras no se diversificara el consejo, y no se les diese una cobertura institucional, es decir, mientras la consulta se mantuviese en un ámbito personal y privado, se corría el riesgo de que los *Proreges* instrumentalizasen la política de la Corte en su favor <sup>(67)</sup>.

63. Esto había provocado el disgusto del Parlamento de Nápoles, que en 1535 había solicitado al Emperador la destitución de todos sus ministros en el Reino. G. Grimaldi, *op.cit.* vol. VI, p. 172-173.

64. *Informe de la Visita del Reino de Sicilia*, 7 de Enero 1546. A.G.S., V.I. leg. 152, libro 3, Informes diversos (sin paginar).

65. *Ibidem*.

66. *Ibide*, "*Lo que se convenia o convenga se dexa al Juycio de Su Mtad. Ce.*"

67. Esta situación también la apuntaba Lycia Papini en el caso de los gobernadores de Milán, aunque lo hace para un período tan amplio como el siglo XVI (*El governatore dello Estado di Milano 1535-1706*, Génova, 1951, p.50).

### 3. Génesis del Supremo Consejo de Italia

Mediado el siglo XVI se hacía necesaria una reforma del despacho de los negocios de Italia. La dispersión de las secretarías y la naturaleza no institucional en que se articulaba el consejo, bloqueaban la toma de decisiones de tal forma que hacían preciso un reajuste <sup>(68)</sup>.

La primera medida tomada para agilizar la administración fue aumentar el número de regentes en la Corte a dos por cada uno de los dominios. No fue una decisión aplicada al conjunto de forma unitaria; primeramente fue aumentado el número de letrados milaneses en 1552, de napolitanos en 1556, y de sicilianos en 1558 <sup>(69)</sup>.

La medida por sí sola no era suficiente, por lo que el 1 de Febrero de 1556 se creó la figura de un único secretario para Nápoles, Sicilia y Milán <sup>(70)</sup>. De este modo se canalizaba el despacho de Italia aglutinando la firma, sello y expedición de documentos en un mismo organismo, y además se vinculaba a los consejeros italianos a su persona, con lo que se articulaba un grupo consultivo específico, un consejo.

El privilegio dado al secretario, Diego de Vargas, iba acompañado de unas Instrucciones para su ejercicio. En ellas hay una definición de las materias que le competen, ya que era preciso distinguirlas y desvincularlas tanto de la Secretaría de Estado para Italia, cuyo titular

68. F. Chabod, *op.cit.*, p.148; R. Mantelli, *op. cit.*, p.192.

69. Parece ser que la ampliación del número de regentes milaneses fue decidida el 13 de Julio de 1552, nombrándose como regentes a los senadores Rigone y Schizzo; la medida tenía un carácter provisional, ya que se esperaba que Rigone no tardaría en rehusar y quedaría sólo Schizzo. A.G.S., Est. leg. 1201 (fols. 64,65,79).

Por Nápoles fueron nombrados el presidente de la *Camara de la Summaria* Marcello Pignone y el doctor Polo del Consejo Collateral el 12 de Agosto de 1556 (N.Toppi, *op.cit.*, vol.II, fol. 155-156). Por Sicilia fueron nombrados los doctores Antonio Zaragoza y Fco. de Nápoles, el 23 de Mayo de 1558. B.N.M., Ms. 989, fol.1.

70. Privilegio dado a Diego de Vargas el 1 de Febrero de 1556, reproducido en J.A. Escudero, *op.cit.*, vol. III, ps 689-690 (el original en B.M.L., Add. 28399, fol. 38). La instrucción de Vargas (s.d.) en B.N.M. Ms. 1752 fol. 284-5.

era Gonzalo Pérez, como del Consejo de Aragón y otros organismos que pudieran tener alguna pretensión de carácter jurisdiccional sobre Italia.

Además no sólo definía su cometido, sino que se enumeran las materias sobre las que entendía el Consejo de Italia:

*"Seais nuestro Secretario, como por la presente os nombramos reamos y deputamos, de los Reinos de Nápoles y Sicilia y Estado de Milan, assí de lo tocante al gobierno, justicia, patrimonio y hazienda de nuestra Corona y fisco, como dezía, mercedes, consultas, y provisión de officios y beneficios" (71).*

Felipe II, al fundar el Consejo de Italia, iniciaba la reordenación de los elementos consultivos del Consejo del Emperador. No se parte de un proyecto previo, meditado y debidamente organizado. El proceso fundacional se inicia a raíz de estas modificaciones en 1556 y no concluirá hasta 1579.

Una primera etapa sería la de la conformación del Consejo de Italia entre 1556 y 1559, cuando el 3 de Diciembre de dicho año aparecen las primeras instrucciones dadas a este organismo, que, si bien tenían carácter provisional, era el primer documento que disciplinaba su actividad (72).

Fue el fruto de pequeñas modificaciones que no tenían una intención innovadora radical. Espaciadas en estos años supusieron una reforma de las estructuras administrativas en razón de una mayor eficacia en la gestión y en la acción ejecutiva.

Esto se hace patente, por ejemplo, en la vacilante y dubitativa decisión de dotarlo de una Presidencia, que cristalizó el 16 de Julio de 1558.

71. Privilegio doc. cit.

72. Instrucción al Consejo de Italia, Toledo, 3 de Diciembre de 1559; de ella conocemos 4 copias: A.H.N., Est. 2284, A.H.N., Est. 2160 (tiene 2), C.O.D.O.I.N., vol. XXI, p. 569-573.

Al primer presidente del Consejo de Italia, el duque de Francavilla, se le decía en el preámbulo del privilegio de su oficio, que habiéndose formado un consejo de regentes para los asuntos de Italia en la Corte, se había observado la necesidad de dotarlo de "*una cabeza que presidiese en él*" (73). Lo que quiere decir que Felipe II había visto la necesidad de fijar la estructura del nuevo organismo, una estructura que lo identificase en el conjunto de los consejos de Su Majestad Católica, dotándolo ese mismo año incluso de un capellán (74).

Llega el momento de tocar el controvertido tema de la fecha de fundación. La inexistencia de una disposición fundacional explícita sólo es achacable a que fuera producto de una serie de medidas escalonadas. Por ello es preciso adoptar un criterio amplio, que quizá quien mejor lo expresó fue Niccoló Toppi tomando como medida la ampliación de regentes napolitanos en 1556 y la creación de la presidencia en 1558:

*"1558: Die 26 Iunij Supremun Regiu Italiae Consilium In Hispanis erectum, ac Primus Praeses electus fuit Didacus Urtado de Mendotia, Dux Francavilla, et Princeps Meliti; Regentesque Laurentius Polo, et Marcelus Pignonus suprascripti ab anno 1556. Sic. leguntur Regia in Cedula Thesaurarii Generalis 31, die 12 Augusti 1556, his formalibus literis"* (75).

Pese a su institucionalización, y a la reglamentación de su funcionamiento, el Consejo de Italia todavía carecía de un perfil jurídico-administrativo definido. Sus atribuciones se extendían a Nápoles, Sicilia y Milán, sin embargo sólo eran realmente efectivas en lo que se refiere al primer y al último territorio. Sicilia por el momento permanece al margen de esta reorganización, y fue a la zaga en todas estas modificaciones.

73. Privilegio y título de presidente del Consejo de Italia al duque de Francavilla en *Privilegiorum et provisionu Cath. et Regia Mag. 1556-1559 (Sicilia)*, A.G.S., S.P., libro 931, fol. 301-302 v.

74. Fue nombrado capellán Luis Hernández, del que sólo sabemos que desempeñó el oficio desde 1558. A.G.S., S.P. leg. 1792, fol.17v.

75. N.Toppi, *op.cit.*, vol.II, fol.154.

Ya he señalado que la ampliación del número de regentes sicilianos se decidió en 1558. Hasta el 10 de Enero de 1559 no le fue notificada al duque de Medinaceli, entonces virrey de Sicilia, la existencia de la Secretaría de Italia, y tan solo con carácter informativo, dándole a conocer su diferencia con la del Consejo de Estado del mismo nombre <sup>(76)</sup>. Y sería el 4 de Diciembre de 1560 cuando se le ordenó expresamente su subordinación al Consejo de Italia <sup>(77)</sup>. Asimismo los regentes sicilianos no quedarían incorporados específicamente al Consejo de Italia hasta 1562, puesto que hasta esa fecha no parece que se hiciera oficial su incorporación <sup>(78)</sup>.

En estas fechas el nuevo organismo seguía funcionando con carácter de prueba, que se hace explícito en el encabezamiento de la Instrucción de 1559 al declarar el monarca que su validez era provisional: *“entretanto que no doy otra orden o mudo esta en todo o en parte”* <sup>(79)</sup>.

La propia estructura interna del Consejo parecía sujeta a *experimentación*. La carencia de fiscal, una figura presente en la mayoría de los consejos de la Monarquía, estaba intencionalmente planteada, porque el Consejo prácticamente carecía de atribuciones judiciales. Como se expuso en una consulta de 1633:

(El Fiscal) *“No le ha havido en el de Italia, que lo fue para hazer experiencia desi se podria dexar de proveer esta plaza y passar sin ella, y el tiempo mismo ha dado a entender que convendría haverla”* <sup>(80)</sup>.

En este contexto se inscribiría la Visita al Consejo en torno a 1570, para indagar si funcionaba satisfactoriamente tal y como había sido

76. Aviso dado al duque de Medinaceli el 10 de Enero de 1559, B.N.M. Ms. 989, fol.1

77. *Ibidem*, fol. 1, orden del 4 de Diciembre de 1560. También en un papel sin fecha del siglo XVII se dice: *“Que cuando su Md. mandó separar las negociaciones de los Reynos de Italia de los de Aragón, de que se avisó a Sicilia a 4 de Diciembre del mismo año de 1560, A.H.N., Est. leg. 2258.*

78. Los regentes Vincenzo Percolla y Thomaso de Médicis; *vid.* G.V. Auria, *Historia cronologica delli signori Vicerè de Sicilia*, Palermo, 1697, p. 302 y p.304.

79. Instrucción de 1559, *doc.cit.*

80. A.H.N., Est.leg. 2152, consultado el 14 de Marzo de 1633.

diseñado entre 1556 y 1559, marcando una segunda etapa en el proceso fundacional: la fijación de la estructura.

El visitador Padilla durante más de una década revisó tanto el sistema como las personas que lo componían <sup>(81)</sup>. Su primer resultado fue el paquete de Instrucciones dictado en 1579 y generalmente considerado como definitivo <sup>(82)</sup>.

#### 4. Conclusión

La fijación de la planta del Consejo en 1579 marca el final de un largo proceso histórico. Proceso que guarda cierta similitud con el operado en la formación de consejos como los de Flandes y Portugal, también generados desde los territorios, y que conectaban las instituciones locales (en cuyo circuito estaban insertos) con la Corte <sup>(83)</sup>.

El hecho de que los letrados sicilianos, napolitanos y milaneses asistiesen al monarca en calidad de consejeros suyos, significaba una clara intención de mantener el gobierno dentro del marco institucional de cada territorio. Los juristas que van a prestarle *consilium* van a

81. H.G. Koenigsberger, *op.cit.*, p.74. La Visita de Padilla se prolongó durante bastante tiempo sin llegar a unas conclusiones definitivas en lo tocante al personal del Consejo. El 30 de Noviembre de 1583, el entonces presidente de Italia, el Cardenal Granvela, escribía: "*Il y a près de 12 ans que la visite du Conseil d'Italie est commencée; et ceulx que l'on pensoit estre les plus culpables sont mortz et toutes foys nous ne voions encoires le bout de ladite visite; et ceulx que l'ont en main m'ascheurent qu'il s'y fera tost una fin, le querelle je sollicite très-fort. Dieu sceit quantce sera*".

Ch. Piot, E. Pouillet, *Correspondance du Cardinal de Granvelle (1565-1586)*, Bruxelles, 1877-1896, vol. X, p. 416.

82. Fueron un grupo de Instrucciones publicadas simultáneamente el 20 de Octubre de 1579:

· Instrucción para el Consejo de Italia. B.N.M., Ms. 988 fol. 6-11.

· Instrucción y título de Conservador del Patrimonio y Hacienda de Italia en D. Antonio Dancora, A.G.S., S.P., libro 634, fol. 5.

· Instrucción dada a Gabriel de Zayas como Secretario del Consejo de Italia, A.G.S., S.P., libro 634 fol. 15.

83. J.M. Rabasco Valdés, "Una etapa del Consejo de Flandes y Borgoña: del *Ministerio Colateral* a las ordenanzas de 1588", *Anuario de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad de Granada*, n. 6 (1979).

J. Veríssimo Serrao, *História de Portugal IV: Governo dos reis espanhóis (1580-1640)*, Póvoa de Varzim, 1979, p. 251-262.

garantizar que los actos de gobierno se ajusten al *pacto constitucional*, a la ley.

Con ello se confirma y reconoce la independencia de cada uno de los dominios italianos frente a las dos grandes formaciones políticas que son el epicentro de la Monarquía: las coronas de Castilla y Aragón.

Básicamente el eje del que va a partir la organización *central* del gobierno de Italia a finales del siglo XV y principios del XVI se había generado sobre una doble dinámica rey-reino, que se complementaban combinando, en una fórmula funcional, las aspiraciones de los territorios con la dinámica de la Corte. Las instituciones propias de cada dominio (Parlamentos en Sicilia y Nápoles, Senado de Milán) conectaron con el centro administrativo de la Monarquía, y se aseguraron su participación en él.

Además Sicilia, Nápoles y Milán gozaron de un status jurídico diferenciado del resto de los territorios patrimoniales de los Austrias. Recordemos la coronación de Fernando el Católico como Rey de Sicilia, el proyecto de este mismo monarca de ceder a Carlos V Nápoles y Sicilia y las coronas de Castilla y Aragón a su hermano Fernando<sup>(84)</sup>, o la cesión de Milán y Nápoles a Felipe II por su boda con la Reina de Inglaterra como sucesos peculiares, que hacen a estos territorios más afines a Flandes y Portugal que a Cerdeña, que jurídicamente se hallaba unida a la Corona de Aragón<sup>(85)</sup>.

A raíz de una serie de procesos distintos, pero similares en cuanto al talante, se creó un bosquejo de aparato consiliar en la Corte, al que Felipe II dio un carácter institucional entre 1556 y 1558, unificando los elementos que conformaban la Cancillería y Consejo de Italia en un mismo organismo, y a través del cual se pudo ejercer una labor de

84. J.A. Escudero, *op. cit.*, vol. I, p. 42-43. Dicho proyecto se formuló en 1515.

85. En una carta de Granvela a Juan de Idiáquez del 29 de Agosto de 1580, el cardenal señalaba la imposibilidad de practicar uno de estos juegos dinásticos para "trocar Saluço por Sardeña" debido a la "difficultad de no poderse desmembrar de la Corona de Aragón", E. Pouillet y Ch. Piot, *op.cit.*, vol. VIII, p.127.

gobierno coordinada para una parte de su patrimonio que hasta entonces había tenido una dirección invertebrada.

El Consejo de Italia no fue fruto de una planificación, o de un programa premeditado inserto en un hipotético diseño institucional de mayor amplitud para gobernar la Monarquía Hispánica.

Para racionalizar, ordenar y uniformizar la administración de los territorios italianos desde la Corte tampoco se recurrió a medidas extraordinarias, y es dudoso que supusiese realmente una “revolución en la técnica administrativa del siglo XVI”<sup>(86)</sup>.

Se recurrió a técnicas y recetas conocidas. El modelo administrativo que podía desarrollarse en Italia no podía ser muy distinto del aragonés, ya que tenía como referencia una realidad institucional parecida, sustentada también sobre la base de un esquema pactista de poder. Hay que contar además con una indudable tradición aragonesa en Nápoles y en Sicilia.

Fue apuntada por Vicens Vives la idea de que la experiencia acumulada en el Consejo de Indias orientó la organización del de Italia. Aunque no he podido comprobar este aspecto, creo que en todo caso no debemos fijarnos tanto en los modelos como en unas tendencias administrativas que la Corona intenta homologar.

El Consejo de Italia tuvo un carácter de asesoramiento similar al del resto de los consejos territoriales de la Monarquía, ya que fue fruto de unas idénticas concepciones auxiliares:

- \* Fue un organismo estrictamente consultivo, con una capacidad de iniciativa muy restringida. Toda su actividad se desarrolló a través del mecanismo de la consulta, por lo que las decisiones pertenecieron siempre al monarca.
- \* Careció de ramificaciones burocráticas propias o instancias administrativas territoriales específicamente dependientes de él.

86. J. Vicens Vives, art. cit. p. 123.

- \* No fue un organismo representativo. Los regentes no fueron representantes de sus territorios en la Corte. A ella acudieron en su calidad de expertos en leyes para dar consejo al monarca <sup>(87)</sup>.

A partir de la secuencia de hechos que hemos ido analizando a lo largo de este trabajo podemos determinar que el divorcio entre la Administración aragonesa e italiana era ya un hecho al ser coronado Felipe II y cabe destacar la opinión comúnmente mantenida que veía la fundación del Consejo de Italia como "*el intento de acabar con el Imperio aragonés como un todo autónomo*" <sup>(88)</sup>.

Al Consejo de Aragón nunca se le confirió una jurisdicción específica sobre Nápoles y Sicilia. Aquellas materias en las que ejercía algún tipo de intervención antes de 1556, y que se limitaban al registro de lo expedido para aquellos territorios, las mantuvo en su esfera de actuación mucho tiempo después de aquella fecha.

Asimismo la Tesorería General de Aragón mantuvo intacta su jurisdicción sobre las materias patrimoniales y fiscales de aquellos dominios, e incluso los amplió en 1579 al quedar bajo su competencia todo lo referente a la Hacienda de Milán <sup>(89)</sup>.

Cabe concluir que la creación del Consejo de Italia sólo afectó, en su momento, a la reordenación y agrupación en un Consejo de unos elementos articulados en torno a la persona del monarca, sin definición institucional, y ajenos al consejo de Aragón.

87. Para todos estos aspectos generales *vid.* Camillo Giardina, *Il Supremo Consiglio d'Italia*, Palermo, 1936. También los cap. III y IV de mi memoria de licenciatura (inédita): M. Rivero Rodríguez, *Fundación y formación del Supremo Consejo de Italia (1556-1575)*, Universidad Autónoma de Madrid, Octubre de 1986.

88. S. de Luxan Meléndez, "Los mecanismos de gestión de la Administración española. Notas sobre el libro de Helmut G. Koenigsberger *La práctica del Imperio*", *Cuadernos de Investigación Histórica*, n. 2, Madrid, 1978, p. 508.

89. Párrafo 26 de la Instrucción dada al Consejo de Italia el 20 de Octubre de 1579, *doc. cit.*

## Abreviaturas y siglas empleadas

|              |  |
|--------------|--|
| A.G.S.       | Archivo General de Simancas                                    |
| A.H.D.E.     | Anuario de Historia del Derecho Español                        |
| A.H.N.       | Archivo Histórico Nacional (Madrid)                            |
| B.C.S.C.V.   | Biblioteca del Colegio de Santa Cruz (Valladolid)              |
| B.M.L.       | British Museum Library.  |
| B.N.M.       | Biblioteca Nacional (Madrid).                                  |
| C.O.D.O.I.N. | Colección de Documentos inéditos para la<br>Historia de España |
| Est.         | Estado   |
| P.R.         | Patronato Real   |
| R.A.H.       | Real Academia de la Historia (Madrid)                          |
| S.P.         | Secretarías Provinciales                                       |
| V.I.         | Visita de Italia   |