

# Doctrina y práctica política en la monarquía hispana; Las instrucciones dadas a los virreyes y gobernadores de Italia en los siglos XVI y XVII

Manuel Rivero Rodríguez

## 0. INTRODUCCION

La naturaleza del poder real en la Monarquía Hispana es una cuestión que hoy suscita opiniones e interpretaciones contrapuestas. En el debate sobre si nos encontramos frente a un poder centralizado y burocratizado, o por el contrario, se trató de una miríada de poderes autónomos coordinados por la figura del monarca, merece una especial atención la institución virreinal.

Esta ficción legal que desdoblaba la personalidad del rey, fue creada en la Corona de Aragón al inicio de la Baja Edad Media, y su adopción permitió a la Monarquía una expansión ilimitada, no traumática, al ensamblar felizmente la adquisición de nuevos dominios sin necesidad de destruir la identidad de cada uno de ellos.

Evidentemente este recurso iba a coartar todo intento de creación de un «Estado centralizado», pero no por ello la corona renunció a una recomposición de las instituciones de su herencia aragonesa, y se orientó hacia una política que concentrase más poder en la Corte.

La versión castellana de la institución virreinal en América y Portugal indican cual era el modelo deseado por la Monarquía: unos virreyes subordinados a los mandatos de la Corte y en los que su función de vicarios del rey se reducía prácticamente a lo simbólico y protocolario, con un margen muy estrecho de actuación autónoma.

Esta tendencia también se manifiesta en lo que respecta a los ministros del rey de Italia, y que se sigue a través de las Instrucciones que para su gobierno les

eran entregadas, sin embargo, como veremos mas adelante, dicha subordinación resultaría un fracaso relativo debido a las particularidades de la institución virreinal en Italia.

## 1. CONTENIDO Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS INSTRUCCIONES

Las líneas maestras del mandato de un virrey destinado a Nápoles o a Sicilia, o de un gobernador de Milán, eran marcadas desde la Corte por el Consejo de Italia por medio de unos documentos, las *Instrucciones*, que les eran dadas previamente a la toma de posesión de su cargo.

Estaban elaboradas a partir de la información recabada al virrey o gobernador saliente, y de otras fuentes, como informes encargados a juristas y hombres eminentes, que constituyeron, a veces, tratados políticos de notable calidad.

Hasta finales del siglo XVI tuvieron una función indicativa más que normativa, inicialmente consistieron en recomendaciones dadas para resolver problemas concretos y orientar la labor de gobierno, por eso tenían un carácter generalizador, y no contenían un mandato expreso y firme, concediendo un amplio margen de decisión que se expresaba con la frase *O lo que os venga en mente*<sup>1</sup>.

Generalmente se daban dos instrucciones, una *Pública* u *Ordinaria* que como su nombre indica, tenía un carácter abierto y su receptor no sólo era el *Prorex*<sup>2</sup> ya que su función era algo similar a lo que entendemos como «discurso de la Corona» (eran de dominio público y eran conocidas por los magistrados, autoridades y miembros de las instituciones estamentales de los territorios), y otra *Secreta* que apenas se diferenciaba de la anterior, salvo en que entraba en detalles sobre aspectos puntuales, tenía en apariencia un nivel informativo más riguroso, e iba dirigida exclusivamente a la persona del *Prorex*.

Como ya han indicado Koenigsberger y Parker, la Monarquía Hispánica carecía de un programa imperial de gobierno<sup>3</sup>, sus principios ideológicos carecían de una estructuración teórica construida a priori, y les faltaba profundidad y la complejidad necesarias para constituir una doctrina política. Las instrucciones no expresaban un pensamiento político complejo, que nos permita hay detectar una específica doctrina imperial, porque no expresaban la representación doctrinal de un proyecto con miras al futuro, sino tan sólo se limitaban a indicar la forma de mantener y perfeccionar el orden existente.

1. Peter Pierson *Felipe II de España*. México 1984, p. 126.

2. Con las voces *Prorex* y *Proreges* se designaba en general a los representantes de la persona del rey, ya sean los virreyes de Sicilia y Nápoles o el gobernador de Milán.

3. H.G. Koenigsberger *La práctica del Imperio*. Madrid 1975, pp. 53-65; G. Parker *España y los Países Bajos (1559-1659)*. Madrid 1986, pp.17-18.

Por tanto sería exagerado ver en ellas una formulación teórica del proyecto político de la Monarquía Universal. Tienen, no obstante, un interés preciso, en cuanto enuncian los principios por los que se regía la práctica política cotidiana.

Las instrucciones solían comenzar con tres ideas testigo, tres principios generales que orientaban todas las acciones de gobierno:

- Defensa a ultranza de la fe Católica frente a la herejía y al infiel.
- Defensa del patrimonio del Monarca frente al exterior.
- Defensa de la Justicia y protección a los vasallos.

El enunciado de estos tres principios respondía a un modelo común, eran repetidos prácticamente con los mismos términos, homogéneamente y con la misma reiteración en todas las instrucciones, ya sea en las dadas a los delegados de la Corona en Italia como en otras partes del mundo, sea Portugal, Flandes o Nueva España<sup>4</sup>.

Su reiteración y su enunciación simple ha sido interpretada como una serie de lugares comunes que testimoniaban un difuso interés por subrayar ciertos principios genéricos.

Sin embargo, el interés de la Monarquía por reafirmar estas tres directrices, era evidente. El conjunto de territorios que componían el patrimonio de Su Majestad Católica tenía pocos elementos en común. No era un Estado unificado y vertebrado en una única Administración.

El conjunto de reinos, principados y señoríos que componían la Monarquía tenían en común el mismo príncipe, pero cada uno de ellos mantenía su propia administración y sus propios ordenamientos jurídico-constitucionales. La cohesión se centraba, además de en la propia figura del rey, en la unidad religiosa. Una unión ideal sustentada sobre los principios generales de la *Universitas Christiana* deseada por Carlos V, que con la fractura del mundo cristiano y la imposibilidad de que los reyes españoles fuesen coronados emperadores, derivó en una «idea imperial de recambio», que legitimó el papel de los monarcas hispanos como brazo secular de la Iglesia: se trataba de la *Monarquía Católica*, o lo que es lo mismo, la *Monarquía Universal*, cuya cohesión estaba garantizada por formar la plataforma de la catolicidad (por su unidad religiosa y por su extensión territorial).

La fe Católica legitimaba la Monarquía, fijaba una identidad común a todas sus partes y la identificaba como una unidad política frente al resto de las monarquías europeas<sup>5</sup>.

4. Miguel Artola «Los representantes personales de la Corona en los reinos de la Monarquía Hispánica». I. *Coloquio Internacional de Hª de las Instituciones*. Salamanca 25-IV-1986.

5. P. ej. vid. Tomás Campanella *La Monarquía Hispánica*. ed. de Primitivo Mariño, Madrid 1982, pp. 14-44.

Esta idea aparecía en las instrucciones expuesta como un recordatorio permanente de unos fines últimos y legítimos. Sin embargo, la mayor parte de su texto permanecía al margen de estos convencionalismos. Las instrucciones en sí constituían una copiosa e intensa información<sup>6</sup>, aparentemente muy técnica y descriptiva de las instituciones, vida administrativa, problemas políticos, sociales o económicos, y en general de todo lo concerniente al territorio en el que el virrey o gobernador iba a hacerse cargo del mando.

Es en esta parte técnica donde se desarrollan los dos últimos de los tres principios generales que apuntábamos antes, y que tienen una idéntica finalidad: la *conservación de la Monarquía*.

La defensa frente al exterior se explicaba con más detalle en la *Instrucción Secreta* y consistía en una larga serie de consejos estratégicos y militares.

En lo que a la conservación concernía la defensa militar representaba una cuestión puramente técnica frente a la agresión exterior, el respeto a la Ley y a la Justicia representaba el fundamento de la legitimidad del gobierno, por lo que será sobre este segundo aspecto donde se va a desarrollar el discurso fundamental de las instrucciones.

La sucesión de tópicos y lugares comunes cuya repetición llamó tanto la atención de Koenigsberger pudieran tener un fin concreto y no ser producto de la falta de imaginación y de ideas. La lectura de estos documentos nos da la impresión de que la Corona se mueve en un discurso monocorde, inalterable con el paso del tiempo. La inmutabilidad de los contenidos tiene un interés: parece querer darse a los receptores indirectos de la instrucción, las autoridades locales, la impresión de respeto al «statu quo», al equilibrio de poderes garantizado por las constituciones:

«No debe admitir ni dar entrada a ninguna novedad de las que en vuestro tiempo pretendieren introducir con dizir que erades nuestro lugarteniente en esse Reyno, y que havindose os encomendados con los privilegios y prehemencias en que de tantos annos a esta parte estaba en posesión uso y costumbre no podiades dexar de confermarle assí, y que por esa causa y razón no devía frisan*(de fresar: anonestar o regañar)* de tener a mal ni a disobediencia»<sup>7</sup>.

El rechazo de novedades significaría atenderse al *pacto constitucional*. El cual 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 establecidas por la costumbre requería la participación de las dos partes contrayentes (*pactum transivit in contractum*)<sup>8</sup>.

6. La complejidad de la elaboración de unas instrucciones suponía un tremendo esfuerzo a los letrados del Consejo de Italia y a veces no podían elaborarse en el plazo previsto (vid. disculpas del Consejo por el retraso en elaborar las instrucciones de D. Juan de Zúñiga, virrey de Nápoles, I.V.D.J. Envío 80, caja 105, nº 248, 1-VIII-1579).

7. Instrucción al duque de Alcalá, Segovia 22-X-1565, en *Cartas e Instrucciones Secretas de los virreyes de Nápoles remitidas por Felipe II* B.N.M., Ms. 988, fol. 184 vº.

8. V. Sciuti Russi «Il "reyno pactionado": una garanzia costituzionale per la Sicilia spagnola». *1.er. Coloquio Internacional de Historia de las Instituciones*. Salamanca, 24-IV-1986.

Como observara Carlos Tapia: *las leyes del reino de Nápoles son las mejores del mundo porque son constituciones*. Es decir, son intocables por haber sido sancionadas por la costumbre y legitimizadas por el tiempo<sup>9</sup>.

Los letrados que elaboraban las instrucciones recomendaban e insistían a tenor de todo esto en la observancia de las leyes pragmáticas con *consideración y prudencia*, que no hubiese abusos, descuydos, ni excessos en la observancia y ejecución dellas<sup>10</sup>. Esta insistencia se manifestaba no solo en las cuestiones en las que esta referencia era pertinente, sino en todos los aspectos, incluso en aquellos que hoy podrían parecernos insólitos, en las relaciones con la nobleza, la Inquisición, las ciudades, los tribunales, u otras cuestiones como sacas de trigo o cría de caballos<sup>11</sup>.

No sólo se recomendaba al representante de la Corona que midiese cada uno de sus actos a tenor de las leyes, sino también que exteriorizase su reverencia hacia ellas, y hacia los magistrados, garantes del orden constitucional. Por ejemplo, no debían reprender a los magistrados en público: *que conociendo el horror quede reprehendido y no derreputado*, y cuando fuese necesario castigarlos: *me dareys aviso dello junctamente con vro. parecer*<sup>12</sup>.

## 2. LA AUTORIDAD DE LOS VIRREYES EN LOS SIGLOS XVI Y XVII Y LOS CAMBIOS OPERADOS EN EL CARACTER DE LAS INSTRUCCIONES

La institución virreinal en la Monarquía Hispánica fue heredera directa de la estructura administrativa de la Corona de Aragón.

En la Baja Edad Media los Reyes de Aragón se vieron obligados a delegar su potestad, ante la imposibilidad física de estar presentes en cada uno de los reinos, principados y señoríos que componían su patrimonio. Fue a finales del siglo XIII cuando comenzaron a enviar representantes o delegados de su persona, llamados procuradores, a cada uno de sus dominios con la misión de cuidar del poder real en el territorio o demarcación que les era asignado. Esta representación evolucionó adaptándose a las sucesivas transformaciones y ampliaciones te

9. *Instrucción al Conde de Lemos, Virrey de Nápoles, para su gobierno*. (circa 1620), B.N.M., Ms. 8511.

10. Por razones que se verán más adelante he tomado como modelo la Instrucción dada el 4 de septiembre de 1622 al duque de Alba para el virreinato de Nápoles. A.H.N. Estado leg. 2010-1. Capítulo 48 y capítulo 70: *También os encargo que veays todas las Instrucciones, Pragmáticas y Constituciones que en los tiempos pasados, assi por mi como por mis predecessores y vros. se han hecho por el buen gobierno de aquel Reyno*.

11. *Ibidem*. p. ej. cap. 75 sobre comercio, cap. 88 sobre los abusos de los señores, cap. 91 sobre salarios, etc...

12. *Ibidem*. cap. 8 sobre los magistrados.

rritoriales que sufrió la Corona de Aragón en el decisivo siglo XIV llegando a adquirir una función de vicariato, y fue a partir de ese momento cuando los representantes del rey pasaron a ser sus *Alter ego* u «otro yo», llamándoseles *vicarreges* o *virreis*<sup>13</sup>.

El soporte de la Administración de las posesiones de la Corona descansaba en esta representación, que normalmente era encomendada a algún miembro de la Casa Real, a quien le eran conferidas unas competencias amplísimas, sin trabas ni limitaciones en su «función regia» pudiendo hacer de pleno derecho todo lo que le estaba reservado al soberano<sup>14</sup>.

Como señala Lalinde, dicha delegación de poderes y representación del Monarca debe entenderse no como una descentralización, sino como una desconcentración del poder, en la que el rey se reserva el control mediante la apelación a su persona y la posibilidad de revocar dicha representación<sup>15</sup>.

Un largo proceso, que arranca de las postrimerías del reinado de Carlos V, reconduciría la figura del virrey en la Monarquía Hispánica hasta convertirla en una autoridad subordinada a la Corte, alejándose de su carácter de vicariato.

La fórmula de «alter nos» que les confería el monarca comenzó a interpretarse, en la segunda mitad del siglo XVI, de un modo cada vez más restrictivo. Las razones de ello habría que buscarlas en el sistema administrativo que organizaron los Austrias.

Si en Francia la reestructuración administrativa significó la creación de un sistema generado y controlado por la Corona, en la Monarquía Hispánica se estuvo lejos de alcanzar un monopolio del poder político similar debido a los infranqueables límites legales que acotaban la autoridad real. Al carecer de medios para llevar a cabo una «revolución administrativa» la Corona se apoyó en los propios grupos de poder ya existentes (fundamentalmente la Magistratura y las instituciones estamentales), y dado que la correlación real de fuerzas no le daba mayor margen de maniobra, el resultado fue un sistema de contrapesos, en el que favorecía a unos o a otros según sus intereses. El virrey en este esquema asumía un papel muy determinado, vigilaba y defendía las prerrogativas del Monarca y actuaba como ejecutor de sus mandatos<sup>16</sup>.

La cláusula «Alter Nos» se entendió como una formalidad que autorizaba en lo público a la persona del virrey<sup>17</sup>. En realidad dicha expresión significaba simplemente, como hizo notar Corseto, que el monarca delegaba sólo un aspecto de la potestad regia, la *potestad ordinaria*, mientras que la *potestad absoluta* era intransferible de la persona del rey.

13. Vid. Juan Beneyto *Historia de la Administración española e hispanoamericana*. Madrid 1958, pp. 303-313.

14. Camilo Giardina *L' Istituto del Vicerè di Sicilia*. Palermo 1930, pp. 69-72.

15. J. Lalinde Abadía *La Corona de Aragón en el Mediterráneo*. Zaragoza 1979, pp. 03-134.

16. Pier Luigi Rovito «La Rivoluzione Costituzionale de Napoli (1647-1648)» *Rivista Storica Italiana*, anno XCVIII, fasc. II (1986) pp. 373-381.

17. V. Sciuti Russi *Il Governo della Sicilia*. Napoli 1984, p. L, C. Giardina op. cit. p. 76.

Esto significaba que el monarca era soberano, que no reconocía superior en lo temporal, y que no estaba por debajo de la ley. Mientras que el *Prorex* tenía que dar cuenta de sus actos y sus facultades se ceñían al ordenamiento jurídico. La autoridad del virrey no era de este modo preeminente, y debía limitarse a la fiel ejecución de la ley<sup>18</sup>.

Felipe II llevó la figura del virrey al mayor grado de subordinación en la Monarquía Hispánica, y el espectro de decisiones que podía tomar sin consultar a Madrid se hizo muy restringido; la sujeción de los delegados personales de la Corona a la autoridad del rey y sus consejos fue una característica generalizable a toda la institución virreinal tanto en Cataluña como en Nueva España, y es mucho más patente en la creación de un nuevo virreinato, en Portugal, a cuyo titular se situó como ejecutor de los mandatos de la Corte. En todos los casos los *Proreges* perdían la independencia que se suponía de su función de doble u «otro yo» del rey, y este carácter quedaba reducido a lo simbólico<sup>19</sup>.

Un ejemplo de este fenómeno en Italia sería la *reducción de la facultad de proveer oficios y beneficios*. Al virrey de Sicilia se le anuló casi completamente esta competencia, mientras que en Nápoles hubo una «deliberada campaña» de reducción de esta facultad del virrey, que culminó con un Real Pragmática en 1595 que la recortaba de forma drástica<sup>20</sup>.

El preámbulo de dicha ley exponía los motivos que habían llevado al monarca a tomar esa determinación, y entre otros, se arguía el modo abusivo con que era creada una multitud de nuevos oficios. En el período 1556-1595 los virreyes de Nápoles habían instituido 61 nuevos oficios, 42 de ellos entre 1581-1595, un corto número de los cuales fueron creados para dar fasto a la Corte virreinal (músicos y escultores de la capilla del virrey y relojero del palacio real) pero el grueso de las provisiones se hizo para satisfacer las necesidades del Reino. Un desmesurado crecimiento demográfico había generado un agudizamiento de la conflictividad social con una intensa oleada de bandolerismo que había llevado al incremento de la contratación de esbirros para su represión. Como observa Mantelli, las razones que movieron al recorte de las atri-

18. Prieto Corseto *Instrucción para el príncipe Filiberto para el gobierno de Sicilia*. (circa 1620) B.N.M., Ms. 9412, fol. 4.

19. J.H. Elliot *La rebelión de los catalanes (1598-1640)*. Madrid 1982, pp. 74-78; J.I. Rubio Mañé *El virreinato*, México 1983, vol. I pp. 81-91; J. Veríssimo Serrão *Historia de Portugal vol. IV (1580-1640)*. Póvoa de Varzim 1979, pp. 251-252.

20. En el capítulo 29 de la Instrucción dada al Consejo de Italia el 20 de Octubre de 1579 (B.N.M. Ms. 988) se especifica que todos los oficios del reino de Sicilia habrán de ser provistos por el rey tras consultar con el Consejo de Italia. Y, en un despacho al conde de Alvaldeliste, virrey de Sicilia, dado en 1591, se le advertía que su función se limitaba a cumplir las órdenes reales (V. Sciuti Russi *Il Governo...* ep. cit. pp. XLIX-L. En lo que se refiere a Nápoles se limitó por una pragmática del 17 de Mayo de 1558 la provisión de oficios reservándose algunos a la provisión de S.M. (I.V.D.J. Envío 80, caja 104, nº 1 a 3). La Real Pragmática sobre los oficios de Nápoles del 1 de Agosto de 1595 anulaba las prerrogativas del virrey en esta materia (A.H.N., Estado Leg. 2297).

buciones del virrey fueron muy diferentes a las que públicamente se esgrimían, en realidad Felipe II mostraba una total aversión a las decisiones que sus *Proreges* tomaban por su propia cuenta e iniciativa<sup>21</sup>.

Es bajo esta orientación cuando cambia el cometido de las Instrucciones, que pasan de tener un carácter orientativo o informativo a tener un *carácter normativo* que se va reafirmando en las dos últimas décadas del siglo XVI, y que será su principal característica en el siglo XVII.

De este modo los virreyes van siendo obligados a seguirlas y cumplirlas. Además, una vez que hubieren tomado posesión de su cargo debían contestarlas, planteando sus objeciones e informando sobre alguna de las cuestiones concretas que se les planteaban. La respuesta significaba, en realidad, una evaluación del estado general del territorio y la contestación de algunos puntos concretos, como los referentes a los tribunales, significaban una sindicación extemporánea<sup>22</sup>.

En realidad la respuesta de las Instrucciones era pura formalidad, cuyo contenido, poco relevante, se reducía a un resumen de cada apartado a los que se añadían lacónicas observaciones del tenor *esto se haze y se irá continuando*, y con continuas protestas de observancia y fidelidad:

«Pero con la ayuda de Dios y la vigilancia de V. Magda. y su consejo de Italia es pero que los Ministros que le servimos en este Reyno emos de merecerle que nos honre y haga merced conforme su grandeza y Justicia»<sup>23</sup>.

La obligatoriedad de su cumplimiento fue señalada con un mandato expreso contenido en los capítulos finales, que, con el paso del tiempo, fue adquiriendo un tono cada vez más imperioso:

«Y para que el cumplimiento de todo esto sea siempre puntual como conviene y quede indemne la Real hacienda; he resuelto que qualquiera de mis Virreyes que contravinere a lo que aquí se dice, aya de quedar obligado él y sus herederos a la restitución de lo que importare, lo qual ha parescido añadir aquí por capítulo de Instrucción para que tengays noticia dello y no podays alegar ignorancia en ningún tiempo»<sup>24</sup>.

La instrucción se convierte en la norma de actuación que ha de seguir un virrey o gobernador en su mandato. La Corona define las jerarquías de poder, e identifica las jurisdicciones que competen a las distintas autoridades.

21. R. Mantelli *Il pubblico impiego nell'economia del Regno di Napoli: retribuzioni, reclutamento e ricambio sociale (secc. XVI-XVII)* Napoli 1986, pp. 158-164.

22. Así lo manifestó el conde de Peñaranda (Virrey de Nápoles) en una carta a Felipe IV (8-X-1659) que consideraba que la contestación de algunos puntos referentes a los tribunales del reino suponía casi una Visita (A.G.S. Estado leg. 3283, fol. 12).

23. Contestación del Conde de Lemos a las Instrucciones, Nápoles 7 de Diciembre de 1610 (A.H.N. Estado leg. 2010-1).

24. Instrucción a D. Pedro de Aragón para el virreinato de Nápoles, año 1665. (A.H.N. Estado leg. 2010-1, capítulo 182).

Esta capítulo es el final de un largo proceso que podemos jalonar con los siguientes ejemplos:

La Instrucción dada al virrey de Sicilia, Juan de Vega, el 14 de Enero de 1547, es una serie de recomendaciones y tiene un exclusivo carácter informativo (A.G.S. Patronato Real, caja 42 nº10) y ape-



Se querían evitar choques o fricciones entre los distintos poderes señalando sus límites jurisdiccionales, e insistiendo en ellos quería evitarse que ninguna autoridad rebasase el marco que le competía, y sobre todo se instaba al virrey a preservar la jurisdicción real y a que no invadiese la perteneciente a otras autoridades.

La redefinición de la potestad viceregia y la nueva significación de las instrucciones fueron íntimamente ligados, y esta situación se enuncia, por ejemplo, de forma inconfundible en la Instrucción dada al duque de Alba:

«El Poder que para exercitar este cargo y officio es muy amplio y libre porque en público conviene que pues haveys de estar alli en mi lugar tengays toda la autocridad que para ello es necesaria.

Pero no obstante el dicho poder, por la presente, os declaro que mi intención es que guardays y cumplays enteramente todas las cosas sobredichas»<sup>25</sup>.

Esta transformación llevó asimismo a la fijación de la norma. El funcionamiento de las instituciones de gobierno y justicia de la Monarquía estaba regulado por Instrucciones y Ordenanzas que delimitaban su competencia y regulaban su actividad, sin embargo no existía ningún documento que disciplinase la actividad de la institución virreinal en cada dominio de la Monarquía. Mientras que una institución como el Consejo de Italia tuvo regulada su actividad con la misma Instrucción desde 1579 hasta 1701, las instrucciones a los virreyes eran únicas e irrepetibles, elaboradas para cada individuo concreto que ocupaba el cargo.

Entrado el siglo XVII esta irrepetibilidad de las Instrucciones<sup>26</sup> será una ficción más que una realidad.

A principios de dicho siglo se va a fijar un modelo único para las instrucciones de los virreyes de Sicilia y Nápoles y los gobernadores de Milán. Este modelo de referencia va a ser sistemáticamente copiado y solo sufrirá modificaciones de detalle. Públicamente continuarán siendo documentos únicos dirigidos a cada virrey o gobernador, sin embargo no serán ya el fruto de una exhaustiva elaboración. En el caso de Nápoles podemos considerar a la Instrucción dada al Duque de Alba en 1622 como la última que fue objeto de una cuidadosa elaboración, aunque repitiese en su mayor parte el contenido de Instrucciones anteriores<sup>27</sup>.

Podemos afirmar sin ningún género de dudas que después de la Instrucción al duque de Alcalá de los Ganzules (21-XI-1628) el Consejo de Italia no elaboró

nas se diferencia de las dadas por Felipe II hasta la década de 1570 (Vid. I.V.D.J. Envío 80, caja 105, nº 268. Instrucción a D. Juan de Zúñiga virrey de Nápoles, año 1579) y que contrastan con las del final de su reinado (p. ej. a D. Juan de Velasco gob. de Milán del 17-VII-1591 - rep. apéndice de Lycia Papini // *governatore dello Estado di Milano*. Génova 1957, pp. 301-318, e Instrucción al duque de Maqueda V. de Sicilia del 5-X-1596, en el Apéndice III de V. Titone *La Sicilia Spagnuola*. Palermo 1948).

A partir de la década de 1590 el carácter normativo es cada vez reafirmado de modo inequívoco.

25. Inst. a Alba (4-IX-1622) doc. cit.

26. Como las Instrucciones Públicas y Secretas se elaboraban y entregaban simultáneamente (y por no tener notables diferencias) nos referimos a ellas indistintamente.

27. Doc. cit.

ninguna otra para los virreyes de Nápoles. La dada al duque de Medina de las Torres (26-II-1638) y todas las posteriores fueron generalmente una copia de la de Alba. Así figura en los libros de registro de la Secretaría de Nápoles, en los que los oficiales anotaron las fechas de entrega de las Instrucciones y con una nota remitían al modelo para el conocimiento de su contenido (antes se registraban el texto y la fecha de entrega)<sup>28</sup>.

Un documento esclarecedor de como era efectuada la copia literal de las Instrucciones que se entregaban a los virreyes, es un papel en el que el Secretario señala al oficial los errores que ha encontrado en la copia, y que se encuentra en el borrador de la Instrucción al Marqués de Carpio (virrey de Nápoles en 1683); como se colige de este documento, las Instrucciones son asunto de escribanos, las únicas modificaciones que se hacen son actualizaciones de nombres y fechas<sup>29</sup>.

Más interesantes si cabe son los borradores de las instrucciones a los gobernadores de Milán. El 16 de enero de 1686 el Consejo de Italia decidió corregir tres capítulos a la *Instrucción de los Gobernadores* haciendo referencia a un *modelo normalizado*, cuya base era la dada a D. Juan Fernández de Velasco el 21 de Noviembre de 1610 y las modificaciones sobre ella se hicieron el 1 de Abril de 1643 (para el marqués de Valada), el 30 de Marzo de 1645 (para el Condestable de Castilla) y el 18 de Febrero de 1662 (para D. Luis Guzmán Ponce de León). Las modificaciones consistieron en subrayar el carácter imperativo de algunas de las órdenes dadas, y este modelo «reformado» fue el que se mantuvo vigente hasta 1706<sup>30</sup>.

En Sicilia la referencia fue la Instrucción dada al conde de Olivares el año 1592, según se pone de manifiesto en una Real Orden del 2 de Marzo de 1703<sup>31</sup>.

28. La instrucción del duque de Alcalá se encuentra en A.H.N. Estado leg. 2010-1.

Las instrucciones que aparecen de esta forma en los libros de registro conservados en A.G.S., S.P. son:

- Duque de Medina de las Torres, 26-II-1638, libro 636, fol. 18.
- Conde de Castrillo, 31-VIII-1653, libro 636, fols. 150-151.
- Conde de Peñaranda, 14-XI-1658, libro 636, fol. 227.
- Cardenal de Aragón, 2-V-1665, libro 637, fol. 14.
- Marqués de Astorga, 30-XI-1671, libro 637, fols. 114-115.
- Marqués de los Vélez, ()-IX-1676, libro 637, fol. 169. Vid. Apéndice I.

29. A.H.N. Estado, leg. 2010-2. Vid. Apéndice II.

30. A.H.N. Estado, leg. 1936. Los cuadernos y consultas están sin numerar, contiene un paquete de consultas titulado «Puntos que se han de añadir a la Instrucción de los Gobernadores en virtud de lo que su Md. resolvió a Consulta del Consejo el 25 de Diciembre de 1685. P. 16 Enero 1686», una Instrucción para un gobernador con fecha de 20 de Junio de 1643 (Sin duda es la que se dió al marqués de Valada) y el borrador de la Instrucción para el príncipe de Vaudemont gobernador de Milán de 1698 a 1706. Este borrador es bastante peculiar, en él aparecen tachados nombres y fechas reescritos sucesivamente, lo cual nos indica que fué utilizado sucesivamente y sobre todo que se empleó el mismo borrador para el conde de Fuensalida y todos los que le sucedieron en el cargo hasta el príncipe de Vaudemont, es decir, de 1686 en adelante.

31. Nicolo Gervasio *Siculae Sanctiones*. Panormi 1755, vol. II, p. 94.

Tanto en esta Real Orden como en algunas de las acciones propuestas por el regente D. Luis Carrillo a la *Instrucción de los Gobernadores de Milán* en 1679, parece insinuarse que el carácter normativo del modelo cumple una función legislativa<sup>32</sup>.

La conclusión que podemos extraer de todo esto es que la fijación de un modelo único de Instrucciones significa que se disciplina y regula la actividad de los *proreges*. Que en el siglo XVII existe una reglamentación que define la situación de la *Institución virreinal* en Italia, y es objeto, mediante una norma general, de un ordenamiento específico de su función que la incluye y sitúa al nivel del resto de las instituciones de la Monarquía.

### 3. DEPENDENCIA FORMAL E INDEPENDENCIA REAL DE LA INSTITUCION VIRREINAL

La nueva formulación de la potestad viceregia como una autoridad subordinada a la Corona, y en la que la representación del monarca se reduce a una delegación simbólica va a chocar con la actitud de los *Proreges*.

En el reinado de Felipe III se produjo una inflexión en lo que se refiere al control de los virreyes desde la Corte. El absentismo del valimiento de Lerma inició un proceso de distanciamiento que fue agudizándose a lo largo del siglo XVII y que fue imposible frenar<sup>33</sup>.

Treinta años después de la muerte de Felipe II, Pierto Corseto advirtió la relajación de la dependencia del Virrey respecto al mandato de la Corte:

«Debe el Birrey ser mui observante de las ordenes de su Magestad despachadas por sus consejos y no hacer como algunos, que o del todo las en menospreciado o con que pretexto de saber aquellos mas de las cosas del Reyno y manejarlas no las en obediendo alegando ser contra el Servicio de Su Magestad»<sup>34</sup>.

En la autonomía de actuación de los virreyes y gobernadores pesó la lentitud con que la Corte daba respuesta y resolvía los despachos y consultas que se le remitían. Esta irresolución fue agravada por los propios ministros de Italia, quienes desconfiando de lo que en Madrid se resuelve actúan con una gran amplitud de iniciativa propia no informando a la Corte de sus actos<sup>35</sup>.

32. Ibidem. La Real Orden (2-III-1703) es del tenor siguiente:

«Los soldados de la milicia ordinaria del Reyno, que se hallan en actual exercicio, gozaran el fuero (militar) los seis meses del verano conforme los parágrafos 46 y 47 de las instrucciones del Señor Conde de Olivares tantas veces confirmadas por S.M.».

El 17 de Mayo de 1679, D. Luis Carrillo sugería que se añadiese una cláusula nueva a la Instrucción que al llegar el gobernador a Milán se convertiría en Bando: «Que pena de la vida ninguno pueda salir del Estado sin licencia». (A.H.N. Estado leg. 1936).

33. A. Corral Castanedo *España y Venecia (1604-1607)*. Valladolid 1955.

34. Doc. cit.

35. J.L. Cano de Gardoqui *Incorporación del marquesado de Finale (1602)*. Valladolid 1955.

El Consejo de Italia, al carecer de ramificaciones burocráticas en Nápoles, Sicilia y Milán, dependía de la información que recibiera de los *Proreges* para orientar el gobierno de aquellos territorios. De ellos provenía el grueso de las noticias y generalmente a través de ellos se sabía si se habían cumplido y como las órdenes dadas. En la Instrucción del Consejo (de 1579) se advirtió el peligro que se corría con el silencio de los virreyes, que podía quebrar su nexo con la Corte, en ella se conminaba a los regentes a asegurarse una continua correspondencia con ellos, pero no se articuló ningún mecanismo efectivo que asegurara su respuesta<sup>36</sup>.

El único medio de que disponían virreyes y gobernadores para mantener un criterio de gobierno lo más independiente posible era consiguiendo que la Corte estuviera desinformada, porque, como señala Rubio Mañé: *Todos los procedimientos de inspección informativa tenían el fin de mantener todo a la vista de la Corte, limitándose así las atribuciones del virrey.*<sup>37</sup>

Las reales órdenes que pedían respuestas de los virreyes tenían un tono cada vez más crispado y amenazante, indicando elocuentemente como se generalizó su silencio como medio de evadirse de la tutela de la corte, sirva de ejemplo la circular remitida al duque de Medina de las Torres el 30 de Septiembre de 1628:

«Que no se pague a los Virreyes subordinados a este Consejo (de Italia) el sueldo del último (año), sino es que conste que han embiado las relaciones de Su Magestad manda por otra orden de la data desta»<sup>38</sup>.

Una pragmática dictada el 20 de noviembre de 1629 obligaba a los virreyes y gobernadores a redactar informes del estado de sus territorios para compensar la escasez de información que poseía el Consejo. Ni siquiera este mandato se cumplió: al año siguiente una Real Orden les conminaba a la realización de los informes obteniendo un resultado similar al de la pragmática. Así mientras las órdenes de la corona subían de tono, el mutismo de los ministros de Italia continuaba inalterable<sup>39</sup>.

Esta actitud comenzó a presentar serios problemas en la segunda mitad del siglo XVII. Cuando el Consejo de Estado consultó al de Italia sobre las medidas a tomar para reducir a los virreyes a la obediencia, recibió una respuesta unánime:

36. Doc. cit. capítulo 55.

37. Op. cit. vol. I p. 85.

38. A.H.N. Estado leg. 2212.

39. Esta problema no se circunscribe a las posesiones italianas: recoge Rubio Mañé una pragmática similar a la de 1629 para Nueva España dictada el 30 de Septiembre de 1628 con un texto coincidente (Rubio Mañé op. cit. vol. I p. 86). Tanto la pragmática como la Real Orden (20-II-1630) se encuentran en la colección legislativa de Nicolo Gervasio op. cit. vol. I pp. 3-7.

En una orden del 15 de Septiembre de 1634 podemos apreciar el resultado de las disposiciones anteriores:

*De oficio al duque de Alcalá avissandole como V.Md. ha resuelto que se pueda suspender a los Virreyes y Gobernadores su salario, o parte del por via del Consejo Supremo si dentro de termino competente no respondieren a las ordenas de Vuestra Magestad ni los executasen y ofreciéndoseles cosa que representar no lo hicieren luego y que en la misma conformidad se escribe al conde de Monterrey a Nápoles y se escribirá al Governador de Milán que sucediese al Sor. Cardenal Infante.* A.H.N. Estado leg. 2146.

«(Las ordenes) las ayan de executar con aperçivimiento que faltando a ello en la forma y calidades que el Consejo refiere, se tenga por vaco el Gobierno aunque sea en su principio, para que se proçeda por Vuestra Magestad a darle sucesor que enmi (ende) las renitencias de su antecesor<sup>40</sup>.

La actitud cada vez más desafiante e independiente de virreyes y gobernadores contrasta con el *status* conferido legalmente a la *potestad viceregia* y nos preguntamos porqué si las Instrucciones habían ido adquiriendo un carácter normativo cuasi legal (a la vez que se hacía cada vez más evidente la autonomía de los *Proreges*) los virreyes podían eludir y zafarse de sus mandatos sin ningún problema.

#### 4. CONCLUSION

La impotencia de la Corte para sancionar al virrey se debía a que si bien se había fijado una norma y esta subordinaba su función, en lo público seguía siendo el *Alter ego*, el doble del Monarca, y era precisamente esa imagen pública la que limitaba todo intento de sanción a su labor.

Generalmente solían hacerse algunas reconvenções o se les manifestaba el disgusto que producían algunas de sus decisiones, pero las amonestaciones tenían un carácter privado. Se temía que si la Corte no respaldaba públicamente a los representantes del rey, ello redundaría en la pérdida de prestigio de la Corona.

Los virreyes y gobernadores de Italia no eran objeto de *Juicio de residencia* ni podían tampoco ser sujetos a *Visita*. El único recurso del que se disponía para corregir su desobediencia era la destitución, sin embargo, solo una vez se utilizó claramente este recurso<sup>41</sup>.

El consejo de Italia fue muy reticente a investigar las actividades de sus «subordinados», y en las ocasiones en que estos faltaron o no cumplieron las órdenes recibidas se guardaron de anular sus decisiones, buscando instancias intermedias que hiciesen imperceptible a la opinión pública una desavenencia Corte-Prorege<sup>42</sup>.

Esta actitud se remitía a la idea prioritaria de *conservación*, y residía en el temor de que las fuerzas locales articularasen las disensiones en provecho propio.

El debilitamiento de la autoridad del virrey redundaba en la merma de la propia autoridad del rey. La creación de mecanismos de control locales concediéndoles jurisdicciones que contrapesasen su autonomía tenía el inconveniente de una pérdida de poder ejecutivo, y sobre todo una alteración en el delicado equilibrio de poderes alentado desde Madrid.

40. A.G.S. Estado leg. 3277, fol. 133; consulta de 10-X-1654.

41. Se trata del duque de Osuna tras la caída de Lerma, y fue debida a un problema de sucesión de facciones en la Corte. Vid. J. Lynch *España bajo los Austrias*. vol. II, Barcelona 1972, pp. 112-113.

42. Cuando al Consejo se le encargó investigar algunos casos de corrupción del Gobernador de Milán se inhibió alegando *no ser cosa que se ha acostumbrado el Consejo poner la mano en averiguar*

El Conde de Peñaranda, al comentar la propuesta del Consejo de Italia de tomar medidas ejemplares contra actos de desobediencia, resumía este temor de la Corte: *Será demostración de flaqueza que de autoridad en la Real Soberanía de Vuestra Magestad*<sup>43</sup>.

Un medio de coerción indirecto sería la *Visita* a los colaboradores del *Prorex*, pero también resultaba ineficaz, porque las actuaciones contra los oficiales virreinales se consideraban como una desautorización pública de la labor del Virrey, y que certeramente la resumió Scipio di Castro: *Cuando el rey se mueve a hacer una visita a un estado quiere decir que tiene al que lo gobierna en para poco*<sup>44</sup>.

Sin embargo, al aceptarlo como un mal menor, e ir admitiendo los desmanes de los virreyes, se llegó a un punto de conflicto en la consideración de las prioridades con que debían actuar los consejeros del rey en una situación de desobediencia. Si por un lado temían el descrédito de las instituciones de la Monarquía, por otro no podían admitir que la soberanía real, absoluta e indivisible, fuese compartida o se presumiese delegada, y consideraban que el acatamiento de sus órdenes debían ser realizados de forma inexcusable<sup>45</sup>.

Este choque se hizo evidente en una consulta del Consejo de Estado al Consejo de Italia del 10 de Octubre de 1654 sobre el problema de la desobediencia de los Ministros de Italia, en la que el segundo optó por una actitud de dureza y destituciones fulminantes, mientras que en el primero primaba la condescendencia (incluso con cierta candidez). En definitiva, la discrepancia surgía a la hora de considerar prioritario el sometimiento de los ministros de la Corona, o preservar su prestigio<sup>46</sup>.

No debe extrañarnos que Felipe IV apoyara las tesis de transigencia que el Consejo de Estado le proponía, como señala Norbert Elias, en el Antiguo Régimen un monarca no gobierna irrestrictamente, existen coacciones peculiares que se ejercen unas sobre otras y sobre sí mismas<sup>47</sup>. El prestigio de la figura del rey se veía dañado al actuar sobre su *doble* y a la vez su *potestad absoluta* debía ser defendida y preservada, quizá al optar por una imagen de autoridad, aunque no se ejerciese en su plenitud, ambas opciones se mantenían de cara a la opinión pública sin aparente menoscabo.

culpas de Virreyes y Gobernadores de Italia lo representa a V. Md. para que lo mande hazer por la via que mas fuere servido quando juzgare convenga hazerlo assi. (11-IV-1616). A.H.N. Estado leg. 1945.

Ante la evidencia de que el Gobernador nombró un Gran Canciller interino, el Consejo, frente a esta invasión de su competencia actuó con cautela, sin desautorizarle, y nombrando un titular para sustituirle pasada la interinidad (s.d. 1618), A.H.N. Estado leg. 1965.

43. A.G.S. Estado leg. 3277 (-133).(10-X-1654).

44. *Advertimientos a Marco Antonio Colonna nombrado virrey de Sicilia.* (circa 1577) B.N.M. Ms. 5791 fol. 249, epígrafe 10<sup>o</sup>.

45. Sobre el particular vid. J.M. García Marín *La burocracia castellana bajo los Austrias.* Alcalá de Henares 1986, pp. 27-28.

46. A.G.S. Estado leg. 3277, doc. cit.

47. *La sociedad cortesana.* México 1982.

Fruto de esa contradicción, las Instrucciones adquirieron un carácter normativo que disciplinaba el funcionamiento de la *institución virreinal*, pero no pudieron ser efectivas al no poder superar la imagen pública del *Prorex*, el *Alter Ego* del Rey.

## APENDICE I

Instrucciones pública y secreta al marqués de Astorga según constan en el registro de la Secretaría de Nápoles. A.G.S., S.P. libro 637, pp. 114-115. (S. d. año 1671)

### INSTRUCCION PUBLICA

#### EL REY Y LA REYNA GOVERNADORA

Instrucción de lo que vos el Ilustre Marqués de Astorga Primo, del Consejo de Estado, Gentilhombre de la Cámara haveis de guardar en el cargo de Virrey y Capitán General del Reyno de Nápoles para el qual os he elijido \*

Entre otros Reynos y señoríos que la Divina Clemencia me ha encomendado conozco de quanta importancia y calidad sea mi Fidelissimo Reyno de Nápoles y la Fee y afición con que todo lo que se me ofrece me ha servido y ayudado y el fundamento que en el puedo hacer no solamente para su propia guardia y defensión mas para la conservación de otros mis Reynos Señoríos.

Y porque quanto es mayor la Voluntad con que él me sirvió tanto mayor obligación tengo de mirar por su buen gobierno y no pudiendo assistir a el por mi propia persona como querría, he desseado y desseo encomendarle a personas de mucha confianza y en quien más calidades se conozcan para ello. Y desseando aora poner en aquel cargo y lugar tal persona que estando las cossas en el Estado que están haga lo que cumple al bien público, paz y sossiego de aquel Reyno, assi a lo que toca a la buena governación, administración de la Justicia y policia del, como en la de la Guerra; haviendose de manera que el Reyno no sea menos defendido que governado pues en vos, vuestra calidad y la de vuestra Cassa y passados junto con lo que ellos y vos me haveis servido me da firmes esperanças que siguiendo sus prisadas hareys siempre lo que conviene a mi servicio y vuestra honra etc. a la Instruccion Publica.

Yo la reina

Con la señal del Señor Conde de Peñaranda.

Vidit Torre, Regens.

Vidit Gallarat, Regens.

Ortega Secretarius

Vidit Zapata, Regens.

Vidit de Philippo, Regens.

\*. Con este espacio en blanco se indica o se da a entender que aquí se inserta el modelo normalizado de la Instrucción. A veces se pone la siguiente nota: «Etta. al libro tercero de Instrucciones de Virreyes, Títulos y Juramentos de los del Consejo a folio 44 hasta folio 92». (En el mismo libro de A.G.S. Inst. al card. de Aragón, fol. 14).

INSTRUCCION SECRETA:

EL REY Y LA REYNA GOVERNADORA.

Instrucción de lo que Vos el Marqués de Astorga, Primo, Gentilhombre de la Cámara, del Consejo de Estado, Haveis de guardar en la Administración del cargo del Virrey lugarteniente y Capitán General del Reyno de Nápoles para el qual os he elijido demás de lo que en otra Instrucción se os advierte. *./Aquí se inserta el modelo de referencia/*

Que pues veis la confianza que con razón he hecho de vra. persona por veros dotado de las partes que se requieren para encomendaros el mejor y mas importante cargo que tengo: Os mando, y encargo mucho, que miréis con celo, vigilancia y cuidado, que de Vos se confía, todo lo contenido assí en la otra Instrucción como en esta que haveis de tener secreta sin comunicarla con ninguna persona, etc. a la Instrucción Secreta.

Yo la Reina

Con señal del Señor Conde de Peñaranda.

Vidit Torre, Regens.

Vidit Gallarat, Rs.

Ortega Secretarius.

Vidir Zapata, Regens.

Vidit de Philipp, Regens.

APENDICE II

Correcciones al borrador de la Instrucción del marqués del Carpio. (S.d.), A.H.N.  
Estado leg. 2010-2.

Advertencias para la Instrucción:

thas.- Cartas de creencia a los tribunales.

— L.8 fol. 184: En el capítulo 16 Cita una copia de orden que se ha de sacar y remitir con la Instrucción.

— En el cap. 25, si se ha de reformar la palabra Visabuelo porque entonces hablo Phelipe 4º.

— Si se han de reformar las palabras antiguas por la disonancia.

— L. Il f. 220, En el cap. 55 se çitan copias de las órdenes de 24 de Diziembre de 1621.

— En el Cap. 78 la carta de creencia para la ciudad de Nápoles.

En el cap. 89 se nombra Visabuelo al Sor Emperador.



En el cap. 91 tres renglones antes del fin dize *disponer*, parece debe dezir *dispensar*.

En el cap. 94 dize *lo qual está publicado*, parece debe dezir *prohibido*.

– En el cap. 109 se repite Visabuelo al Sor. Emperador.

– L. Il f. 16: En el cap. 110 se cita copia de las órdenes de 31 de Diziembre de 1619.

En el cap. 112. En el penúltimo renglón dize *Consignazion*, parece ha de decir *consideración*.

En el cap. 165 al séptimo renglón dize *el Rey Nro. Sor. y padre* hablando el Rey nro. sor. que haya gloria, si se ha de comprender ahora: *Abuelo*.

En el cap. 169 se ofrece lo mismo.

– L. 13 fo. 222. En el cap. 179 copia de la orden de 13 de Julio de 1629 sobre el exercicio del Srio. de Estado y Guerra.

– L. 17 fo. 1º. En el cap. 180 orden del 6 de Septiembre de 1638, renovando las dadas tocantes a gastos secretos.

#### ABREVIATURAS:

A.G.S.: Archivo General de Simancas.

A.H.N.: Archivo Histórico Nacional.

B.N.M.: Biblioteca Nacional (Madrid).

I.V.D.J.: Instituto de Valencia de Don Juan.

P.R.: Patronato Real.

S.P.: Secretarías Provinciales.