

EL INFORME DE FERNANDO CARRILLO SOBRE CONFLICTOS DE PRECEDENCIA

Leandro Martínez Peñas¹

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: Los conflictos de precedencia entre los consejos de la Monarquía fueron un problema recurrente en la administración hispánica. Uno de los principales documentos al respecto fue el informe de Fernando Carrillo, en el que se trataba de resolver un problema de precedencia entre los consejeros de Estados y los presidentes de los otros consejos.

Abstract: Conflicts of precedence in the councils of the Monarchy were a recurring problem in Spanish administration. One of the key documents in this question was the report of Fernando Carrillo, who was trying to solve a problem of precedence among the members of the Council of State and the presidents of others councils.

Palabras Clave: Consejos, Administración de la Monarquía, Fernando Carrillo, Consejo de Estado, precedencia.

Key words: Spanish Councils; Administration of the Spanish Monarchy, Fernando Carrillo, Council of State, precedence.

De sobra es conocida la importancia que la Corte de la Monarquía hispánica otorgaba a las cuestiones protocolarias, así como los múltiples conflictos, problemas y quejas que, causados por este tipo de asuntos, turbaron la tranquilidad de las más altas instancias del gobierno y la administración. Estas cuestiones, vistas desde una perspectiva actual, con frecuencia parecen asuntos triviales; sin embargo, en una sociedad regida por el concepto de la honra y el honor –incluso en el ámbito de las relaciones interestatales; recuérdese, por ejemplo, el ambicioso plan de política exterior del

¹ leandro.martinez@urjc.es.

conde-duque de Olivares, que giraba en torno a mantener el honor de España en el extranjero como medida disuasoria frente a sus enemigos- no eran temas baladíes.

"Desde 1590, los conflictos de precedencias entre consejos estuvieron a la orden del día y rara era la ceremonia en la que no se producían disputas por el sitio asignado", señala el profesor Rivero Rodríguez². Un buen ejemplo del cariz que tomaban este tipo de desencuentros está en el hecho de que el Consejo de Portugal en pleno, ofendido por el lugar que se le había asignado en las exequias, no acudió al funeral de Felipe II, celebrado en el monasterio de El Escorial³.

Los conflictos podían desatarse por cuestiones de todo tipo. Por ejemplo, el Consejo de Estado y el Consejo de Guerra⁴ se reunían en la misma sala del alcázar, la del Rubí, bajo los aposentos del rey, alternando los días entre un consejo y otro; sin embargo, cuando las circunstancias hacían necesario convocar un Consejo de Estado extraordinario, el Consejo de Guerra se veía obligado, en atención a su menor rango en el esquema de la Monarquía, a desplazar sus reuniones a otro lugar, lo cual despertó insistentemente las protestas del Consejo de Guerra, hasta el punto que Felipe IV, en el año 1624, terminó por dar la razón a este Consejo, fijando que "cuando ordenare hacer consejos extraordinarios en los días que se hacen los de Guerra ordinarios, ha de ser antes o después de ellos, porque no se han de quitar al de Guerra las horas ordinarias"⁵.

En materia de precedencia, prácticamente el único elemento indiscutible era que el Consejo de Castilla precedía a cualquier otro órgano de la Monarquía, de igual manera que su presidente ocupaba el segundo puesto, solo superado por el rey, en rango entre las

² "Los consejos territoriales", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A., (coord.), *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008, vol. III, p. 378.

³ LISÓN TOLOSANA, C., *La imagen del rey: Monarquía, realeza y poder ritual en la Casa de los Austrias*. Madrid, 1991, p. 144.

⁴ Sobre el Consejo de Estado, la obra de referencia es BARRIOS PINTADO, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1521-1812*. Madrid, 1984; sobre el de Guerra, DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C., *El Real y Supremo Consejo de Guerra (Siglos XVI-XVIII)*. Madrid, 2001.

⁵ BL, Egerton, leg. 2.082, fol. 69.

autoridades del reino⁶. El resto de las precedencias quedaba en buena medida determinado por conceptos abstractos y discutibles, como era la "autoridad" de cada Consejo, variable, como es lógico, muy difícil de objetivar.

La precedencia era uno de los más delicados asuntos dentro de las cuestiones protocolarias o de etiqueta, que tanta importancia habían cobrado en la Corte de la Monarquía Hispánica. No parece que se encontrara desencaminado Yves Bottineau cuando afirmó que en España la etiqueta y el protocolo habían dejado de ser un medio de engrandecimiento del Príncipe para convertirse en un fin en sí mismos⁷.

1.- El presidente de Hacienda Fernando Carrillo y la fecha de su memorial

En el año 1609, Felipe III nombró a Fernando Carrillo presidente del Consejo de Hacienda.

Era este Carrillo natural de Córdoba, ciudad en la que nació en una fecha que no ha sido posible precisar con exactitud. Experto en cánones y leyes, Carrillo fue miembro del Consejo de Castilla desde el año 1594⁸. Sin embargo, don Fernando estuvo ausente de España durante los siguientes diez años, ya que fue enviado a Flandes, donde gobernaba el archiduque Alberto, en el contexto de la guerra contra los rebeldes holandeses⁹. El conflicto, en aquellas fechas, estaba

⁶ Sobre el presidente del Consejo de Castilla, véase GRANDA, S., *La presidencia del Consejo Real de Castilla*. Madrid, 2013.

⁷ "Aspects de la Cour d'Espagne au XVII^e siècle: l'étiquette de la Chambre du Roi", en *Bulletin Hispanique*, vol. 74, 1972, p. 138.

⁸ Sobre el Consejo de Castilla durante el reinado de Felipe III, ver EZQUERRA REVILLA, I., "El Consejo Real en la Corte. Proyección territorial", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A., (coord.), *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008, vol. III.

⁹ Sumamente interesante respecto al conflicto en Flandes es el reciente libro publicado por HORTAL, J. E., *Los asuntos de Flandes: Las relaciones entre las Cortes de la Monarquía hispánica y de los Países Bajos durante el siglo XVI*. Editorial Académica Española, 2011.

apunto de alcanzar las tres décadas de duración¹⁰, y Carrillo trabajó como diplomático al servicio de la Corona; sus esfuerzos por mantener la hegemonía española sobre Europa le llevaron a las tierras del Sacro Imperio e Inglaterra.

A su regreso a España, en el año 1603, reinando ya Felipe III, el monarca le hizo miembro del Consejo de la Cámara de Castilla, así como visitador del Consejo de Hacienda. Fue desempeñando esta última tarea cuando su carrera comenzó a destacar, convirtiéndose Carrillo en un experto en cuestiones relacionadas con las finanzas de la monarquía y su sistema fiscal. Correspondió a Carrillo realizar la visita relativa a la Junta de Desempeño General, destapando los cohechos e irregularidades perpetrados por sus dos principales gestores, Pedro Franqueza y Alonso Ramírez de Prado. Años después, en 1616, Carrillo aún conservaba un juicio extremadamente severo sobre lo que había ocurrido en la Junta del Desempeño:

*"Aunque esta Junta se valió de extraordinarios medios (...) el fin fue la visita de los autores de ella, su condena porque importaron más de un millón seiscientos mil ducados, cosa que jamás vio el mundo, destruyose el reino y obligaron a Vuestra Majestad a las paces de Holanda e Inglaterra y al decreto de 1607, y de esto nacieron notables inconvenientes (...) Esto no fue culpa de la disposición ni orden de la Junta, sino de los ministros que usaron mal de sus oficios corrompiéndose"*¹¹.

¹⁰ Como es sabido, la duración total de la guerra en Flandes y Holanda fue de ocho décadas, quizá el conflicto más duradero de todo el mundo europeo en la Edad Moderna.

¹¹ AGS, Consejo de Hacienda, leg. 524, consulta de 4 de agosto de 1616. A Carrillo se le ha criticado que las corruptelas de Franqueza y Rodríguez de Prado fueron toleradas mientras la Hacienda Real continuó recibiendo dinero con relativa continuidad, y solo se intervino cuando la situación económica se deterioró de tal modo que la Hacienda se resintió (CARLOS MORALES, C. J. de, "Política y finanzas", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A. *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008, vol. III, p. 791.). Para mayor información sobre la presidencia de Carrillo en Hacienda, es recomendable la consulta de este trabajo.

En febrero de 1609, Carrillo alcanzó la cima de su carrera en la administración estatal, al sustituir a Juan de Acuña, I marqués de Vallecerrato, como presidente del Consejo de Hacienda¹².

Fernando Carrillo permaneció en aquel puesto durante ocho años, hasta que, en abril de 1617, sustituyó a Luis de Velasco y Castilla al frente del Consejo de Indias¹³. En este consejo, dio un decidido impulso a la conclusión de los proyectos de recopilación de las leyes de Indias¹⁴.

Como se ve, su trayectoria profesional en las altas instancias de la Monarquía estuvo vinculada directamente a los consejos más estrechamente relacionados con el mundo castellano: comenzó como consejero del propio Consejo de Castilla, para luego ser miembro del Consejo de Cámara de Castilla, sínodo que, originariamente, había dependido del Consejo de Castilla hasta que se consideró que tenía importancia suficiente como para operar como un consejo autónomo¹⁵; algo análogo ocurrió con el Consejo de Indias, del que Carrillo fue presidente hasta su muerte, acaecida en el año 1622¹⁶: los asuntos de

¹² Acuña fue enviado a la presidencia del Consejo de Indias, donde permaneció poco tiempo, pues rápidamente se convirtió en presidente del Consejo de Castilla, cargo que desempeñó hasta su muerte, que tuvo lugar el 29 de diciembre de 1615.

¹³ Velasco, que sería dos veces virrey de Nueva España, había demostrado ser uno de los más capaces presidentes del Consejo de Indias y administradores de los asuntos indianos. Como reconocimiento a su labor en el gobierno de las Indias, tanto desde México como desde la propia Corte, fue nombrado I marqués de Salinas del Río Pisuegra.

¹⁴ ANDRÉS SANTOS, F. J., "Los proyectos de recopilación del Derecho indiano en época de Felipe IV", en *AFDUDC*, n.º 11, 2007, p.55.

¹⁵ Sobre el Consejo de Cámara puede verse DIOS, S. de, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla*. Madrid, 1993; DELGADO BARRADO, J. M., "La Cámara de Castilla: fuentes legislativas para un estudio institucional, 1452-1759", en *Hispania. Revista española de Historia*, n.º 180, 1992; PUÑAL FERNÁNDEZ, T., "Los oficios de la escritura. Escribanos de cámara en Castilla en el siglo XV", en GAMBRA, A., y LABRADOR ARROYO, F., *Evolución y estructura de la Casa Real de Castilla*. Madrid, 2010.

¹⁶ Un trabajo sobre el testamento de Carrillo en HERNÁNDEZ NÚÑEZ, J. C., "Don Fernando de Carrillo, presidente de los Reales Consejos de Hacienda e Indias, inventario de bienes y el contrato de la rejería para su capilla en la catedral de Córdoba" en *Laboratorio de Arte*, n.º. 16, 2003.

Indias fueron llevados por el Consejo de Castilla hasta que la entidad de los mismos hizo que se constituyera en un consejo independiente. Por último, el Consejo de Hacienda, aún siendo un consejo cuyas competencias abarcaban el conjunto de los territorios de la Monarquía hispánica, fue un consejo definido como de “administración preferentemente castellana”:

"Consejos que surgen de la trama institucional de la Corona de Castilla para atender sus propias necesidades, pero que, por el protagonismo castellano en la marcha de la Monarquía, alcanzarán una proyección mayor (...) El más importante es el de Hacienda, que adquirió proyección universal por el papel principal de Castilla en el sostenimiento de las cargas de la Monarquía"¹⁷.

La carrera de Carrillo ayuda a acotar, si bien someramente, la fecha del memorial que constituye el objeto primordial del presente trabajo, dado que el texto, que se conserva en la British Library de Londres, no lleva fecha ni, en último caso, firma, sino que sabemos que se trata del texto de Carrillo por el título del manuscrito: “Papel de Fernando Carrillo, presidente del Consejo de Hacienda, sobre la precedencia entre los presidentes y los consejeros de Estado”.

El título del documento no hace referencia a la presidencia de Indias, ni Carrillo la menciona en ningún momento, si bien en múltiples ocasiones habla de su cargo de presidente de Hacienda, siendo este honor el objeto central de muchos de los argumentos que esgrime. Así pues, el texto tuvo que ser escrito por don Fernando Carrillo en algún momento del tiempo que ejerció la presidencia de Hacienda, entre los años 1609 y 1617.

Otro indicio podría servir para acotar algo más –no demasiado– la posible fecha: el informe de Carrillo es una respuesta a dos anteriores, uno emitido por el Consejo de Estado y otro por el confesor del rey, que, en las fechas en que Carrillo fue presidente de

¹⁷ ESCUDERO, J. A., *Los hombres de la Monarquía Universal*. Madrid, 2011, p. 21.

Hacienda, era el dominico fray Luis de Aliaga¹⁸. A lo largo del reinado de Felipe III, Aliaga se había convertido en uno de los hombres más poderosos de la monarquía y en uno de los más activos miembros del grupo de presión que trató –y, finalmente, consiguió–, hacer caer en desgracia al duque de Lerma, valido del rey durante buena parte de su reinado¹⁹. Aliaga intervino en múltiples aspectos de la vida política y cortesana de la Monarquía²⁰, incluso los que poco o nada tenían que ver con su ministerio original, el de confesor del rey²¹. Por ello, no debe sorprender que interviniera en una polémica de tipo, en principio, protocolario.

Confesor desde 1608, el nombramiento de Aliaga para este oficio no ayuda demasiado a centrar la fecha en la que pudo ser escrito el memorial de Carrillo. Tampoco ayuda su nombramiento en 1618 como Inquisidor General²², que no se menciona en ningún momento en el texto; de poco auxilio hubiera servido, en todo caso, ya que se sabe que el memorial no puede datar de fecha tan tardía, en tanto en cuanto Carrillo dejó de ser presidente de Hacienda en 1617. Tampoco es de ayuda conocer que Aliaga fue nombrado consejero de Estado al mismo tiempo que confesor del rey, en diciembre de 1608: en esas fechas, Carrillo aún no era presidente de Hacienda.

¹⁸ Sobre la figura de fray Luis de Aliaga ver MARTÍNEZ PEÑAS, L., *El confesor del rey en el Antiguo Régimen*. Madrid, 2007; y NAVARRO LATORRE, J., *Aproximación a fray Luis de Aliaga, confesor de Felipe III e Inquisidor General de España*. Zaragoza, 1981.

¹⁹ Sobre Lerma, ver los trabajos de Antonio Feros (*El duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*. Madrid, 2002) y Alfredo Alvar Ezquerro (*El duque de Lerma. Corrupción y desmoralización en la España del siglo XVIII*. Madrid, 2010).

²⁰ Así lo mencionan, por ejemplo, PÉREZ BUSTAMANTE, "La España de Felipe III", en MENÉNDEZ PIDAL, R., (coord.), *Historia de España*, tomo XXIV. Madrid, 1979, p. 143, y HERMIDA BALADO, H., *La condesa de Lemos y la Corte de Felipe III*. Monforte de Lemos, 1949, p. 113.

²¹ Como señala el profesor Martínez Millán, "los historiadores han aceptado y utilizado la función que cumplió la religión en la práctica política de la Monarquía hispana" ("La Monarquía de Felipe III: Cortes y reinos", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A., (coord.), *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008, vol. III, p. 47).

²² Sobre la figura del Inquisidor General en el contexto de la Monarquía, está llamado a convertirse en obra clásica el reciente estudio de GALVÁN RODRÍGUEZ, E., *El Inquisidor General*. Madrid, 2010.

Sí ayudan a situar algo más exactamente el memorial dos menciones realizadas por Carrillo: la del marqués de Salinas como presidente del Consejo de Indias y la del conde de Lemos como presidente del Consejo de Italia²³. Dado que Salinas fue presidente entre 1611 y 1617²⁴, y Lemos entre 1613 y 1618²⁵, estos datos nos permiten acotar la fecha en que el memorial fue elaborado a los años comprendidos entre 1613 -cuando Carrillo ya era presidente de Hacienda, Salinas de Indias, Lemos de Italia y Aliaga confesor del rey- y 1617, cuando Carrillo y Salinas dejaron sus respectivas presidencias. Con los datos disponibles, reducir la fecha del memorial a un momento comprendido en el arco de esos cuatro años es la máxima precisión con que ha podido datarse el memorial.

Carrillo y Aliaga coincidieron en la llamada Junta de Hacienda, instrumento del que Aliaga se valió para presionar al valido Lerma. El tercer miembro de aquella Junta era Juan de Acuña. Tanto Acuña como Fernando Carrillo, si bien habían ascendido al amparo de Lerma, fundamentaban su relación con este a través del hijo de Lerma, el duque de Uceda, que, con el tiempo se uniría al confesor para terminar con el poder de su propio padre²⁶.

²³ BL, Add, leg. 28.455, fol. 71v.

²⁴ SCHAFFER, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias*. Salamanca, 2002, 2 vols; Vol. I, p. 352.

²⁵ GASCÓN DE TORQUEMADA, G., *Gaceta y nuevas de la Corte de España desde el año 1600 en adelante*. Madrid, 1991, p. 55.

²⁶ De hecho, Acuña jugó un papel relevante en los sucesos que llevarían a la llamada "delegación de firma", al negarse a investigar, tal y como le había ordenado Lerma, al confesor Aliaga, desencadenando la reacción subsiguiente del valido, que, aún poderoso, fue capaz de arrancar al rey Felipe III la citada "delegación de firma": "Desde que conozco al duque de Lerma le he visto servir al rey mi Señor y padre, que haya gloria, y a mí con tanta satisfacción de entrambos que cada día me hallo más satisfecho de la buena cuenta que me da de todo lo que le encomiendo y mejor servido de él; y por éste, y lo que me ayuda a llevar el peso de los negocios, os mando que cumpláis todo lo que el duque os dijese u ordenase, y que se haga lo mismo en ese Consejo y podrásele también decir todo lo que quisiese saber de él, que aunque esto se ha entendido así desde que yo sucedí en estos reinos, os lo he querido encargar y mandar ahora". Una copia del texto en AGS, Estado, leg. 4126, fol. 59. También se encuentra en BN, Ms. 18.204, folio 78 y en BN, Ms. 18.194). José Antonio Escudero cita una cuarta copia: AGS, Estado, leg. 2032 ("Los poderes de Lerma", en ESCUDERO, J.A., (coord.), *Los validos*, Madrid, 2004, p. 160). Motivo de polémica ha sido la fecha exacta

La presencia de Aliaga en la Junta de Hacienda no era meramente testimonial, sino que el dominico participaba activamente en la toma de decisiones hacendísticas, en ocasiones con la intención de utilizar estas medidas como arma política. Un ejemplo de ello lo encontramos en febrero de 1612, cuando Aliaga solicitó a Felipe III que la Corona aumentara el control sobre las alcabalas, impuesto que algunos señores vendían o compraban a su conveniencia, aprovechando las fluctuaciones de precios, lo cual estaba causando, a juicio del confesor, importantes daños a la economía de Felipe III²⁷.

En el ocaso de sus respectivas carreras políticas, e incluso de sus vidas, Aliaga y Carrillo volvieron a coincidir en una junta, en el año 1621. En la primavera de aquel año, Aliaga formó parte, junto con Carrillo, en su condición de presidente del Consejo de Indias, de la junta que se encargó de estudiar la reforma de los derechos del nuncio y del vicario apostólico²⁸. La presencia de Aliaga se justificaba por sus cargos eclesiásticos, y por el hecho de que, tradicionalmente, el confesor había sido considerado como una especie de bisagra diplomática para mantener abiertas las puertas de comunicación entre la Corte de Madrid y la Santa Sede; por su parte, la presencia de un especialista en Hacienda se explicaba por el hecho de que las reformas que se planteaban respecto a los derechos romanos implicaban complejas consecuencias económicas, especialmente en el campo de la fiscalidad, y afectaban también a los asuntos de Indias.

2.- El problema de la precedencia y el informe de Aliaga

en que se produjo la delegación. Tomás y Valiente da como posible fecha de expedición del documento original los primeros días de junio de 1612 (*Los validos de la monarquía española del siglo XVII*. Madrid, 1982, p. 157). Por el contrario, John Lynch ofrece como fecha el 23 de octubre de 1612 (*Los Austrias (1598-1700)*. Barcelona, 1993, p. 42). La polémica quedó zanjada con el hallazgo de José Antonio Escudero de una copia que contiene la fecha concreta: el 23 de octubre de 1612. Esta copia se encuentra en la Biblioteca Nacional de París, Espagne, 143, Recueil de pieces XVI et XVII siècles, folio 154.

²⁷ CABRERA DE CÓRDOBA, *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614*. Valladolid, 1993, p. 519.

²⁸ GASCÓN DE TORQUEMADA, *Gaceta y nuevas de la Corte de España desde el año 1600 en adelante*, p. 101.

El conflicto por la precedencia del que se ocupa Carrillo en su memorial se desató en algún momento entre 1609 y 1617, al plantearse en la Corte qué cargo había de disfrutar de preferencia en los actos oficiales, un consejero de Estado o bien el presidente de otro consejo cualquiera.

El Consejo de Estado era el órgano donde se sustanciaban los aspectos más importantes de la política de la Monarquía. A lo largo del reinado de Felipe III, consta que treinta y cuatro personas asistieron a sus reuniones en calidad de consejeros, y parece ser que el valido nunca le dedicó una especial atención, como muestra que solo asistiera a treinta y ocho de las más de mil setecientas reuniones que se celebraron durante su valimiento; igualmente, sus parientes incluidos en el Consejo -el conde de Miranda, el cardenal de Toledo y el duque del Infantado- estuvieron presentes tan solo en una de cada cinco reuniones, por término medio²⁹.

Si el Consejo de Estado era quizá el órgano clave de la administración política del reino, caben pocas dudas respecto al papel fundamental que, en los demás consejos, jugaba la figura del presidente, elemento clave para el control de cada sínodo³⁰.

Dos dictámenes apoyaron las pretensiones de otorgar prioridad a los consejeros de Estado: la consulta emitida por el propio Consejo de Estado y el informe del confesor del rey, fray Luis de Aliaga, de quien no conviene olvidar que también era consejero de Estado desde el año 1608, ya que recibió ambos nombramientos – confesor del rey y consejero de Estado- de forma simultánea, al sustituir en ambas dignidades al padre Jerónimo Javierre, fallecido días antes.

Aliaga estructuró su defensa de la precedencia de los miembros del Consejo de Estado sobre los presidentes de los demás

²⁹ WILLIAMS, P., "El favorito del rey: Francisco Gómez de Sandoval y rojas, V marqués de Denia y I duque de Lerma", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A., (coord.), *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008, vol. III, p. 212.

³⁰ WILLIAMS, "El favorito del rey: Francisco Gómez de Sandoval y Rojas", p. 214.

consejos en cinco líneas argumentales, la primera de las cuales era considerar que este consejo era el más importante de todos los sínodos de la Monarquía hispánica:

“El papel que se dice del padre confesor pone por primera razón de su pretensión estas palabras: Las razones que miran a justicia son la primera la excelencia del Consejo de Estado sobre todos, nacida de que en él asista el rey Nuestro Señor, presidiendo, y los ministros que asisten con la persona del rey aconsejando es llano que han de preceder a todos otros ministros que aconsejan a Su Majestad”³¹.

La segunda razón que utilizaba el confesor era el hecho de que, según él, las más graves cuestiones de la Monarquía se trataban en el Consejo de Estado, y en este tipo de cuestiones todos los demás consejos dependían "de la última resolución de Estado"³².

La tercera razón esgrimida por fray Luis de Aliaga era que no existía ninguna ley que señalara previamente el modo en que estaba fijada la precedencia, de modo que los recientes casos en que se había otorgado a los consejeros de Estado sobre otros presidentes podían considerarse fuente de derecho, en cuanto a que se trataba de una costumbre, y, según el confesor, "luego la costumbre se hace ley y cuando hay dos costumbres la postrera deroga la primera como la postrera ley deroga la primera"³³.

El cuarto argumento dado por el dominico era la calidad de las personas a las que se nombraba consejeros de Estado. Según fray Luis, "siempre son personas de mucha consideración, que han servido en los cargos mayores y luego han ido al Consejo de Estado, no siendo justo que un presidente, por serlo, preceda a un gran señor"³⁴.

La quinta y última razón que utilizaba Aliaga en su informe era que la línea de precedencia más lógica fijaba que el presidente del

³¹ BL, ADD, 28.455, fols. 49v-50r.

³² BL, ADD, 28.455, fol. 65r.

³³ BL, ADD, 28.455, fol. 67r.

³⁴ BL, ADD, 28.455, fol. 71r

Consejo de Castilla precediera a los consejeros de Estado, tal y como siempre se había hecho, y que estos, a su vez, precedieran a todos los demás presidentes de consejos, incluido el de Hacienda, cargo que, en aquel momento, detentaba Fernando Carrillo³⁵.

3.- El memorial de Fernando Carrillo

Carrillo, consultado por el monarca tras haber recibido los dos informes previos del Consejo de Estado y de fray Luis de Aliaga, procedió a refutar con vehemencia, punto por punto, los argumentos usados por el confesor. La intensidad que transmite el memorial de Carrillo induce a pensar que había algo de personal en la actitud del presidente de Hacienda, por lo que no sería extraño que la cuestión a debate hubiera sido suscitada por algún incidente que hubiera implicado directamente a Carrillo.

En las primeras líneas de su memorial, Carrillo hace mención a la instrucción recibida del rey:

*"Cumpliendo lo que Vuestra Majestad me mandó por la orden inclusa de satisfacer los dos papeles (...) que son la consulta del Consejo de Estado y otro del señor Confesor (...) Que por más autoridad del Consejo de Estado por ser tan grande se observa por costumbre no guardarse antigüedad en él como en otros consejos, sino que cada uno toma el lugar en que se halla. (...) La costumbre en sí no incluye autoridad para el mismo Consejo de Estado porque solo lo da lo que es conforme con la razón y la justicia y la reverencia y respeto que se debe observar precediendo en asiento el más antiguo al más moderno"*³⁶.

Este tipo de procedimiento, defendía Carrillo, era utilizado de forma idéntica por la Iglesia en sus concilios y cónclaves. De hecho, iba más allá de ser una mera costumbre protocolaria, sino que estaba

³⁵ BL, ADD, 28.455, fol. 73r.

³⁶ BL, ADD, 28.455, fols. 48r-48v.

contenido y reflejado de forma escrita y oficial en los cánones de la Iglesia³⁷, por lo cual se había convertido en tradición en las monarquías hispánicas ya en tiempos de la dominación visigoda, cuando se celebraban los Concilios de Toledo:

*"El gobierno de esta corona de Castilla ha guardado esto aunque en sus concilios toledanos y en lo demás, y en sus consejos, chancillerías, juntas de reino y en Cortes, cabildos y ayuntamientos"*³⁸.

A continuación, antes de iniciar su argumentación contra las razones del confesor real, Carrillo expone brevemente los orígenes del Consejo Real:

*"El original Consejo de Estado de esta Corona es el Real y la Cámara, como es notorio y se conserva este nombre en el secretario de ella y el consejo que se llama de Estado se creó en el año de 1526 con ocasión de la muerte del rey de Hungría, para las cosas de Alemania, Flandes e Italia, que no estaban unidos a esta corona accesoriamente, sino principalmente (...) Aunque en el Consejo de Estado no se guarda orden en el asiento, la necesidad obligó a guardarle en el voto y los consejos que tuvieron en asiento y voto son de mayor autoridad y está con mayor gravedad, como lo advierten los concilios, cánones y padres referidos"*³⁹.

La parte más amplia del informe de Carrillo tiene como objetivo rebatir la primera de las razones de Aliaga, esto es, la mayor importancia del Consejo de Estado sobre todos los otros.

Uno de los criterios que podrían llevar a pensar en ello es el hecho de que, al igual que el Consejo de Guerra, el Consejo de Estado carecía de presidente, puesto que su presidencia era ejercida por el mismo rey. Sin embargo, a juicio de Carrillo, esta línea de

³⁷ BL, ADD, 28.455, fols. 48v-49r.

³⁸ BL, ADD, 28.455, fol. 49r.

³⁹ BL, ADD, 28.455, fols. 49r-49v.

pensamiento había ido perdiendo fuerza con el tiempo, ya que frente al hecho jurídico de la presidencia real se venía produciendo un hecho práctico que había comenzado en el reinado de Felipe II y había continuado en el de Felipe III: el rey muy escasas veces se había personado en las reuniones del Consejo de Estado y, por tanto, durante las décadas anteriores, este sínodo pocas veces se había reunido en presencia del monarca⁴⁰. A ojos de Carrillo, esto otorgaba, frente a los consejeros de Estado, superioridad a los presidentes de otros consejos, que sí despachaban frecuentemente con el monarca. De entre todos los presidentes, según don Fernando Carrillo, el que más frecuentemente despachaba en persona con el rey era el de Hacienda, es decir, en aquel momento, él mismo⁴¹.

Carrillo rebatía la importancia del Consejo de Estado aduciendo que carecía de presidente, y que "es más calidad de un Consejo tener presidente que estar sin él, considerando solo el bien de la causa pública, sin cambiar ni singularidad"⁴².

Lo cierto es que se trata de una verdad relativa: el rey no nombra un presidente para el Consejo de Estado, en eso no falta don Fernando a la verdad, pero si omite que la razón no es que no exista presidente, sino que el propio monarca es quien realiza las veces de presidente de dicho consejo. Dicho de otra forma, el argumento usado por Carrillo es rebatible y, en este caso, incluso puede interpretarse de manera contraria: el Consejo de Estado tiene una calidad, o cualidad, superior a los demás consejos, ya que su importancia es tal que es presidido por el propio monarca.

Una de las razones que Carrillo utiliza para rebatir la condición superior de los consejeros de Estado es la manera en que estos muchas veces desconocen parte de las materias que pasan por su consejo. Ello se debe a que, en Estado, los despachos llegan a través del secretario del consejo, el cual los remite al monarca. El rey, tras leerlos, devuelve al Consejo de Estado aquellos asuntos que le parece oportuno que sean resueltos allí o sobre los que decide pedir un

⁴⁰ Carrillo afirma que Felipe II "no convocó al Consejo de Estado ante sí en todo el discurso de su gobierno raras veces y Vuestra Majestad [Felipe III], pocas" (BL, ADD, 28.455, fol. 50v).

⁴¹ BL, ADD, 28.455, fol. 50v.

⁴² BL, ADD, 28.455, fol. 52.

dictamen, resolviendo otros por su propia voluntad⁴³. Por el contrario, en los demás consejos los asuntos no pasan el primer filtro de un secretario, sino que son recibidos y analizados directamente por el presidente del sínodo, el cual toma la decisión de qué asuntos deben ser consultados a sus consejeros. De esta forma, razona Carrillo, el presidente de otro consejo –pongamos por caso Hacienda o Indias-, tiene mucha más información sobre los asuntos de su consejo que un consejero de Estado, lo cual le convierte en más importante para la administración de la Monarquía⁴⁴.

Otra de las limitaciones del Consejo de Estado en relación con los demás consejos, según Carrillo, se encuentra en el hecho de que posee menos jurisdicción, como señala el presidente del Consejo de Hacienda en su informe: su jurisdicción ordinaria se limita a “algunas cosas de guerra”⁴⁵. Sin embargo, los consejos que tienen presidente no solo tienen una jurisdicción ordinaria más amplia, sino que la jurisdicción que poseen es suprema, es decir, contra sus decisiones no cabe apelación posible. El ejemplo más claro de esto es la jurisdicción de los Consejos de Castilla y de Aragón, una parte sustancial de cuyas funciones consistían en ser el tribunal de última instancia para los asuntos judiciales de sus respectivas Coronas, una suerte de Tribunal Supremo, utilizando la terminología jurídica de la España contemporánea, contra cuyas resoluciones no cabía recurso alguno, ya que agotaban la vía judicial.

Es cuestión a tener en cuenta, señala también Carrillo, que las instituciones cuya jurisdicción abarca la vida y la libertad de las personas -es decir, aquellos que juzgan causas criminales- deben, por esta razón, ser consideradas de una jurisdicción más relevante, lo cual ahonda en la argumentación del presidente contra la importancia, en este ámbito, del Consejo de Estado, señalando que “la verdadera jurisdicción y superioridad de las materias nace del sujeto de ellas en los consejos (...) Las Chancillerías y Audiencias deciden por ley sobre vidas y haciendas, amparo legal que no tiene el Consejo de Estado (...) En el Consejo de Estado no reside ninguna jurisdicción

⁴³ BL, ADD, 28.455, fol. 52.

⁴⁴ BL, ADD, 28.455, fol. 52v.

⁴⁵ BL, ADD, 28.455, fol. 52v.

contenciosa y criminal, sino solo de las personas militares, y también conoce el Consejo de Guerra"⁴⁶.

El memorial de Aliaga pretendía sustentar la preeminencia de los consejeros de Estado en la gran importancia del Consejo de Estado, algo que rebate Carrillo de forma prolija. Sin embargo, no contento con ello, el presidente de Hacienda matizaba, no sin razón, la clave del debate: pese a que haya razones para dudar de que el Consejo de Estado sea el más importante de la Monarquía, esta no era en sí misma la cuestión que se planteaba, ya que no se discutía si el Consejo de Estado debía tener precedencia sobre los demás consejos, sino si un consejero de Estado cualquiera debía preceder al presidente de otro consejo; es decir, no el status del Consejo de Estado en su interpretación como órgano colectivo, sino el status de sus consejeros considerados de forma individual.

Desde este punto de vista, interpreta Carrillo, un consejero de Estado pierde esta posible preeminencia de su Consejo –que don Fernando, en todo caso, también niega-cuando acude a un acto oficial sin formar parte del Consejo. Así considerado, un consejero de Estado tendrá preferencia frente a los consejeros de otros sínodos, pero no frente a los presidentes, puesto que lo que entra en juego no es el rango del consejo, sino el rango de presidente frente al rango de consejero⁴⁷.

Existen varios ejemplos de este tipo de preferencia. Carrillo señala como los más notables los que relacionan a los miembros del Consejo Real de Castilla con los presidentes de las Chancillerías. Es indiscutible que, en la estructura jurídica castellana, el Consejo Real es el órgano del máximo nivel, institucional y jurisdiccional; sin embargo, cuando un consejero de Castilla se encuentra con el presidente de una Chancillería, es este último quien tiene preferencia, por ser su cargo una dignidad pública “y no persona singular”⁴⁸. Esta preferencia del presidente de la Chancillería se hace extensiva al oidor más antiguo de la misma cuando, por la razón que sea, se encuentra sustituyendo al presidente de la Chancillería en sus labores institucionales, lo cual deja bien claro que se trata de una preferencia

⁴⁶ BL, ADD, 28.455, fol. 64.

⁴⁷ BL, ADD, 28.455, fol. 53v.

⁴⁸ BL, ADD, 28.455, fol. 54.

basada en el papel institucional desempeñado, no en la cualidad personal de quien lo desempeña.

Este no era un ejemplo meramente teórico, sino que se había dado un caso que había sido resuelto en aquel sentido por la administración: el marqués de Mondéjar, capitán general de la Alhambra, se había quejado de que el presidente y el oidor mayor de la Chancillería de Granada pretendían precederle en los actos y momentos en que coincidían, pese a la dignidad de su cargo, su condición de consejero y la nobleza de su linaje. La queja de Mondéjar fue desestimada y se dio la razón al presidente de la Chancillería⁴⁹.

En cualquier caso, y dejando de lado los argumentos anteriores, señala Carrillo, con independencia de la importancia mayor o menor del Consejo de Estado y de otros ejemplos aplicables al caso, una presidencia –y más concretamente la de Hacienda– debía ser tenida como una dignidad superior a la de ser consejero de Estado, afirmación que Carrillo sostiene en seis criterios⁵⁰:

- Su nombre;
- Tener jurisdicción suprema;
- Ser más antiguo;
- Ser una dignidad más necesaria;
- La mayor confianza del rey en la persona;
- La correspondencia más continua con el rey.

Al entender de Carrillo, "el nombre de presidente denota dignidad por títulos y por nuestras leyes la dignidad del nombre"⁵¹. No siempre recibió este nombre el encargado de la administración de la Hacienda del reino, expone don Fernando. El oficio ya existía en tiempos de la monarquía visigoda, cuando en el oficio palatino existía un conde del Real Patrimonio encargado de las tareas económicas y financieras. El nombre cambió más adelante por el de mayordomo real, persona encargada de cobrar las rentas reales, tanto las referidas al mar como aquellas que se referían a tierra. Solo en 1548, cuando se

⁴⁹ BL, ADD, 28.455, fol. 54v.

⁵⁰ BL, ADD, 28.455, fo9l. 55.

⁵¹ BL, ADD, 28.455, fol. 55v.

crearon dos contadurías mayores, apareció por vez primera la figura del presidente de Hacienda⁵².

Sobre el tema de la jurisdicción suprema, del que se ha hablado en líneas previas, la precedencia pretendida por el confesor Aliaga y por el Consejo de Estado supondría que un simple consejero precedería a personas en cuyas manos reposa la jurisdicción suprema de sus respectivos ámbitos, y que, por tanto, eran la cúspide del sistema jurídico de la Monarquía:

*"Llega el rigor de esta pretensión a ser tal que pretende el consejero de Estado preceder al vicescanciller de Aragón, presidente de Italia, Inquisidor General, de Indias y de Órdenes"*⁵³.

La antigüedad, era con frecuencia uno de los argumentos esgrimidos en las polémicas relacionadas con la precedencia entre consejos. Así se explican hechos insólitos, como la reclamación del Consejo de Guerra de haber sido fundado por el mismísimo don Pelayo en el año 720, al objeto de combatir a los invasores musulmanes que acababan de someter a la Península, tras aniquilar los restos del reino visigodo de Hispania⁵⁴.

Fernando Carrillo afirma que el Consejo de Estado se creó en 1526. Se trata de una afirmación errónea, puesto que hoy en día la historiografía concuerda en que ya existía el Consejo de Estado desde el año 1521. El error en la fecha dada por Carrillo tal vez pueda venir dado por el hecho de que en 1526 se produjo una reforma en profundidad tanto de las personas que lo formaban como de la estructura del Consejo de Estado. Esto tuvo lugar en Granada, con el propósito primordial de dar cabida en el sínodo a personajes castellanos, renovando así un órgano que hasta entonces había estado formado, en su mayor parte, por miembros extranjeros que habían acompañado a Carlos V cuando llegó a la Península para ser coronado rey de Castilla y de Aragón.

⁵² BL, ADD, 28.455, fol. 55v.

⁵³ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 59.

⁵⁴ MONREAL, J., *Cuadros viejos. Colección de pinceladas, toques y esbozos representando costumbres españolas del siglo XVII*. Madrid, 1878, p. 240.

No obstante su importancia y antigüedad, en ocasiones el Consejo de Estado había sido relegado frente a otros consejos en cuestiones protocolarias. Así, en 1543, reinando el Emperador Carlos V, se había elaborado un orden de precedencia para el acceso al aposento de carruajes. Esta precedencia quedó fijada de la siguiente manera: En primer lugar, tendría acceso el Emperador, como era lógico, y después de él su familia en el siguiente orden: la reina, el príncipe –futuro Felipe II- y los infantes. Tras la familia real, la precedencia para disponer de carruajes de palacio era para los miembros del Consejo Real, esto es, del Consejo de Castilla, y solo después de los miembros del máximo sínodo castellano tendrían acceso los miembros del Consejo de Estado. No obstante, este dictamen establecía expresamente que el orden de preferencias fijado en él no debía extrapolarse a ningún otro campo⁵⁵. Carrillo creía que la razón de la citada precedencia se basaba tanto en la condición de castellano del Consejo Real como en su mayor antigüedad frente al de Estado:

*"Así el Emperador Nuestro Señor, guardó justicia al Consejo Real con el de Estado pues fuera afrenta en su propia casa a consejo tan antiguo que una tan moderno la precedencia"*⁵⁶.

La mayor necesidad de los presidentes frente a los consejeros de Estado, en el sentido en que la utiliza Fernando Carrillo, hace referencia a las mayores necesidades materiales, en cuanto a salario y prebendas, que requiere el cargo de presidente en comparación con el desempeño del cargo de consejero de Estado. Así, mientras que los presidentes " por su mayor oficio y dignidad y para sustentar el esplendor de ello tienen salario, con el presidente de Castilla, y se les deben más mercedes que a un consejero de Estado, el cual por esta ocupación carece de salario"⁵⁷.

En la misma línea argumental se encuentra el supuesto de que un presidente es un cargo de mayor confianza que un consejero,

⁵⁵ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 61.

⁵⁶ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 61v.

⁵⁷ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 62.

aunque este sea de Estado. Los presidentes acompañan al rey en muchos actos públicos, como muestra no solo de esplendor, sino de la maquinaria gubernativa del reino, algo que no ocurre en el caso de los consejeros de Estado:

*"Esta concurre en todos los presidentes, por la cual en los actos públicos salen con sus consejeros para mostrar no solo el real ornato sino la providencia de que está dotado el reino para el gobierno político"*⁵⁸.

Para Carrillo, una prueba de la mayor importancia de las presidencias es el hecho de que en ocasiones la presidencia de un consejo ha sido el premio a un consejero de Estado por sus buenos oficios. Uno de los casos más notables fue el de Juan de Idiáquez, una de las piezas clave de la administración española durante el reinado de Felipe II. Siendo Idiáquez consejero de Estado⁵⁹, se le nombró presidente del Consejo de Órdenes⁶⁰, lo cual fue visto dentro de la Corte como un premio a su brillante desempeño en los años previos. Lo mismo ocurrió cuando a otro consejero de Estado, el marqués de Almazán, se le nombró para la misma presidencia, la del Consejo de Órdenes, o en el caso del cardenal de Toledo, que, siendo consejero de Estado, fue nombrado Inquisidor General⁶¹. Otro caso sería el del conde de Miranda, que, después de ser consejero de Estado, se convirtió en presidente del Consejo de Castilla⁶². Desmontaba

⁵⁸ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 62v.

⁵⁹ Idiáquez también fue una de las piezas claves del Consejo de Estado durante el reinado de Felipe III, llegando a desempeñar un papel incluso más activo que el que había jugado durante el reinado de Felipe II; la presencia en el consejo del conde de Chinchón y del marqués de Velada, ambos personajes que, al igual que Idiáquez, eran importantes ya en vida del Rey Prudente, hizo que, al menos hasta el fallecimiento de estos notables (en 1614, 1608 y 1616, respectivamente), el Consejo de Estado estuviera controlado, básicamente, por hombres procedentes de la administración anterior (WILLIAMS, "El favorito del rey: Francisco Gómez de Sandoval y Rojas", p. 213).

⁶⁰ Sobre el Consejo de Órdenes durante el reinado de Felipe III ver PIZARRO LLORENTE, H., "El Consejo de Órdenes", en MARTÍNEZ MILLÁN, J. A., (coord.), *La Monarquía de Felipe III*. Madrid, 2008.

⁶¹ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 63. Vuelve a ello en fol. 73v.

⁶² El nombramiento en el Consejo Real del conde de Miranda, en 1599, fue gestionado y constituyó uno de los grandes éxitos de la política familiar del

Carrillo, con esos ejemplos, la pretensión del confesor de que la dignidad de consejero de Estado era un broche con el que se culminaban brillantes carreras, un honor que no era superado por ningún otro nombramiento dentro de la administración de la Monarquía.

Tras arremeter a lo largo de su memorial contra la supuesta mayor dignidad del Consejo de Estado, el presidente de Hacienda dirigía su escrito a desmontar el segundo de los supuestos esgrimidos por el confesor: En el Consejo de Estado se tratan las cuestiones más importantes y, para las cuestiones clave, los demás consejos dependen "de la última resolución de Estado"⁶³.

Carrillo no carecía de argumentos para enfrentarse al planteamiento del confesor, y los usa, a lo largo de su memorial, con singular contundencia, recurriendo al carácter esencialmente católico de la Monarquía para asaltar al propio confesor del rey:

*"Si la gravedad de la materia se ha de juzgar por sí mismo (...) todas las cuestiones que tocan a religión, cuya causa es suprema, serán las más graves y esto toca al Consejo General de la Inquisición, y las causas espirituales, en primera instancia, a los ordinarios y, en segunda, a los arzobispos"*⁶⁴.

Niega Carrillo, asimismo, que las materias tratadas en el Consejo de Estado, "aunque en el Consejo de Estado se tratan materias de paz o guerra fuera de estos reinos o dentro de ellos"⁶⁵, sean más importantes que las que ocupan las deliberaciones de los demás sínodos, ya que, con independencia de que lo tratado en Estado sean "materias graves o gravísimas, según su sujeto, pero no superiores ni

duque de Lerma (WILLIAMS, "El favorito del rey: Francisco Gómez de Sandoval y rojas, V marqués de Denia y I duque de Lerma", p. 209).

⁶³ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 64.

⁶⁴ BL, ADD, leg. 28.455, fol. 64.

⁶⁵ Las competencias del Consejo de Estado hacían referencia, fundamentalmente, a la acción exterior de la Monarquía, a través de la diplomacia y la conducción de la estrategias militares, pero también se ocupaba de los aspectos clave de la política interior (WILLIAMS, "El favorito del rey: Francisco Gómez de Sandoval y Rojas", p. 212.

iguales a las ordinarias de los demás consejos, que sin ellas no se puede pasar el reino un solo momento ni sustentarse el gobierno de lo público"⁶⁶. De esta forma, el presidente del Consejo de Hacienda parece querer hacer ver al rey Felipe III que tan importantes son para el reino las cuestiones de organización, orden y funcionamiento regular y rutinario de la administración como los, por lo general, más llamativos problemas bélicos y diplomáticos. Rechaza Carrillo con fuerza el argumento de Aliaga de que los demás consejos dependen de las decisiones tomadas en el Consejo de Estado, señalando que no solo no hay tradición de ello, sino que incluso contradice el ordenamiento, con una breve y contundente frase: la subordinación de los consejos de la Monarquía a las decisiones del Consejo de Estado "nuevo es, y contra nuestras leyes"⁶⁷.

Uno de los aspectos más interesantes del memorial de Carrillo, desde el punto de vista del historiador del Derecho, es la línea argumental en que se reflexiona sobre el valor de la costumbre como fuente legal. Don Fernando analiza esta cuestión con objeto de poder rebatir a fray Luis de Aliaga su tercer argumento a favor de la precedencia de los consejeros de Estado: Que, no habiendo ley al respecto "la costumbre se hace ley y cuando hay dos costumbres la postrera deroga la primera como la postrera ley deroga la primera"⁶⁸, por lo cual los contados antecedentes, todos ellos recientes, en los que se había dado precedencia a los consejeros de Estado sobre los presidentes de otros consejos, constituirían una nueva costumbre que habría derogado la anteriormente seguida.

Carrillo, para rebatir el argumento, sigue dos líneas de pensamiento.

La primera de ellas, se basa en el hecho de que, sin negar los antecedentes esgrimidos por el confesor, son muchos más los ejemplos que favorecen a los presidentes: "Se podrán juntar más de un millar en el curso de sesenta años por donde consta que los presidentes han precedido"⁶⁹.

⁶⁶ BL, ADD, 28.455, fol. 65v.

⁶⁷ BL, ADD, 28.455, fol. 66v.

⁶⁸ BL, ADD, 28.455, fol. 67.

⁶⁹ BL, ADD, 28.455, fol. 68.

Sin embargo, la principal razón esgrimida por Carrillo se concentra en la segunda de sus líneas de pensamiento: Los casos que cita Aliaga, siendo pocos y modernos, no pueden ser considerados costumbre, en tanto en cuanto no cumplen los requisitos necesarios para que se le dé tal consideración jurídica. Merece la pena reproducir el texto del presidente de Hacienda, donde, tras reconocer que la costumbre más reciente deroga a la más antigua, afirma:

"¿Cómo se puede llamar costumbre a la segunda, si [en este caso] es tan moderna que apenas ha nacido, mayormente en actos incorporales discontinuos, requiriéndose por lo menos tiempo de cuarenta años, de treinta años, y así tales actos no pueden formar costumbre ni negarla (...) La costumbre no se forma de la voluntad de uno ni de un solo acto, sino del uso continuo, conciencia y paciencia y llano consentimiento de los interesados, que todo ha faltado en este caso"⁷⁰.

En estas líneas, Carrillo elabora una construcción de carácter jurídico sobre los requisitos que ha de cumplir una repetición de hechos para ser considerada costumbre, al menos jurídicamente. Señala que debe tratarse de una sucesión de hechos que hayan venido repitiéndose de facto durante un periodo extenso de tiempo -como se ha podido leer, el presidente habla de "por lo menos, el tiempo de cuarenta años"- . En segundo lugar, también menciona que no solo su duración ha de ser extensa, sino que ha de ser continua, de forma que la alternancia de un uso y del contrario haría que ninguno fuera capaz de generar una costumbre con valor legal.

Además de los requisitos de extensión en el tiempo y continuidad, Carrillo añade otro requisito: la aceptación voluntaria de la costumbre por todas las partes que se ven involucradas en ella. No es suficiente que una parte repita un acto que es rechazado o tenido por inválido por otro de los agentes involucrados, sino que todas las partes deben aceptar la costumbre como válida; es más, deben aceptar la costumbre de forma consciente, no siendo bastante la mera no oposición por ignorancia o desconocimiento.

⁷⁰ BL, ADD, 28.455, fol. 69v.

Al aplicar estos criterios a los casos de precedencia de los consejeros de Estado, numéricamente escasos, acotados a un tiempo muy reciente y contestados por las contrapartes involucradas, no parece que camine errado Carrillo al negar el valor de costumbre a dichos casos.

La mayor calidad de los consejeros de Estado, es decir, su ascendencia noble y aristocrática o su pertenencia a la más alta jerarquía eclesiástica, constituía el cuarto argumento en el que Aliaga basaba la precedencia de los consejeros. A sus ojos, no era justo que un presidente, solo por el hecho de desempeñar tal oficio, precediera a un gran señor o a un príncipe de la Iglesia, cuya dignidad emanaba de elementos consustanciales a su persona, con independencia de su cargo u oficio.

Carrillo, hombre de orígenes humildes, rechazaba este planteamiento, tildándolo de irracional: "Esta materia de calidad en precedencia de oficios y dignidades es ajena de razón y contra costumbre universal"⁷¹. No obstante, mostraba la conveniente humildad cuando, acto seguido, afirmaba: "Confieso que lo que tengo en nacimiento, patria y oficio no lo merezco, soy el primer letrado de mi linaje desde que Córdoba se ganó a los moros"⁷². A Carrillo le respaldaba, en su rechazo a las ideas de Aliaga, la reglamentación vigente en las Chancillerías, donde el presidente tenía precedencia, legislación que no había sido contestada desde la administración ni tratada como injusta por los afectados⁷³.

Nuevamente, no se trataba de una polémica meramente centrada en la precedencia, sino que reflejaba una tendencia más profunda: la tensión entre el gobierno de los aristócratas frente al gobierno de los burócratas; en última instancia, el choque entre dos concepciones del mundo, aquella determinada por la sangre y el estamento o aquella otra en la que la posición y el rango de un individuo venía determinada por el cargo y oficio que desempeñaba, con independencia de su cuna y su origen. ¿Un presidente de origen humilde debía preceder, y, por tanto, ser tenido en más, que un Grande con un cargo menos relevante? ¿Debía un letrado ser tenido en más

⁷¹ BL, ADD, 28.455, fol. 71v.

⁷² BL, ADD, 28.455, fol. 72.

⁷³ BL, ADD, 28.455, fol. 73.

que un príncipe de la Iglesia, cuando el letrado desempeñaba una posición más elevada en la administración? La línea argumental abierta por Aliaga y contraatacada por Carrillo mostraba dos concepciones diferentes de la administración del Estado, dos formas de concebir las relaciones interpersonales y orgánicas del aparato gubernativo que aún rozaban entre sí.

Aliaga sí reconocía la precedencia del presidente de Castilla sobre los consejeros de Estado, pero no la de los demás presidentes. En opinión de Carrillo, este era un argumento insostenible, ya que consideraba que no podía hacerse distinción en cuestiones protocolarios entre los propios presidentes, además de suponer cierto desprecio para las cabezas de los consejos, ya que "los presidentes ya no serán presidentes, sino menos que consejeros"⁷⁴.

Carrillo recuerda al rey otros elementos protocolarios que señalan la superioridad en precedencia de los presidentes de los consejos:

*"Los consejos asisten en presencia de Vuestra Majestad sentados en banco, cubierta las cabezas, mandando así Vuestra Majestad y el Consejo de Estado cuando concurre las pocas veces que sea es en banco raso y descubiertos porque a títulos de Consejeros de Estado no les toca en semejante acto cubrirse"*⁷⁵.

Con su memorial, Carrillo pretendía defender la posición misma en la Monarquía de los presidentes de los consejos, algo de lo que las cuestiones protocolarias en general, y de precedencia en particular, eran un reflejo directo. De la importancia que daba el presidente de Hacienda a la cuestión, y del temor, probablemente fundado, conociendo las formas de actuar de Aliaga, de que su informe acabara siendo enterrado, es buena muestra el hecho de que, en uno de sus últimos párrafos, Carrillo solicita al rey que se haga llegar el memorándum a varias de las máximas autoridades del reino, todas ellas afectadas, a su entender, por la cuestión que se trata. Las personas a las que Carrillo quiere que se les haga llegar el texto son, ni

⁷⁴ BL, ADD, 28.455, fol. 73v.

⁷⁵ BL, ADD, 28.455, fol. 51v.

más ni menos, que el vicecanciller de Aragón -y presidente del Consejo de dicho reino⁷⁶-, a los presidentes de los consejos de Italia y de Órdenes y al Inquisidor General⁷⁷, Bernardo de Sandoval y Rojas, tío del duque de Lerma y, por tanto, alineado durante largo tiempo con la facción cortesana opuesta a fray Luis de Aliaga⁷⁸.

4.- La significación del memorial

Aún sin infravalorar en ningún momento la importancia que en sí misma tenía la polémica respecto a la precedencia entre consejeros de Estado y presidentes de otros consejos, lo cierto es que el memorial de don Fernando Carrillo, presidente del Consejo de Hacienda, deja entrever toda una serie de cuestiones respecto al funcionamiento de la administración.

En primer lugar, puede percibirse que el sistema de consejos no funcionaba durante el reinado de Felipe III con la eficacia con que lo había hecho en épocas anteriores. Carrillo menciona que ni Felipe II ni Felipe III acudían regularmente a las reuniones del Consejo, lo cual sugiere que el verdadero peso de las decisiones había gravitado hacia otros elementos de la Corte y de la administración. El rey, sus privados y favoritos que se encargaron de buena parte del gobierno durante el reinado de Felipe II -concepto el de privado muy diferente al de valido, pues en modo alguno implica el primero la exclusividad en el favor regio que conlleva el segundo-, y el duque de Lerma, valido de Felipe III, hicieron que una parte importante de las decisiones se tomaran fuera de los Consejos.

⁷⁶ Sobre el Consejo de Aragón durante el reinado de Felipe III; ver RIVERO RODRÍGUEZ, "Los consejos territoriales", p. 386 y siguientes.

⁷⁷ BL, ADD, 28.455, fol. 74v

⁷⁸ Sandoval, Inquisidor General desde 1608, era, además, arzobispo de Toledo, desde el año 1599. Era tío del duque de Lerma, que canalizó buena parte de las comunicaciones entre el rey y el Inquisidor General. En su desempeño, de forma inevitable, Sandoval tuvo que tratar también con el confesor Aliaga. Un ejemplo de esto fueron las gestiones para solucionar, en 1609, las carestías de medios que sufría el tribunal inquisitorial de Cerdeña (GALVÁN, *El Inquisidor General*, p. 380).

Consejos que habían sido clave en el gobierno, como Estado y Guerra, parecían haber comenzado a decaer en las primeras décadas del siglo XVII. Un signo de ello lo encontramos en las relaciones descriptivas de la Corte, muy habituales en torno al año 1600, en las que se listaban y analizaban los sínodos siguiendo un orden de prelación que, al parecer, gozaba de cierta aceptación general:

- "- *Consejo Real de Castilla.*
- *Consejo de la Cámara.*
- *Consejo Real de Aragón.*
- *Consejo de Inquisición.*
- *Consejo de Italia.*
- *Consejo de Indias.*
- *Consejo de Órdenes.*
- *Consejo de Hacienda.*
- *Consejo de Portugal.*
- *Consejo de Estado.*
- *Consejo de Guerra.*
- *Consejo de Flandes y de Borgoña.*
- *Consejo de Cruzada.*
- *Junta de Obras y Bosques*⁷⁹.

Según esta prelación, los consejos del núcleo territorial de la Monarquía, los territorios castellanos y aragoneses, recibían la más alta consideración, seguida por el Consejo de Inquisición, reflejo de la orientación teológica -que no teocrática- del reino. La sorprendentemente baja posición de los Consejos de Estado y Guerra en estas relaciones muestra cómo quedan "aparentemente devaluados" porque su contenido y su presencia eran casi invisibles, y sus miembros eran normalmente visibles en otros lugares, como oficiales de la Casa (mayordomos, camarleros...), por su rango (grandes,

⁷⁹ Así puede encontrarse en diferentes relaciones de la época, como las contenidas en BNM., ms. 5791, fol. 157 y siguientes; BNM ms 5972, fol. 88 y siguientes; BNM, ms. 7423. Tradicionalmente se ha considerado que los consejos formaban los órganos "mayores" de la administración, mientras que las juntas eran órganos "menores". Sin embargo, juntas como la de Obras y Bosques, que perduró siglos, desafían a los ojos del historiador actual dicha división. De ello se hace eco ESCUDERO, *Los hombres de la Monarquía Universal*, p. 79.

prelados, títulos...) o por los cargos y oficios desempeñados (virreyes, gobernadores, embajadores, capitanes generales...)"⁸⁰.

El orden que reflejan estas relaciones de comienzos del siglo XVII no difería demasiado del establecido por Felipe II en su orden de 1570 sobre la precedencia de Consejos y tribunales, ratificada en 1594. El orden allí fijado establecía la precedencia del Consejo de Castilla, seguido del de Aragón, Inquisición, Italia, Indias, Órdenes y Hacienda, pero sin mencionar Estado ni Guerra⁸¹. Esto no era extraño, pues en determinadas ceremonias, como la procesión del Corpus, el Consejo de Estado no aparecía como órgano colegiado, pero sí se asignaba un lugar privilegiado a los consejeros que lo componían⁸².

Por tanto, la precedencia que, en cierto modo, devaluaba la posición del Consejo de Estado no era originaria del reinado de Felipe III, pero sí es cierto que durante este reinado el proceso de vaciado de contenido del Consejo de Estado se agravó por una práctica que había sido alentada por el duque de Lerma, en sus maniobras por controlar lo que ocurría en la Corte: la proliferación de las juntas como medio de análisis y ámbito de toma de decisiones sobre las más variadas cuestiones de gobierno⁸³.

Creadas para resolver asuntos concretos y formadas por un número reducido de personas, por lo general expertos en la materia a tratar, su proliferación en el reinado de Felipe III se debió tanto a un intento de agilizar el proceso de toma de decisiones de la administración central como a su instrumentalización por parte del duque de Lerma, que recurrió con frecuencia a esta figura por considerar que era más fácilmente controlable que los consejos

⁸⁰ RIVERO RODRÍGUEZ, "Los consejos territoriales", p. 384.

⁸¹ BARRIOS, F., "Solórzano, la Monarquía y un conflicto entre consejos", en BARRIOS, F., (coord.), *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas*. Cuenca, 2002, 2 vols.; Vol. I, p. 268.

⁸² BARRIOS, F., "Los Consejos de la Monarquía hispánica en las Etiquetas Generales de 1651", en *Homenaje al profesor Alfonso García Gallo*. Madrid, 1996, 5 vols.; vol. II, p. 54.

⁸³ Sobre las juntas en el gobierno de España, son las obras de referencia las del profesor Francisco Baltar (*Las juntas de gobierno de la Monarquía hispánica (siglos XVI-XVII)*). Madrid, 1998) y la profesora Sánchez González (*El deber de consejo en el Estado moderno*. Madrid, 1993).

mismos, precisamente por estar integradas por un número más reducido de miembros.

La polémica, en la que el presidente de Hacienda rebate los argumentos del confesor real en una cuestión que absolutamente nada tiene que ver con la fe, revela también la trascendencia que fue ocupando el confesor regio en el aparato de la Monarquía. Sin ánimo de profundizar en esta materia⁸⁴, no es posible tampoco obviarlo. Durante el reinado de Felipe III, la intervención política de los confesores fue en aumento, siendo sin duda Aliaga quien prestó más atención a estas cuestiones, hasta llegar al punto, prácticamente inimaginable, de que el confesor del rey dejó de confesar al rey porque sus "obligaciones" políticas se lo impedían⁸⁵.

El memorial de Carrillo permite estudiar la importancia que se daba a un tipo de conflictos de precedencia no muy estudiados.

El caso arquetípico de conflicto de esta naturaleza es el que enfrenta a un consejo con otro, como en el caso expuesto al comienzo de este trabajo sobre si era el Consejo de Estado o el de Guerra el que debía amoldar sus horarios y su lugar de reunión en el caso de que se convocaran consejos extraordinarios fuera de la rutina establecida para el uso de la sala del Rubí del alcázar real.

Otro caso de conflicto de precedencia que se ha estudiado en varias ocasiones es el que enfrentaba entre sí a los miembros de un mismo consejo. El profesor Escudero, en su reciente trabajo *Los hombres de la Monarquía Universal*, menciona un ejemplo: el choque entre los secretarios del Consejo de Italia y el fiscal del propio sínodo sobre quién había de tener preferencia en los actos oficiales⁸⁶.

Sin embargo, el conflicto planteado por Aliaga y Carrillo es de otra naturaleza: el que enfrenta a los consejeros de Estado, como

⁸⁴ Al respecto, puede verse MARTÍNEZ PEÑAS, L., *El confesor del rey en el Antiguo Régimen*. Madrid, 2007.

⁸⁵ Felipe III comenzó a ser recibido en confesión por otros religiosos de palacio, en especial por el jesuita Jerónimo Florencia y por fray Juan de Santa María; ambos, que habían colaborado con Aliaga para hacer caer a Lerma, influyeron en el ánimo del rey para alejarlo paulatinamente de su confesor oficial.

⁸⁶ Pp. 96-97.

cargos individuales, frente a los presidentes de otros consejos, también como cargos individuales. En cierta medida, es un conflicto que une la naturaleza de los dos anteriores, puesto que contiene elementos del choque entre diferentes consejos, al tiempo que es un problema referido a la posición individual dentro de la Monarquía de personas concretas, y no de instituciones -al menos, no de forma directa-, igual que ocurre en el segundo modelo de enfrentamientos al que hemos hecho referencia.

Quizá los conflictos más similares al del memorial de Carrillo eran los suscitados en el seno de las juntas, donde, al concurrir individuos procedentes de diversos consejos y organismos de la Monarquía, no era extraño que se produjeran choques a propósito de la precedencia y el protocolo.

En 1624, Felipe IV zanjó la cuestión al establecer que, en una junta, el juntero no representaba a ningún consejo del que formase parte, sino que acudía en virtud de sus cualidades individuales. Se descartaba así el consejo de origen como medio para establecer la precedencia entre asistentes, fijando la precedencia a partir de una norma *ex-novo*. Por lo significativo de su referencia a la posición de los presidentes, en conexión directa con el conflicto sobre el que versa el presente trabajo, reproducimos el orden de prelación establecido:

"He resuelto que los presidentes (en que entrarán para este efecto el Comisario General de la Cruzada, y el gobernador del Consejo de Indias) y los arzobispos y grandes de estos reinos y consejeros de Estado, conservando respecto de los demás ministros las precedencias que les tocan, no tengan entre sí lugares conocidos, sino que se sienten y voten como fueren llegando, excepto vos [el presidente de Castilla], el Inquisidor General y el Vicecanciller de Aragón, que siempre han de preceder a todos. Que cuando con los presidentes no concurrieren los arzobispos, ni grandes, ni consejeros de Estado, o cualquiera de ellos, guarden entre sí los lugares como están graduados en la planta

que mandó hacer mi abuelo [se refiere a la orden de 1570 antes citada]⁸⁷.

Dicho de otra manera, la polémica suscitada sobre si los presidentes debían preceder o no a los consejeros de Estado, concluía, en 1624 con una solución salomónica: en los actos en que concurrieran en juntas personas de ambas dignidades, mantendrían su precedencia frente a cualquier otro oficio o cargo, pero entre sí no habría precedencia alguna y cada cual ocuparía su lugar en el orden en que fuera llegando al acto o reunión.

⁸⁷ Copias de esta orden se conservan en BL, Egerton, leg. 335, fols. 387-388; Egerton 337, fol. 86; Egerton 2082, fols. 91-92; Additional 20.949, fol. 328. Recientemente ha sido publicado el fragmento citado en ESCUDERO, *Los hombres de la Monarquía Universal*, p. 102.