

INTRODUCCIÓN

Las comunidades organizadas políticamente siempre han tenido la necesidad de defender su orden social de cualquier amenaza exterior o interior. Además, en determinados momentos y por las más diversas circunstancias, nace desde dentro de ellas mismas una especie de impulso expansionista y ofensor. Cuando por estas causas dos grupos sociales se enfrentan, disponen sus recursos humanos y materiales para el ataque o la defensa con violencia: la guerra. Por ello, la guerra puede definirse como un estado de movilización social con fines ofensivos o defensivos.

En semejante actividad social, los órganos rectores de cada grupo siempre buscan la obtención de los medios precisos para mantener el conflicto bélico con las mejores posibilidades de éxito, concentrando su esfuerzo, sobre todo, en la constitución y fortalecimiento de una fuerza armada.

Con el tiempo y por razones de eficacia, dicha fuerza armada fue adquiriendo una organización militar. Esto es, se dotó de jerarquía, disciplina, técnicas, principios morales y status jurídico propio. Elementos imprescindibles para el empleo más adecuada de las tácticas y armas, y necesarios también para mentalizar a los combatientes en lo que se espera de ellos.

Sólo conjugando ambos elementos, fuerza armada y organización militar, es cuando nos encontramos ante verdaderos ejércitos, con independencia de que fueran permanentes o no¹. Circunstancia esta últi-

¹ A este respecto, LALINDE ABADÍA, J., realizó una interesante construcción teórica sobre la defensa del orden político como «necesidad vital del poder». Previamente

ma que históricamente suele corresponderse con los mayores o menores medios disponibles, con la sensación de peligro que sienta cada grupo social y con sus intenciones expansionistas.

En tal sentido, la constante realidad histórica de la guerra se traduce en un complejo mundo de relaciones sociales, cuyas formas de manifestación institucional más directas son los ejércitos, pero no las únicas, y es que las guerras no son sólo cosa de los profesionales de la milicia. Casi podría afirmarse que tienen más que ver más con los financieros que con los soldados. *Bellorum nervi sunt pecuniae*, afirmó un pragmático secretario florentino a finales del siglo xv². Es por ello por lo que en el proceso constitucional de lo que se conocen como «estados modernos», aparecen claramente definidas una serie de instituciones político-administrativas de distinto carácter, a las que concierne la responsabilidad de ese estado de movilización social que es la guerra, tanto o más que a los mismos ejércitos. Pues a éstos, como tales, en realidad, sólo les corresponde ejecutarla, empleando de la mejor manera posible los medios que se ponen a su disposición.

Por ello, resulta poco ajustado a la realidad, pasada y actual, suponer que las instituciones estrictamente militares son las únicas afectadas por los fenómenos bélicos. Con cierta perspectiva histórica y teniendo en cuenta el continuo estado de guerra que padecieron algunas sociedades, no puede dejar de reconocerse que muchas instituciones, a las que desde la dogmática moderna calificamos de «civiles», estuvieron y están sumamente vinculadas e interesadas en lo «bélico», término sustituido hoy por «defensa».

La importancia de estas cuestiones es capital, pues la guerra contribuyó de forma decisiva al desarrollo de los Estados. No es casualidad que a finales del siglo xv y principios del xvi, momentos en los que la guerra se convierte en algo muy distinto y mucho más oneroso que en épocas anteriores, fuera cuando la Monarquía española inicia su institucionalización y desarrollo burocrático, gracias al cual adquiere un notable aumento de poder. Ese desarrollo se produjo en gran medida por la necesidad de conseguir la mayor movilización posible de recur-

distingue la necesidad de una defensa de agresiones desde el exterior, de otra defensa de agresiones desde el interior. En cuanto a la defensa de agresiones exteriores, pueden realizarse desde lo que él llama «defensa exterior orgánica», es decir, a través de estructuras permanentes, mediante un conjunto de órganos que funcionan tanto en tiempos de paz como de guerra, o bien desde una defensa «exterior inorgánica», sobre bases no permanentes, previstas sólo para casos de guerra. (*Iniciación histórica al Derecho Español*, Barcelona, 1978, pp. 528-536)

² HALE, J. R., *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento (1450-1620)*, Madrid, 1990, pp. 262-263.

sos humanos y económicos que exigían las nuevas formas bélicas, puestas en práctica como consecuencia de la política expansionista y beligerante de los sucesores de los Reyes Católicos.

En la segunda mitad del siglo xvi la Monarquía española lucha contra turcos, franceses, ingleses y protestantes, tanto en tierra como en mar, y con distintos frentes abiertos al mismo tiempo en Flandes, Italia, Francia, África... Además, había que pensar en la permanente defensa de fronteras, costas y otras posiciones, que de debilitarse un solo instante serían fácilmente ocupadas o asoladas por el enemigo, incluido el inmenso flanco que presentaban las Indias. Mención aparte merece la nueva y costosísima guerra naval, tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico, junto con la protección al tráfico marítimo del peligro que representaban corsarios y piratas. Sin olvidar situaciones de inestabilidad interior que llegan a la guerra abierta, como la rebelión morisca de las Alpujarras en el siglo xvi, o las rebeliones de portugueses y catalanes en el xvii. Tales problemas, unidos a los que planteaba la obtención de recursos para hacerles frente, complicaron el gobierno de la Monarquía española, pero, al mismo tiempo, contribuyeron a su desarrollo institucional y burocrático.

Sin embargo, ese desarrollo no era tan completo como para que las dificultades financieras que planteaba la guerra fuesen resueltas directamente por la administración central de la Monarquía, ni por la administración periférica de cada uno de los reinos y territorios implicados con distinta intensidad en el esfuerzo bélico. Por eso se recurrió también a lo que hoy llamaríamos «sector privado», a través de préstamos y asientos, cuya intervención cuantitativa y cualitativa en el desenvolvimiento de los conflictos bélicos en la España de los Austrias, estimo que aún no ha sido sometida al estudio que merece³.

La guerra era el medio en el que se desarrolló la política hegemónica de la Monarquía española y afectaba a todos y a todo, pero no parece que la sociedad que gobernaba estuviera militarizada y mucho menos que fuera militarista. La antigua nobleza medieval, los señores de la guerra conocidos como *bellatores*, dejó de tener la capacidad militar de antaño, y con ello perdió gran parte de su influencia política, aunque no económica. En la medida en que aquella nobleza perdió presencia en el campo militar, era sustituida por el arquetipo de soldado, muchas veces aventurero y mercenario, producto de las nuevas formas de hacer la guerra. Es más, en el examen de determinados docu-

³ Una muestra de lo que se ha estudiado en este sentido es el trabajo de THOMPSON, I.A.A. en su obra *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*, Barcelona, 1981.

mentos del siglo xvii, da la sensación de que el rechazo hacia la guerra se desplaza hacia lo militar, especialmente por las circunstancias de la recluta y coste de los asentamientos de tropas en las poblaciones, lo que no dejó de tener reflejo en la literatura del *Siglo de oro*.

Estaba muy claro para todos que la guerra era un instrumento político necesario, aunque muy costoso y bastantes veces poco deseable, excepto entre aquel grupo de soldados para quienes representaba su única forma de vida, «pues los que comienzan este ofizio siempre lo continúan, como la necesidad no les aparte de él»⁴.

En todo caso, lo cierto e indiscutible es que las armas españolas, durante el siglo xvi y gran parte del xvii, no tuvieron igual en los campos de batalla. Y ello no era tan sólo consecuencia de una superioridad material, táctica u organizativa, sino también de una cierta superioridad moral⁵, que venía proporcionada por los elevados e inmutables valores que defendían: Dios y la Iglesia, el honor del rey, de la patria⁶ y el suyo propio.

Por otra parte, aunque pueda resultar paradójico, la mayor consideración y hasta prestigio social de la milicia, y tal vez un mayor grado de militarización de la sociedad moderna española, se alcanza en el siglo xviii, precisamente cuando la guerra se había convertido en un hecho menos cotidiano. En este período, la política de los Borbones, una vez perdida la hegemonía española en Europa, se decantó por la defensa de intereses más pragmáticos que la de los Austrias.

La entronización en España de una dinastía francesa, además, trajo consigo una valiosa imitación del que hasta aquel momento había sido el principal ejército enemigo, y que sin duda representaba entonces el mayor potencial militar de Europa. En consecuencia, las fuerzas militares españolas se unifican y someten a una organización administrativa mucho menos dispersa; el armamento, las tácticas y la logística, se

⁴ De la consulta del Consejo Pleno de Estado y Guerra de 4 de julio de 1661. en BARRIOS, F., *El Consejo de Estado de la Monarquía española (1521-1812)*, Madrid, 1984, doc. 121, pp. 596-601, 597.

⁵ QUATREFAGES, R., «La elaboración de una tradición militar en la España del siglo xvi», en *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 4, Madrid, 1980, pp. 8-16.

⁶ «El soldado español ignora "las Españas", viviendo y muriendo a menudo fuera de la Península, solo sabía que sufría y luchaba por el rey de una única España. La palabra *nación*, constantemente empleada en las fuentes militares, representa de modo manifiesto, la abstracción de una sola España. Igual ocurre con la palabra *patria* en relación a España. Nunca hemos hallado otras palabras que *nación* y *españoles* para designar los reinos y los súbditos del rey católico». (QUATREFAGES, R., «El ejército gran protagonista de la política exterior», en *Historia General de España y América*, Madrid, 1986, VI, pp. 573-596, 592).

tecnifican y complican aún más; las tropas se disciplinan extraordinariamente y la recluta se regula. Muchos profesionales de la milicia, tanto del ejército como de la marina, se forman en centros de enseñanza especializados —las Academias militares— que, como en el caso de la Artillería, alcanzan un elevado nivel técnico. Incluso investigan en ciencias, ingeniería o astronomía, se hacen más técnicos y profesionales en su oficio y, en determinados casos, se convierten en intelectuales. ¿La ilustración militar?⁷ Tal vez. Sin embargo, aquellos ejércitos, por distintas circunstancias políticas, no tuvieron el papel que por su número y preparación, teóricamente, les podría haber correspondido en el concierto europeo.

Estas consideraciones sólo tienen el objeto de presentar brevemente el panorama en que se desarrolló una institución de gobierno militar, implicada al máximo nivel en el esfuerzo bélico de la España de los siglos XVI al XVII, como fue el Consejo de Guerra. El primer motivo que me llevó a comenzar el presente trabajo, fue la consideración de que era necesario conocer algo más profundamente a este organismo, para tener una mejor idea de cuál fue la organización del gobierno de la Monarquía española del Antiguo Régimen y establecer la influencia que lo militar tuvo sobre aquella sociedad. El Consejo de Guerra era para mí una de esas instituciones a las que Carande describía como aquellas que, pese a su importancia, aún están «revestidas de un contorno enigmático», que subsiste en la historiografía mientras no se emprende «el camino directo» de su estudio⁸. Además, como ha escrito Thompson: «Para entender bien la relación entre la guerra y el gobierno lo que hace falta es tener un conocimiento mucho mayor... del desarrollo de las instituciones, métodos y personal militares-administrativos»⁹.

Efectivamente, el Consejo de Guerra fue uno de los principales instrumentos de gobierno de la Monarquía española en este período, configurador, junto a otros organismos de similares perfiles institucionales, de lo que conocemos como *Régimen polisindial*¹⁰. Existen ya varias

⁷ A este respecto *vid.* las obras de HERRERO FERNÁNDEZ-QUESADA, M. D., *La enseñanza militar ilustrada*, Segovia, 1990 y *Ciencia y Milicia en el siglo XVIII. Tomás de Morla, artillero ilustrado*, Valladolid, 1992. En lo que se refiere a la Marina, como ejemplo *vid.* JUAN, J. y ULLOA, A. de, *Relación histórica del viaje a la América meridional hecho de orden de S. Mag. para medir algunos grados de meridiano terrestre, y venir por ellos en conocimiento de la verdadera figura, y magnitud de la Tierra, con otras varias observaciones astronómicas, y físicas*, 3 v., Madrid, 1978.

⁸ *Carlos V y sus banqueros*, 3 t., Barcelona, 1990, II, p. 3.

⁹ *Guerra y decadencia*, p. 9.

¹⁰ Hasta ahora el término empleado por la historiografía es el de Régimen «*polisindial*». No obstante parecería más aconsejable utilizar el término «*polisindial*».

monografías dedicadas al estudio de algunos de estos Consejos, que abarcan su organización, composición, competencias, etcétera. Dicha línea de investigación histórica tuvo el mejor de los comienzos, aunque ya hace bastantes décadas, con la obra de Schäfer sobre el Consejo de Indias¹¹, y continuó con la de Salcedo Izu sobre el Consejo de Real de Navarra¹². Con posterioridad aparecieron los estudios de Salustiano de Dios sobre el Consejo de Castilla¹³, en tanto que Barrios publicaba su monografía sobre el Consejo de Estado¹⁴. Trabajo este último que para mí ha tenido una extraordinaria utilidad, por cuanto el Consejo de Estado fue el principal órgano de gobierno durante los siglos XVI y XVII, período en el que el Consejo de Guerra mantuvo con respecto a aquél una notable dependencia política. Además, el mismo autor, en otra de sus obras, *Los Reales Consejos*, proporciona una original e interesante visión global relativa a la burocracia Polisindial del siglo XVII¹⁵.

Con posterioridad apareció un completo estudio de Arrieta Alberdi sobre el Consejo de Aragón¹⁶, y otro de Postigo Castellanos sobre el Consejo de Órdenes¹⁷. También debo mencionar el trabajo de García Cuenca sobre el Consejo de Hacienda¹⁸, y los de Morales Carlos sobre el mismo Consejo¹⁹, así como el estudio sobre el gobierno de la Monarquía que presenta Fernández Albaladejo, en su obra titulada *Fragmentos de Monarquía*²⁰. También recientemente se ha publicado una

¹¹ SCHÄFER, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vols., Sevilla, 1935-1947, reimpresión en Kraus Reprint, Nendekn/Liechtenstein, 1975.

¹² SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964.

¹³ DIOS, S., *El Consejo Real de Castilla (1385-1520)*, Madrid, 1982 y *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Salamanca, 1986. Con respecto al Consejo de Castilla, también debe mencionarse el libro de FAYARD, J., *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Madrid, 1982.

¹⁴ *Op. cit.*

¹⁵ BARRIOS PINTADO, F., *Los Reales Consejos. El gobierno de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII*, Madrid, 1988.

¹⁶ ARRIETA ALBERDI, J., *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994.

¹⁷ POSTIGO CASTELLANOS, E., *Honor y privilegio en la Corona de Castilla. El Consejo de las Órdenes y los Caballeros de Hábito en el siglo XVII*, Soria, 1988.

¹⁸ GARCÍA-CUENCA ARIATI, T., «El Consejo de Hacienda», en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid, 1982, pp. 403-502.

¹⁹ *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602: patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo XVI*, Junta de Castilla y León, 1997; *Política y finanzas en el siglo XVI: el gobierno del erario real y el Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602*, Madrid, 1995.

²⁰ Madrid, 1992.

monografía de Rodríguez Besné sobre el Consejo de la Suprema y General Inquisición y otra de Francisco Baltar sobre el fenómeno institucional de las Juntas, tan próximo al de los Consejos²¹. Recientemente se ha leído también una tesis doctoral sobre el Consejo de Italia²². En síntesis, puede afirmarse que en los últimos años ha cuajado esta línea de investigación, orientada tanto desde una perspectiva institucional como sociológica. Por ello han sido muchas las publicaciones que, de una u otra forma, y enmarcadas en lo que se conoce como Historia de la Administración, vienen tomando como objetivo el conocimiento más o menos completo de determinados Consejos, o en las que éstos tienen un protagonismo principal²³.

De todas formas, la aportación de conjunto más valiosa que aún existe a este respecto, considero que es la de José Antonio Escudero. En especial su obra sobre los *Secretarios de Estado y del Despacho*, para conocer la Administración central de los siglos XVI y XVII, y para el XVIII, sus libros sobre *Los orígenes del Consejo de Ministros* y sobre las reformas borbónicas de la Administración central²⁴. Todos ellos de extraordinaria utilidad para el estudio del Consejo de Guerra, tanto por sus amplias referencias a múltiples aspectos objetivos de este Consejo, como por la delimitación que de dicho organismo hacen en relación con aquellos otros que se ocuparon de distintas materias bélicas y militares.

Entre las obras que con anterioridad han tenido como objeto el estudio del Consejo de Guerra, debo citar expresamente por su importancia, las publicaciones de Thompson con referencia a los siglos XVI y XVII²⁵, junto a la de Bermejo Cabrero relativa a su organiza-

²¹ RODRÍGUEZ BESNÉ, J. R., *El Consejo de la Suprema y General Inquisición*, Madrid, 2000, y BALTAR RODRÍGUEZ, F., *Las Juntas en el gobierno de los Austrias*, Madrid, 1998.

²² RIVERO RODRÍGUEZ, M., *Consejo de Italia y el gobierno de los dominios italianos*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1999.

²³ La bibliografía que se recoge al final del libro debe completarse en este sentido especialmente con la facilitada por BARRIOS, *Los Reales Consejos*.

²⁴ *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1976; *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Sevilla, 1975; *Los orígenes del Consejo de Ministros en España: la Junta Suprema de Estado*, 2 vols., Madrid, 1979; «La reconstrucción de la Administración central española en el siglo XVIII», en *La época de los primeros Borbones. La nueva Monarquía y su posición en Europa (1700-1759)*, en tomo XXIX, vol. I, de la HEMP, Madrid, 1985, pp. 81-175.

²⁵ «The Armada and administrative reform: the Spanish council of war in the reign of Phillip II», en EHR, LXXXII, Londres, 1967, pp. 698-725 y *Guerra y decadencia*, especialmente pp. 50-84.

ción en el siglo XVIII²⁶, así como las de Fernández Conti y Andujar Castillo²⁷.

En el orden metodológico, quiero poner de manifiesto que este trabajo de investigación histórica sobre el Consejo de Guerra, se ha realizado desde una perspectiva histórico-jurídica de carácter institucional, tanto porque el que esto escribe es profesor de Historia del Derecho y de las Instituciones, como porque, además, está convencido de la utilidad que tienen los estudios de esta naturaleza como aportación al conocimiento histórico. En tal sentido considero que el conocimiento interno de las instituciones político-administrativas (su organización, competencias, técnicas burocráticas, tensiones con otros organismos y esferas administrativas, etcétera), es esencial para abordar cualquier otra clase de estudios relacionados con la historia política o la sociológica. Reconociendo, como no puede dejar de hacer un jurista, la distancia que siempre existe entre el espíritu de la norma, la misma norma, y su modo de aplicación.

En cuanto a la estructura del libro, comprende un análisis de la evolución histórica de la institución, como primera parte, y un estudio de su organización interna, como segunda parte. Con respecto a la primera, he elegido el criterio de dividirla en dos capítulos, correspondientes cada uno de ellos a las dos dinastías españolas de la Edad Moderna, subdividiendo cada capítulo en reinados.

La segunda parte describe la estructura interna de la institución, siempre guardando una estrecha correspondencia con la primera, pues se trata de dos estudios complementarios, con la consiguiente necesidad de repetir determinados datos o argumentos, lo que resulta imprescindible para la comprensión de las distintas cuestiones tratadas. Así, he pretendido evitar incómodas remisiones a apartados precedentes. Esta

²⁶ «El Consejo de Guerra en el siglo XVIII», en *Estudios sobre la Administración Central Española. Siglos XVII y XVIII*, Madrid, 1982, pp. 61-73.

²⁷ FERNÁNDEZ CONTI, S., «El gobierno de los asuntos de la Guerra en Castilla durante el reinado del emperador Carlos V (1516-1558)», en *Instituciones y Elites de Poder en la Monarquía Hispana durante el siglo XVI*, MARTÍNEZ MILLÁN, J. (ed.), Madrid, 1992, 47-105, y *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía hispana durante la época de Felipe II: 1548-1598*, Madrid, 1998; ANDUJAR CASTILLO, F., *Consejo y Consejeros de Guerra en el siglo XVIII*, Granada 1996, quienes desde sus particulares ópticas metodológicas, han realizado nuevas y valiosas aportaciones al conocimiento la misma institución, aunque con cronologías menos extensas. Con el libro en pruebas ha aparecido también el artículo de BURRIEZA MATEOS, J. M., «Aportación documental para el estudio del Consejo de Guerra», en las Actas del Congreso Internacional *Carlos V. Europeanismo y universalidad*, Granada, mayo de 2000, coord. por CASTELLANO CASTELLANO, J. L., y SANCHEZ-MONTES GONZÁLEZ, F., vol. II, Madrid, 2001, pp. 85-93.

segunda parte también queda dividida en dos capítulos. El tercero, dedicado al estudio de la composición del Consejo (consejeros y demás oficios y personal), y el capítulo cuarto, que estudia preferentemente su ámbito competencial y mecánica procedimental.

En el apartado relativo a las fuentes, especialmente las documentales, he de anticipar que el primer propósito fue la búsqueda de las disposiciones concernientes a la organización y competencias del Consejo, para, a partir de esas disposiciones y de otros documentos fundamentales que las razonaban, interpretar los motivos que fueron causa de las mismas, así como su efecto en el esquema administrativo de la Monarquía española. Esta documentación sobre el Consejo de Guerra se encuentra principalmente en el Archivo General de Simancas, Secciones de Guerra Antigua (Guerra y Marina) —siglos XVI y XVII— y Guerra Moderna (Secretaría de Guerra) —siglo XVIII—²⁸. De dichas secciones igualmente se extrajeron los documentos que componen la valiosa Colección Aparici del Servicio Histórico Militar²⁹.

También en el Archivo Histórico Nacional, secciones de Estado y Consejos Suprimidos, existe documentación relativa al Consejo de Guerra. En la sección de Estado se encuentran manuscritos de carácter general, en tanto que los documentos que obran en la sección de Consejos Suprimidos, preferentemente se refieren a las difíciles relaciones entre los Consejos de Guerra y Castilla. Además, la Colección de Reales Cédulas de este Archivo resultó de gran utilidad.

El trabajo de búsqueda de documentos, llevado a cabo durante varios años en los mencionados Archivos nacionales, fue completado con pasajeras y útiles incursiones en los fondos de la British Library. Mi investigación aquí se centró, principalmente, en las secciones Additional y Egerton.

Concluyo pues expresando la confianza en que este trabajo represente una aceptable aportación a la Historia de las Instituciones jurídico-públicas, y dentro de éstas a las aún creo que poco exploradas instituciones de la administración militar.

²⁸ ÁLVAREZ TERÁN, C., *Guerra y Marina, I, época de Carlos I de España y V de Alemania. Catálogo XVIII del Archivo General de Simancas*, Valladolid, 1949; PLAZA BORES, A., *Guía del Investigador del Archivo General de Simancas*. Revisada y actualizada por PLAZA SANTIAGO, A. de la, Madrid, 1980.

²⁹ APARICI Y GARCÍA, J., *Informe sobre los adelantos de la Comisión de Historia en el Archivo de Simancas*, 2 vols., Madrid, 1848.