

---

# CONCEPTOS PREMODERNOS DEL ANTIGUO RÉGIMEN: FORMATO POLISINODIAL Y CONSTITUCIÓN MIXTA EN LA MONARQUÍA HISPÁNICA

*PREMODERN CONCEPTS OF THE ANCIENT REGIME:  
POLYSYNODIAL MODALITY AND MIXED CONSTITUTION IN  
THE SPANISH MONARCHY*

ANTONIO RIVERA GARCÍA  
Universidad Complutense de Madrid  
[antonio.rivera@pdi.ucm.es](mailto:antonio.rivera@pdi.ucm.es)

---

**Resumen:** Conceptos políticos premodernos como el de constitución mixta en su modalidad polisinodial sobreviven a lo largo del Antiguo Régimen. En la monarquía hispánica el sistema por Consejos es una perfecta expresión de la premoderna continuidad entre las diferencias sociales y territoriales y los órganos políticos de gobierno. El sistema polisinodal está unido a una constelación conceptual (*iurisdictio*, prudencia, *consilium*, etc.) incompatible con los abstractos conceptos modernos como el de soberanía y división de poderes. La confluencia de dos constelaciones conceptuales tan diversas pone de relieve que la primera modernidad es un universo mental conflictivo. El artículo se cierra así con las críticas moderadas que el gobierno polisinodal recibe durante los Austrias y con el rechazo frontal de los sectores reformadores durante la administración borbónica.

**Palabras-clave:** Gobierno polisinodal, Constitución mixta, *Jurisdictio*, Prudencia, Soberanía, *Begriffsgeschichte*.

**Abstract:** Premodern political concepts such as the mixed constitution in its polysynodal modality survive through the Old Regime. In the Hispanic monarchy, the council system is a perfect expression of the premodern continuity between social and territorial differences and the political governing bodies. The polysynodal system is linked to a conceptual constellation (*iurisdictio*, prudence, *consilium*, etc.) incompatible with abstract modern concepts such as sovereignty and the division of powers. The confluence of two such diverse conceptual constellations highlights that early modernity is a conflictive mental universe. The article thus closes with the criticism that the polysynodal government received during the Habsburgs and with the frontal rejection of the reforming sectors during the Bourbon administration.

**Keywords:** Polysynodal Government, Mixed Constitution, *Jurisdictio*, Prudence, Sovereignty, *Begriffsgeschichte*.

## 1.- La supervivencia de los conceptos premodernos en la época moderna

Este artículo aborda la constitución mixta y el sistema polisinodial de la monarquía hispánica desde el punto de vista de la historia de los conceptos. En particular, comprobaremos que el gobierno polisinodial es un claro ejemplo del concepto premoderno de gobierno mixto o ajustado a la constitución mixta; y que en España este gobierno va a subsistir durante toda la primera modernidad, hasta el triunfo del liberalismo decimonónico. El carácter premoderno del concepto de constitución mixta, así como de su modalidad polisinodial, se debe, en primer lugar, a que forma parte de una mentalidad que no ve la más elevada expresión de soberanía en la creación de normas jurídicas, sino en el gobierno según las leyes. Los conceptos políticos premodernos no pretenden tener esa fuerza transformadora de la realidad que tienen los modernos. En segundo lugar, la complejidad de los órganos del gobierno mixto o polisinodial mimetiza la pluralidad social y natural de la comunidad. A diferencia del moderno concepto político de Estado que está compuesto por sujetos abstractos –los ciudadanos libres e iguales–, la comunidad política premoderna está integrada por corporaciones o cuerpos intermedios entre el individuo y la *res publica* que son reales y heterogéneos y, además, participan efectivamente en el gobierno. La igualdad no es el fundamento del pensamiento político premoderno. En la modernidad, la igualdad se encuentra tanto al principio, como puede comprobarse en los teóricos del contrato social, como al final, pues la política se concibe como una fuerza transformadora, incluso revolucionaria, de las desigualdades naturales y sociales. En cambio, en la época premoderna la principal preocupación consiste en establecer una continuidad entre lo social (o natural) y lo político, entre las diferencias naturales y sociales y el sistema de gobierno<sup>1</sup>. Precisamente, la intervención de las diferentes partes de la comunidad en los órganos de gobierno tiene el objetivo de crear una constitución equilibrada que garantice la estabilidad social y política.

Antes de desarrollar los fundamentos del concepto premoderno de constitución mixta y su aplicación al régimen polisinodial español, conviene hacer algunas breves precisiones de índole metodológica. Ante todo, partimos de la diferencia entre los

---

<sup>1</sup> Rancière identifica, en esta línea de pensamiento, el concepto moderno de democracia con la ruptura de la continuidad entre la política y los principios naturales y sociales que ordenan la comunidad; véase RANCIÈRE, Jacques: *La haine de la démocratie*, París, La Fabrique, 2005.

conceptos de la época premoderna y los de la moderna<sup>2</sup>. La *Begriffsgeschichte*, cuyo principal teórico es Reinhart Koselleck, se ha centrado en el estudio de los conceptos sociales y políticos modernos, pero también resulta de gran utilidad para abordar la temática de este artículo. En relación con nuestro tema, resulta preciso diferenciar entre el análisis que hacen los sujetos de épocas pasadas de sus prácticas políticas y administrativas y el análisis que se hace desde el presente de la constitución mixta y el sistema polisinodial. En este último caso, cierta anacronía resulta inevitable y, por ello, legítima. Las ideas y prácticas del pasado solo pueden ser analizadas con la ayuda de puntos de vista, criterios, valores y argumentos que son propios del presente. De otra manera, la historia se limitaría a repetir lo que ya dicen las fuentes. Cuando analizamos formas pretéritas del sistema político y administrativo no podemos omitir nuestro saber sobre su evolución hasta la concepción moderna del Estado y de su organización administrativa. Frente a esta legítima anacronía se alza el argumento del “espíritu del tiempo” que, llevado a su máxima expresión por la escuela de los *Annales*, pretende inmovilizar la historia en épocas configuradas como un universo mental fijo y no conflictivo<sup>3</sup>. Ello hace imposible tomar en consideración o juzgar si las instituciones y conceptos son adelantados o retrasados con respecto a los que dominan en su tiempo. Ese enfoque historiográfico nos impediría comprender los conflictos que, durante la primera modernidad, sobre todo en los siglos XVII y XVIII, suscita el sistema polisinodial por estar vinculado a un conjunto de concepciones sociales y conceptuales anteriores o tradicionales.

Superar la estrecha concepción de las “épocas” nos permite apreciar algo muy frecuente en la historia: el desfase entre los conceptos y los hechos históricos, entre la historia de los conceptos y la historia social y de las instituciones. Asimismo, la diferencia entre los hechos históricos o sociales –“el estado de cosas”– y los usos lingüísticos que pretenden expresarlos “rompe con el ingenuo círculo vicioso entre palabra y cosa, y

---

<sup>2</sup> CHIGNOLA, Sandro y DUSO, Giuseppe: *Historia de los conceptos y filosofía política*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009.

<sup>3</sup> FEBVRE, Lucien: *Le problème de l'incroyance au XVIe siècle. La religion de Rabelais*, París, Albin Michel, 1942, p. 2 [edición en castellano: *El problema de la incredulidad en el siglo XVI. La religión de Rabelais*, Madrid, Akal, 1996]; RANCIÈRE, Jacques: “Le concept d'anachronisme et la vérité de l'historien”, *L'inactuel. Psychanalyse et Culture*, nº 6, 1996, pp. 53-68.

viceversa”<sup>4</sup>. Todo ello nos ayuda a explicar por qué conceptos premodernos –en concreto, el de constitución mixta– siguen teniendo una gran importancia en la temprana modernidad, en un periodo que, como consecuencia de las guerras civiles de religión, empiezan a aparecer prácticas políticas contrarias a la concepción tradicional del poder y la soberanía y a las tradicionales corporaciones e instituciones colegiales. Para responder a esas prácticas o fomentarlas comienza también a desarrollarse una novedosa teoría política que elabora toda una gama de conceptos que, como los de soberanía, contrato social, división de poderes, etc., son incompatibles con los premodernos. Unas veces los conceptos se adelantan a su época. Así, en la Europa moderna, mientras sigue imponiéndose en la práctica la concepción limitada del gobierno que es inherente a la constitución mixta y a la administración estatal por Consejos, ya se pueden apreciar teorías que promueven prácticas políticas de carácter absolutista. Y, al revés, otras veces aparecen como retrasados. Este es el caso de los mismos gobierno mixto y sistema polisinodial en el siglo XVIII, en un tiempo en el que ya han perdido peso institucional y son criticados con mayor dureza que en los dos siglos anteriores por los sectores partidarios de una profunda renovación de la administración estatal. A pesar de ello, siguen teniendo suficiente fuerza política y reciben elogios desde los sectores más conservadores.

## 2.- El gobierno por consejos como modalidad de gobierno mixto

La época premoderna es más sensible a la complejidad política, jurídica e institucional que la moderna. Esto se refleja en una constelación de conceptos jurídico-políticos, como constitución mixta, gobierno polisinodial o por Consejos, *iurisdictio*, concordia, prudencia, equidad, etc., y de metáforas políticas como la organológica y la musical. Son conceptos y metáforas que sobreviven y que seguirán teniendo gran importancia en la modernidad, sobre todo en la primera fase, entre los siglos XVI y XVIII. Tras la Revolución francesa y la extensión de los principios modernos del Estado de Derecho, solo siguen teniendo alguna relevancia dentro de los sectores más conservadores y reaccionarios. Es así evidente que la tradición del sistema mixto y

---

<sup>4</sup> KOSELLECK, Reinhart: *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* [1979], Barcelona, Paidós, 1993, pp. 118-119.

polisinodial sigue influyendo sobre órganos políticos posteriores a la Revolución francesa. Un ejemplo de ello lo encontramos en las constituciones españolas conservadoras que crean una segunda cámara, senado o cámara de los próceres, en la que siguen estando representados los cuerpos intermedios.

Los defensores de los Consejos han reivindicado en el pasado este sistema administrativo como el más adecuado para una comunidad heterogénea y dividida, pues la complejidad del cosmos social y político se reflejaba en el gobierno polisinodial<sup>5</sup>. Los diversos sínodos mimetizaban la pluralidad inherente a una comunidad compuesta tanto por estamentos o grupos sociales distintos como por territorios heterogéneos. Precisamente, la función del monarca y, como ocurría en el caso español, del sínodo principal, el Consejo de Estado<sup>6</sup>, consistía en garantizar la armonía, la composición de este sistema tan complejo.

En relación con los textos de la monarquía hispánica que establecen que los Consejos son una modalidad de régimen constitucional mixto, vamos a seleccionar cuatro escritos especialmente relevantes. La selección responde, en primer lugar, al criterio de que pertenecen cada uno a un periodo distinto y por ello nos permiten abarcar toda la época, los siglos XVI a XVIII, en la que los Consejos son instituciones decisivas para explicar la administración española. Y, en segundo lugar, tales escritos muestran también la evolución en esta materia. Así, los dos primeros, pertenecientes a Furió Ceriol y Juan de Salazar, se corresponden con el momento de crecimiento y consolidación del sistema polisinodial. La obra de Portocarrero, realizada en el tránsito del siglo XVII al XVIII, cierra el periodo de esplendor de los Consejos. Finalmente, nos referimos a un escrito del siglo XVIII, el de Pablo de Mora y Jaraba, que defiende el sistema polisinodial en un tiempo en el que algunos ministros del rey luchan por imponer un sistema administrativo alternativo.

---

<sup>5</sup> Aunque este artículo se centra en la historia del concepto de gobierno polisinodial, resulta también imprescindible tener en cuenta la historia de esta institución de gobierno en España. Entre la extensa bibliografía sobre este tema, destacamos los trabajos EZQUERRA REVILLA, Ignacio: *El Consejo Real de Castilla en el espacio cortesano (Siglos XVI-XVIII)*, Madrid, Polifemo, 2017; BARRIOS, Feliciano: *La gobernación de la monarquía de España. Consejos, Juntas y Secretarios de la Administración de Corte (1556-1700)*. Madrid, Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015 y BALTAZAR RODRÍGUEZ, Juan Francisco: *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

<sup>6</sup> BARRIOS, Feliciano: *El Consejo de Estado de la monarquía española (1521-1812)*, Madrid, Consejo de Estado, 1984.

Por su claridad, comenzamos destacando el célebre libro de Furió Ceriol, *El Concejo y consejeros del príncipe*. Se trata de un memorial escrito para Felipe II y del cual solo ha quedado una parte. Furió Ceriol, tras definir el Concejo o Consejo como “una congregación o aiuntamiento de personas escogidas para aconsejar al Príncipe en todas las concurrencias de paz i de guerra”, plantea inmediatamente la conveniencia de que el concejo esté dividido en varios sínodos<sup>7</sup>.

En contraste con la abundancia de Consejos existentes durante el reinado de Felipe II, el autor valenciano se limitaba a reconocer siete concejos: Hacienda, Paz o Estado, Guerra, Mantenimiento, Leyes, Pena y Mercedes<sup>8</sup>. Los cuatro primeros se ocupaban de las cuestiones económicas y de política exterior e interior, mientras que los de Leyes, Pena y Mercedes tenían funciones relativas a tareas legislativas y de administración de justicia. Llama la atención la diferencia entre el número de sínodos propuestos por Furió Ceriol y los que existían en la España de aquel tiempo: no solo faltan los Consejos de Inquisición, Cruzada y Órdenes militares, sino también los sínodos territoriales de Países Bajos, Castilla e Indias. El diplomático valenciano pretendía asimismo que cada concejo fuera diferente “en cargo, en negocios, en ministros, en poder i autoridad”<sup>9</sup>.

En segundo lugar, cabe mencionar como una de las más relevantes defensas de la constitución mixta hispana la obra de 1619, *Política española*, escrita por fray Juan de Salazar, que expone perfectamente por qué el sistema polisinodial es un tipo de gobierno mixto<sup>10</sup>. Otro libro que defiende el sistema polisinodial como la esencia del régimen constitucional mixto español es el *Teatro monárquico de España* (capítulos XVI a XXV) de Pedro Portocarrero y Guzmán, Capellán Mayor desde 1691 de Carlos II y sobrino de Luis Fernández Portocarrero, que sería nombrado en 1700 regente de la monarquía. *Teatro monárquico* fue publicado en 1700, poco antes de la muerte del rey Carlos II. El libro está dedicado al último monarca Austria, pero en el fondo se dirige a su sucesor, como por lo demás suele ocurrir con este tipo de tratados, que no son más que una reelaboración de

<sup>7</sup> FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Concejo y consejeros del príncipe* [1559]. Madrid, Tecnos, 1993, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 17-24.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>10</sup> Entre los libros que defienden el sistema de los Consejos durante el siglo XVII también cabe destacar *Del Senado y de su Príncipe* (Valencia, 1617) de Juan de Madariaga y el *Tratado de República y policía Christiana* (Valencia, 1619) de Juan de Santa María.

los tradicionales espejos de príncipes. Sobre los Consejos, Portocarrero escribe que “son las bases fundamentales de la monarquía, si padece corrupción, es preciso se difunda en todo el cuerpo de ella”<sup>11</sup>. De la multiplicidad de sínodos, este autor destaca la importancia de los Consejos de Estado, Real o de Castilla y Hacienda.

La suavización de los problemas y conflictos, que de forma más descarnada ya exponen otros tratados del siglo XVII, es una de las características principales del *Teatro monárquico de España*. La escasa originalidad y profundidad separa a esta obra tardía de esas obras maestras complejas, llenas de tensiones, paradojas y contradicciones, que nos dieron autores barrocos como Saavedra Fajardo y Gracián. No obstante, *Teatro monárquico* adquiere mayor interés cuando lo leemos en el contexto de un rey que muere sin descendencia y en relación con la defensa del régimen de gobierno más beneficioso para el estamento que representa Portocarrero. Es así inevitable relacionar el capítulo dedicado a la guerra civil con la Guerra de Sucesión que estallaría poco tiempo después de publicarse este tratado. Igualmente, no podemos dejar de conectar la recomendación al rey para que cuente con los eclesiásticos en los más importantes cargos de la administración y, desde luego, en los principales Consejos, con el papel decisivo que va a desempeñar en la sucesión su tío, el cardenal y arzobispo de Toledo Luis Portocarrero.

El cuarto libro al que nos vamos a referir es ya de 1747, *La ciencia vindicada contra los plumistas y definición de las Secretarías del Despacho Universal*, obra que Pablo de Mora y Jaraba escribe en un periodo marcado por la pugna entre el antiguo sistema de gobierno polisinodial y el nuevo de las Secretarías de Despacho. Mora y Jaraba, a diferencia de ministros tan relevantes como Campillo y Floridablanca, afirmaba la superioridad de la forma jurisdiccional de actuar y del sistema polisinodial sobre la política representada por los nuevos ministros. Para Mora y Jaraba, la función de los ministerios o secretarías debía limitarse a servir de enlace entre los Consejos y el rey.

Según los apologistas del sistema polisinodial, entre los que destacan los cuatro autores mencionados anteriormente para el caso hispano, la división de las instancias administrativas de gobierno impedía la tiranía y, por tanto, garantizaba la persecución del bien común. Esta posición no es más que la aplicación de un milenario saber, cuyos

---

<sup>11</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico de España* [1700], Madrid, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 226.

orígenes se remontan hasta el politeísmo del mito griego, que ve en la división la mejor fórmula para combatir el rasgo principal de las tiranías, la omnipotencia<sup>12</sup>. A este respecto Furió Ceriol, en su tratado incompleto sobre los Consejos, consideraba que los consejeros eran enemigos del pueblo y amigos de la tiranía cuando afirmaban que “todo es del Rei, i que el Rei puede hacer a su voluntad”<sup>13</sup>.

En realidad, el sistema polisinodial, debido a que divide y limita el gobierno, hace efectivo el sistema de gobierno mixto. Aunque la constitución mixta sea uno de los conceptos premodernos que mayor importancia adquiere en el pensamiento republicano, también es reivindicada por los partidarios del régimen monárquico. Conviene no confundir el concepto premoderno de constitución mixta con el moderno de “división de poderes” o *balance of power*, que encontramos en su forma canónica en el capítulo de Montesquieu sobre la constitución de Inglaterra y en las reflexiones de los autores del *Federalist*. Algunos relevantes teóricos, como Bobbio y Mayr, cometan el error de subrayar la continuidad entre la constitución mixta y la división de poderes, más allá de que, como demuestra el propio Montesquieu con su defensa de los cuerpos intermedios, quepa apreciar fórmulas intermedias y de transición<sup>14</sup>. Lo importante para distinguir los dos conceptos es tener en cuenta que la diversidad y pluralidad interna de las instancias de gobierno, propia de la constitución mixta, se corresponde con la heterogeneidad real del cuerpo social, mientras que cada uno de los poderes modernos (legislativo, ejecutivo, judicial, etc.) representa al mismo sujeto abstracto, el pueblo homogéneo, compuesto por ciudadanos libres e iguales.

El neofederalista Ackerman, en su análisis del *Federalist*, proporciona dos conceptos muy útiles para comprender la diferencia entre constitución mixta y división de poderes: representación mimética y semiótica<sup>15</sup>. Los órganos colegiados premodernos, como los Consejos, desempeñan una representación mimética porque en su composición y forma de actuar reflejan las diferencias entre los principales estamentos y

<sup>12</sup> BLUMENBERG, Hans: *Trabajo sobre el mito* [1979], Barcelona, Paidós, 2003, p. 159.

<sup>13</sup> FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Consejo*, *op.cit.*, 1993, p. 46.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto: “Governo misto”, en Norberto BOBBIO, Nicola MATEUCCI y Gianfranco PASQUINO (eds.), *Dizionario di Política*, Turín, Tea, 1992, p. 463; MAYR, Otto: *La bilancia e l'orologio. Libertà e autorità nel pesiero politico dell'Europa moderna*, Bolonia, Il Mulino, 1988, p. 242.

<sup>15</sup> ACKERMAN, Bruce: *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine* [1991], París, Calmann-Lévy, 1998, pp. 237-240 [edición en castellano: *We the People I: Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2015].

corporaciones. En cambio, la representación moderna del poder tiene un carácter semiótico porque los órganos colectivos que representan al pueblo, empezando por el Parlamento, ya no se parecen o ya no mimetizan al pueblo verdadero integrado por grupos heterogéneos. Ahora, los representantes se limitan a simbolizarlo. A diferencia de las derrotadas tesis de los antifederalistas norteamericanos (*Brutus*, *Centinel*, *The Federal Farmer*), que llevan hasta sus últimas consecuencias la representación mimética, Publius –o los autores del *Federalist*, Madison, Jay y Hamilton– reconoce el “principio de la distinción”, el que expresa que los órganos colegiados deben estar integrados por los mejores o más competentes<sup>16</sup>.

En el libro de Juan de Salazar, *Política española*, se reivindica, al comenzar el siglo XVII, el sistema polisinodial establecido por los Reyes Católicos con argumentos que están lejos del pensamiento moderno sobre la “división de poderes” y la representación semiótica. Strauss ha demostrado que la filosofía política clásica, tras constatar que hay multitud de regímenes o sistemas jurídico-políticos, se pregunta por el mejor en general y por el más conveniente para una comunidad política en particular<sup>17</sup>. En consonancia con esta filosofía política premoderna, que Strauss denomina clásica, Salazar presenta el sistema de Consejos como un gobierno mixto que posee lo bueno del régimen monárquico y de la república aristocrática<sup>18</sup>. Se corresponde con el gobierno monárquico porque “tiene por cabeza un soberano príncipe independiente y absoluto señor de todos”; pero “participa también mucho del gobierno que los griegos llaman aristocracia, que es el de república, en que rigen y gobiernan muchos de los nobles y principales de ella, en forma de Consejo y Senado”. Por un lado, este sistema tiene elementos del gobierno republicano porque los Reyes Católicos consideraron que “la salud, prosperidad y buen suceso de los pueblos se halla donde hay muchos Consejos”. Por otro lado, para evitar que “haya tantos y tan diversos pareceres como cabezas”, compensaron este sistema aristocrático con el

---

<sup>16</sup> MANIN, Bernard: *Los principios del gobierno representativo* [1997], Madrid, Alianza, 1998, p. 102.

<sup>17</sup> Para los teóricos premodernos, el mejor régimen en abstracto podía no ser conveniente para una comunidad concreta. Strauss señala a este respecto que los filósofos políticos del pasado “participaban de la distinción básica entre la cuestión filosófica del orden político óptimo y la cuestión práctica de si ese orden podía o debía ser establecido en un país determinado en un momento concreto”. Un magnífico ejemplo de ello es el tratado de Alfonso de Madrigal, *De optima politia*, que propone el régimen democrático para España; véase STRAUSS, Leo: *¿Qué es Filosofía Política?* [1968], Madrid: Guadarrama, 1970, pp. 45 y 80, respectivamente.

<sup>18</sup> SALAZAR, Juan de: *Política española* [1619], Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 124-127.

elemento monárquico, esto es, con la coordinación ejercida por el “soberano rey”. En suma, Salazar sostiene que “el gobierno de España es un agregado, cifra y epílogo del monárquico y aristocrático”<sup>19</sup>.

El gobierno o régimen mixto, en la medida que mezcla monarquía, aristocracia y democracia, guarda estrecha relación con la doctrina premoderna que atribuye la soberanía inglesa al “Rey en Parlamento”. En correspondencia con este pensamiento, Maravall sostenía en uno de sus primeros libros que, durante el reinado de los Austrias, el soberano es “el Rey con su Consejo y sus ministros”, ya que el sistema de gobierno es polisinodial y se mezcla sobre todo el elemento monárquico y aristocrático (el democrático está presente en las más excepcionales Cortes)<sup>20</sup>. Se trata, en cualquier caso, de una fórmula política que nos aleja de la vía absolutista en un periodo en el que algunos filósofos y publicistas, con el fin de evitar o superar el mal de las guerras civiles, ya prescriben la concesión de un poder ilimitado al soberano.

Aunque el monarca, en cuanto soberano, no estuviera obligado por las decisiones adoptadas en los Consejos, Portocarrero pensaba que “gran prudencia es de un príncipe seguir el parecer de sus Consejos”, ya que “es el Consejo el más seguro camino para el acierto”<sup>21</sup>. Por eso no debemos confundirnos cuando Portocarrero señala que “la monarquía es un dominio absoluto de muchas ciudades y provincias en un solo individuo que se llama rey”<sup>22</sup>. Se trata de una frase retórica, porque la monarquía española no es una *potentia absoluta*, sino una *potentia ordinata*. El autor de *Teatro monárquico de España* distingue a este respecto entre “las leyes que el legislador debe guardar y las leyes que debe mandar que se observen por los demás”<sup>23</sup>. El mismo rey está obligado a cumplir las leyes naturales y de gentes y, a pesar de no estar obligado de modo coercitivo con respecto a las leyes civiles porque siempre puede derogarlas, se suele aceptar que tales normas tienen una *vis directiva* para el rey.

---

<sup>19</sup> SALAZAR, Juan de: *Política española*, op.cit., p. 137.

<sup>20</sup> MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado en España en el siglo XVII* [1944], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 281.

<sup>21</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico*, op.cit., p. 229; MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado*, op.cit., p. 232.

<sup>22</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico*, op.cit., p. 94; MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado*, op.cit., p. 177.

<sup>23</sup> MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado*, op.cit., p. 204.

Es preciso tener en cuenta que la lógica conceptual ha sido considerada en muchas ocasiones insuficiente para comprender instituciones tan complejas como la constitución mixta o el sistema polisinodial. Desde los orígenes de la filosofía política, en la Antigüedad, se ha acudido a la figura retórica de la metáfora para explicarlas. Ciertamente, la filosofía política moderna puede prescindir de la metáfora y sustituirla por un conjunto de enunciados lógico-conceptuales, porque parte de una concepción abstracta de la política<sup>24</sup>. En cambio, el pensamiento político premoderno acude más a estos elementos retóricos porque piensa en una *res publica* o en una comunidad que no se reduce a individuos iguales, a sujetos abstractos, sino que está compuesta por sujetos reales y heterogéneos, esto es, por una compleja red de estados o estamentos, familias, corporaciones, etc. La metáfora es más eficaz que la lógica conceptual cuando se trata de unir esos elementos heterogéneos e incluso contrarios. Blumenberg ha explicado en relación con esta materia que la metáfora, gracias a su capacidad para unir lo desigual, permite “comprender lo que sucede en el conocimiento humano y que esto no subyace a la plausible pero contradictoria evidencia de la máxima de lo igual con lo igual”<sup>25</sup>. Para Blumenberg, la filosofía desde sus inicios ha hecho uso de la metáfora, que él denomina “absoluta”, para comprender cualquier conjunto de cosas diversas sin abolir, como suele hacer la filosofía moderna, la diferencia entre tales cosas.

Para explicar el significado del gobierno premoderno, cuyo objetivo último consiste en coordinar o conciliar las heterogéneas partes que componen la comunidad, la literatura política suele acudir a metáforas musicales (armonía entre voces diversas, polifonía, arpa dotada de cuerdas que emiten sonidos muy distintos, etc.) y orgánicas u organológicas. Estas últimas subrayan el parecido de la comunidad política con el cuerpo humano compuesto por miembros que desempeñan funciones diferentes, pero siempre coordinados por un órgano superior como puede ser la cabeza o el corazón. La metáfora orgánica ha sido utilizada desde la Antigüedad para pensar la comunidad política y, desde luego, el gobierno mixto, pero alcanza su máximo desarrollo en la Baja Edad Media. Lo más importante de esta metáfora radica en que permite concebir unitariamente a una

---

<sup>24</sup> DUSO, Giuseppe: *La rappresentanza: genesi e crisi del concetto*, Milán, Franco Angeli, 2003.

<sup>25</sup> Blumenberg cree probable que la primera metáfora absoluta de la filosofía la proporcionara Heráclito cuando describe el pensamiento como fuego, un elemento que “tiene la propiedad de acoger continuamente cosas extrañas” o diversas, “y transformarse en ellas”. BLUMENBERG, Hans: “Aproximación a una teoría de la inconceptuabilidad”, en *Naufragio con espectador* [1979], Madrid, Visor, 1995, p. 113; véase también BLUMENBERG, Hans: *Paradigmas para una metaforología* [1998], Madrid, Trotta.

pluralidad de partes, las cuales son cualitativamente diferentes porque cada una de ellas desempeña una función (*operatio, actus, officium*) particular. Es decir, permite concebir la comunidad política como un *Kollektivsingular* o “singular colectivo”<sup>26</sup>, como un orden de órdenes que a su vez puede englobar a otros singulares colectivos o cuerpos intermedios.

La metáfora organológica es utilizada para pensar la constitución mixta y el sistema polisinodial. Furió Ceriol escribe a este respecto que el concejo, al igual que el cuerpo humano, se divide en varias partes, miembros u órganos, es decir, en varios sínodos que realizan funciones diferentes. Al mismo tiempo es “uno” porque solo tiene una cabeza, el soberano. El autor valenciano quiere dejar claro que este sistema dividido en órganos está coordinado, guiado, por la sola cabeza del príncipe, de quien depende “la prudencia y rectitud del buen gobierno”<sup>27</sup>. La función de la *pars principans* es la de asegurar la armonía entre los demás miembros. En el caso de que hubiera más de una cabeza, nos encontraríamos ante un sistema constitucional monstruoso, y es evidente que la constitución mixta no forma parte del saber teratológico.

Durante los siglos que aborda este artículo, la constitución mixta y el sistema polisinodial fueron también defendidos por la filosofía jurídico-política más ortodoxa, la que podemos extraer del iusnaturalismo católico. La premoderna vía antiabsolutista, la que entiende la soberanía como *potentia ordinata* y elogia las bondades del gobierno mixto, se convirtió en uno de los rasgos principales del iusnaturalismo católico. Para esta corriente de pensamiento, una de las formas más efectivas de limitar el poder consistía en defender la presencia de prelados en los Consejos. Así lo expresa el *Teatro monárquico*. El capellán mayor de Carlos II insiste mucho en que el monarca no solo debe contar con la aristocracia de sangre sino también con la de la inteligencia, es decir, con los ministros eclesiásticos: “en todos tiempos, edades y naciones, siempre –escribe Portocarrero<sup>28</sup>– los sacerdotes han tenido el primer grado, no tan solamente en la estimación y reverencia a su alta dignidad, sino en el manejo político y civil de las monarquías y repúblicas”. Ya hemos apuntado que es difícil no relacionar esta recomendación hecha al rey, la de que cuente con los eclesiásticos en los más importantes cargos de la administración, con el

---

<sup>26</sup> KOSELLECK, Reinhart: *historia/Historia* [1975], Madrid, Trotta, 2004, p. 27.

<sup>27</sup> FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Consejo*, op.cit., p. 16.

<sup>28</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico*, op.cit., p. 284.

papel decisivo que, con respecto a la sucesión del último Austria, Carlos II, va a desempeñar su tío Luis Portocarrero.

En la monarquía hispánica se pretendía profundizar en el sistema de constitución mixta haciendo que en los diferentes sínodos hubiera representación de todos los estamentos, partes u órganos principales del cuerpo social. En la España de la primera modernidad, los prelados alcanzaron especial importancia en el Consejo de Castilla o Consejo Real, pues casi siempre estuvo presidido por un representante del clero. Con las reformas administrativas de los Borbones no solo se redujo el papel de la Iglesia dentro del sistema polisinodial, sino que también perdieron peso los Consejos en beneficio de los nuevos órganos unipersonales de decisión y responsabilidad, los secretarios del Despacho. Estas reformas estaban unidas tanto a políticas de corte absolutista como de corte regalista, ya que la constitución material del nuevo Estado y la paralela reforma administrativa exigían restar poder a los dos principales estamentos, nobleza y clero. Todo ello no obsta para que Consejos como el de Castilla siguieran teniendo un peso decisivo en la administración estatal. El siglo XVIII está determinado precisamente por este conflicto entre el antiguo sistema polisinodial y el nuevo régimen que otorga un rol central a los secretarios de Despacho.

### 3.- Conceptos vinculados con el gobierno polisinodial: *jurisdictio*, prudencia y federalismo premoderno

Constitución mixta y gobierno polisinodial forman parte de una constelación conceptual, dentro de la que podemos incluir conceptos como los de *iurisdictio*, prudencia y federalismo premoderno. Veamos la relación de estos conceptos con el gobierno mixto en su versión polisinodial.

Está claro que el sistema polisinodial resulta incompatible con la soberanía moderna, tal como la expone el que, según Biral y Duso, es el primer filósofo político de la modernidad, Thomas Hobbes<sup>29</sup>. La noción premoderna de soberanía es la más adecuada para explicar el sistema político-administrativo que encontramos en España y otras monarquías en las que triunfa el sistema polisinodial. Para la exacta comprensión

---

<sup>29</sup> BIRAL, Alessandro: "Hobbes: la sociedad sin gobierno", en Giusppe DUSO (ed.), *El contrato social en la filosofía política moderna* [1998], Valencia, Leserwelt, 2002; DUSO, Giuseppe: *La rappresentanza: genesi e crisi del concetto*, Milán, Franco Angeli, 2003.

de la noción premoderna de soberanía resulta imprescindible atender al concepto medieval de *iurisdictio*, cuyos mejores expositores son Paolo Grossi y su discípulo Pietro Costa<sup>30</sup>. El soberano medieval o premoderno aparece sobre todo como un juez supremo que no puede ser juzgado a su vez. Este poder supremo está sometido, no obstante, a reglas y límites, pues debe actuar dentro de los límites del derecho y de la equidad. Se trata, en consecuencia, de un poder limitado, esto es, de una *potentia ordinata*, y no de una *potentia absoluta* como sería el soberano moderno<sup>31</sup>.

La teología política medieval, que considera análogo el soberano temporal a la divinidad cristiana, no es absolutista, no coincide con la teología política moderna, con el pensamiento de un omnipotente legislador moderno que crea *ex nihilo* el derecho<sup>32</sup>. Ernst H. Kantorowicz, en su célebre libro *Los dos cuerpos del rey*, explica que los autores medievales acudieron a categorías teológicas para presentar la figura del rey como una realidad dual. Las tres modalidades de dualidad que analiza en el libro, cristocéntrica, iuscéntrica y politicéntrica, nos permiten comprender que el poder soberano del monarca siempre es limitado. La modalidad politicéntrica es la más próxima a la complejidad de la constitución mixta, pues es el resultado de la transferencia al ámbito político del concepto teológico de *corpus mysticum*, que con el tiempo acabó identificándose con cualquier tipo de *universitas*, corporación o *multitudo ordinata*<sup>33</sup>. El mismo monarca llegó a ser considerado por algunos publicistas una corporación unipersonal.

Si nos centramos en el príncipe premoderno como legislador, y no como juez supremo, hemos de tener en cuenta que este soberano no activa un arcano o inescrutable proceso voluntario. Más bien su misión consiste en transformar un patrimonio asentado de costumbres en normas jurídicas<sup>34</sup>. Cuando el príncipe o el soberano promulga con la ayuda de los técnicos del derecho una ley no tiene conciencia de crear una norma jurídica desde la nada, sino la de hacer explícito, clarificar o manifestar el derecho que se

<sup>30</sup> GROSSI, Paolo: *El orden jurídico medieval* [1995], Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 140-141; COSTA, Pietro, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale*, Milán, Giuffrè, 1969.

<sup>31</sup> CANZIANI, Guido; GRANADA, Miguel A. y ZARKA, Yves Charles (eds.): *Potentia Dei. L'omnipotenza divina nel pensiero dei secoli XVI e XVII*, Milán, Franco Angeli, 2000.

<sup>32</sup> SCHMITT, Carl: “Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía” [1922], en *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009, p. 39.

<sup>33</sup> KANTOROWICZ, Ernst H.: *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval* [1957], Madrid, Alianza, 1985, pp. 189-223.

<sup>34</sup> GROSSI, Paolo: *El orden jurídico medieval*, op.cit., pp. 104-105.

encuentra en la naturaleza de las cosas y en determinadas costumbres. La *manifestatio* es una de las claves de la cultura escolástica medieval<sup>35</sup>.

El soberano parte de un orden ya dado. Por este motivo se parece –podría decirse parafraseando a Marsilio de Padua– a un *defensor pacis*, mientras que el soberano moderno es un *creator pacis*<sup>36</sup>, un sujeto que con frecuencia debe innovar el derecho para resolver una situación excepcional de crisis y que, además, puede ser un “príncipe nuevo” carente de la weberiana “legitimidad tradicional”<sup>37</sup>. El orden socio-político premoderno se sostiene, en cambio, sobre una trama muy compleja de poderes múltiples, de jerarquías, normas consolidadas, pactadas y consuetudinarias, que no puede ser reducida a la voluntad del soberano. Nos encontramos así ante una concepción anti-voluntarista de la soberanía, aún presente en la época moderna allí donde, por ejemplo, persiste la constitución mixta y el sistema de los Consejos. A este respecto tiene razón Bertrand de Jouvenel cuando resume la diferencia entre la soberanía premoderna y la moderna con este par de fórmulas: la premoderna se correspondería con la máxima “la justicia dirigiendo la voluntad” del soberano, mientras que la moderna con la máxima “la voluntad [del príncipe o del pueblo] dirigiendo la justicia”<sup>38</sup>. En el primer caso, el orden justo es previo y limita la discrecionalidad política; en el segundo, la voluntad política establece precisamente en qué consiste el orden justo.

Se entiende ahora que, en la época premoderna, la ley promulgada o creada por el soberano sea expresión de la *iurisdictio*. Dar una ley es también *dicere ius*, “decir el derecho”, confirmar un orden antecedente y superior a cualquier voluntad. Para la teoría de la *iurisdictio*, soberano y juez se remiten recíprocamente, pues entre la ley y la sentencia no hay una diferencia sustancial: ambas se inspiran en un preexistente y justo orden de cosas. Asimismo, esta teoría pone en relación la soberanía con la *aequitas*, ya que esta última también permite legislar y llenar lagunas jurídicas. La *aequitas* alude a un conjunto ordenado y armónico de principios, reglas e instituciones que se puede encontrar en las mismas cosas y que debe guiar las actuaciones del soberano<sup>39</sup>. Tanto las

<sup>35</sup> PANOFSKY, Erwin: *Arquitectura gótica y pensamiento escolástico* [1957], Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1986, pp. 40-43.

<sup>36</sup> SCHMITT, Carl: *El Leviathan*, Madrid, Rivadeneyra, 1938, p. 51.

<sup>37</sup> MAQUIAVERO, Nicolás, *El Príncipe* [1531], Madrid, Alianza, 1981.

<sup>38</sup> JOUVENEL, Bertrand de: *La soberanía* [1955], Granada, Comares, 2000, pp. 205-206.

<sup>39</sup> GROSSI, Paolo: *El orden jurídico medieval*, op.cit., p. 147.

sentencias como las leyes se hayan inspiradas por este principio, como expresa uno de los textos fundamentales de la Edad Media, el *Policraticus* de Juan de Salisbury: “la ley es ante todo intérprete de la equidad (*lex vero aequitatis interpretes est*)”.

En la Baja Edad Media se impone la diferencia entre la *iurisdictio plenissima* de un emperador o monarca, que está sometida a los límites antes referidos, y la *plenitudo potestatis papal*<sup>40</sup>. En este último caso empieza a romperse el carácter relativo, ordenado (*potentia ordinata*) o limitado de la soberanía premoderna. Esta ruptura pone de relieve aquello que hemos comentado al principio de este artículo: que en muchas ocasiones los conceptos y las prácticas políticas se adelantan a su tiempo. El poder pleno del Papa se acerca ya al significado de la teología política moderna, esto es, a la *potentia absoluta* del soberano hobbesiano. En cambio, la teoría conciliarista, que asume argumentos y categorías premodernas, critica la innovación papal de la *plenitudo potestatis* por ser algo propio de los tiranos. El conciliarismo subraya los límites del poder del Papa porque se inspira en la concepción premoderna de gobierno o representación y hace uso de la metáfora organológica del cuerpo y la cabeza<sup>41</sup>. A diferencia de Cristo, que es a la vez miembro parcial (*caput*) y cuerpo entero (*corpus*), el sumo pontífice (*caput*) de los conciliaristas no puede identificarse con ese todo orgánico que es la Iglesia (*corpus*).

En suma, el gobierno polisinodial incorpora el pensamiento de la *iurisdictio* que establece un poder político limitado. El sistema de gobierno polisinodial depende en última instancia de un monarca o gobernante supremo que “dice el derecho” con sus sentencias, leyes y demás prácticas gubernativas y administrativas.

Otro par de conceptos estrechamente vinculado con la constitución mixta y el sistema polisinodial es el de prudencia y *consilium*. La reflexión sobre los sínodos se vincula siempre a la teoría sobre las virtudes del monarca y de sus ministros. Por este motivo, el soberano con poder jurisdiccional, que es el gobernante encargado de “decir el derecho”, ha de tener sobre todo una virtud: prudencia. Citemos a título de ejemplo a Portocarrero, que habla de ella en los primeros capítulos del segundo discurso, antes de

<sup>40</sup> COSTA, Pietro: “La soberanía en la cultura político-jurídica medieval: imágenes y teorías”, *Res Pública. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, nº 17, 2007, pp. 50-54.

<sup>41</sup> HOFFMANN, Hasso: *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'Antichità all'Ottocento* [2003], Milán: Giuffrè, 2007, pp. 337-343.

tratar el gobierno por Consejo<sup>42</sup>. El publicista español muestra su completa ortodoxia cuando señala que esta es la principal virtud de los gobernantes porque permite la sabia, detenida y juiciosa deliberación. Un sistema administrativo colegial, de constitución mixta y responsabilidad compartida, contribuye a que la adopción de medidas y la promulgación de sentencias sean el resultado de una prudente y meditada deliberación. Los defensores del sistema polisinodial suelen decir que, en el seno del órgano colegial del Consejo, impera la prudencia y por ello se produce un dominio según la razón, y no según la voluntad.

El pensamiento político premoderno que reflexiona sobre el prudente gobierno suele asociar el tema del *consilium*, o el de los sabios y virtuosos servidores que han de aconsejar al rey, con el del *concilium*, con el de la reunión de los mejores en un órgano colegial de administración. Acerca de los consejeros del rey, de su elección, virtudes y funciones, se desarrolla a lo largo de la Edad Media una extensa literatura política, empezando por las obras gnómicas árabes que se hallan en la raíz de toda la literatura sapiencial<sup>43</sup>. El género de los “espejos de príncipes”, cuyo modelo lo proporciona el *Regimiento de Príncipes* de Egidio Romano, también concede mucha importancia a esta temática. En el Renacimiento abundan las obras dedicadas a los consejeros del príncipe, como el ya mencionado memorial de Furió Ceriol. Todavía la tratadística barroca suele sostener que más vale un príncipe mediocre que respete el consejo de los sabios que otro que solo se vale de su gran inteligencia y no consulta a nadie<sup>44</sup>.

La doctrina secular acerca de la necesidad de consejo alcanza su mayor grado de institucionalización con el sistema polisinodial. Está claro que, para los defensores del sistema administrativo colegial, el rey, si no quiere caer por la pendiente de la tiranía, necesita de consejo. Se parte asimismo del principio de que el consejo será más acertado

<sup>42</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico*, op.cit., pp. 141 y 252.

<sup>43</sup> En las obras gnómicas medievales el modelo de realeza coincide con el del rey-filósofo, pero ello no obsta para que el príncipe deba consultar con sus sabios consejeros antes de tomar una decisión. En este sentido, el *Calila e Dimna* dice que actúa según la ley “el rey que demanda consejo a los filósofos”; véase GÓMEZ REDONDO, Fernando: *Historia de la prosa medieval castellana*, Madrid, Cátedra, I, 1998, p. 208. Para esta literatura sapiencial, los consejeros no solo deben ser sabios o filósofos, sino que además deben poseer en grado sumo, como señala *Poridat de las poridades*, traducción castellana de la célebre obra árabe *Sirr al Asrar*, la virtud de la “fieldad e lealtad”; véase PSEUDO ARISTÓTELES: *Secreto de los secretos, Poridat de poridades, versiones castellanas del Pseudo-Aristóteles Secretum secretorum*, edición de Hugo O. Bizzarri. Valencia, Universidad de Valencia, 2010, p. 135.

<sup>44</sup> MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado*, op.cit., p. 282.

cuantos más sean los que deliberen. De ahí la conveniencia de reunirlos en sínodos. Se comprende así que tanto Furió Ceriol, que se extiende en las calidades que debe reunir el consejero en cuanto al alma y el cuerpo<sup>45</sup>, como la obra que pone término a la tratadística barroca, *Teatro Monárquico*, reconozcan que lo fundamental de este sistema polisinodial es la elección de los ministros de tales consejos. Portocarrero escribe a este respecto que “no tiene un principio en su gobierno más dificultosa crisis que la elección de ministros, porque en ella consiste la vida y muerte de la república”, y que “de los buenos consejeros dimana la salud de la república y la conservación del imperio”<sup>46</sup>.

La pluralidad y complejidad territorial de las comunidades políticas favorece también el establecimiento de una estructura administrativa compleja como es el sistema de gobierno de los Consejos. En el caso español, la administración de la monarquía llegó a tener hasta doce sínodos porque varios de ellos eran territoriales. Cabe apreciar así una cierta afinidad entre el sistema polisinodial, con su división del gobierno en Consejos temáticos y territoriales, y el federalismo premoderno.

La referencia teórica más importante en esta materia es Althusius, que es también un gran defensor de la constitución mixta, ya que concibe los diferentes regímenes políticos como el resultado de mezclar elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos. Además, el jurista alemán se convierte en el gran teórico del federalismo en una etapa en la que todavía no se ha impuesto el concepto hobbesiano de soberanía<sup>47</sup>. Para Altusio, cualquier constitución, con independencia de que en las poliárquicas dominen más los elementos aristocráticos y democráticos que en las monárquicas, tiene una forma “temperada y mixta”. En toda constitución se debe conciliar la democrática soberanía del pueblo, la aristocrática representación de magistrados intermedios en órganos colegiales diversos y el monárquico gobierno que debe administrar los bienes comunes y coordinar la pluralidad de asociaciones que componen el pueblo<sup>48</sup>.

Es preciso insistir en que la althusiana soberanía o *summa potestas* del pueblo, al cual llama también consociación simbiótica universal, es una noción muy distinta de la moderna, que parte de la noción de un pueblo compuesto por elementos abstractos y

<sup>45</sup> FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Consejo*, op.cit., pp. 56-57.

<sup>46</sup> PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico*, op.cit., p. 229.

<sup>47</sup> DUSO, Giuseppe: “La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius”, *Filosofia Politica*, vol. XIX, nº 1, 2005, pp. 77-96.

<sup>48</sup> ALTUSIO, Juan: *Política* [1614], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 614-616.

homogéneos, los ciudadanos. A diferencia del pueblo moderno, la consociación simbiótica universal está integrada por una heterogeneidad de grupos sociales o asociaciones parciales. Se trata de partes que se hallan organizadas y que, en correspondencia con el régimen mixto, deben mantener una relación armónica con el elemento monárquico que, sin detentar nunca la *summa potestas* que pertenece a todo el pueblo o consociación simbiótica universal, coordina las diferentes partes de la *consociatio*. Cuando las consociaciones son territoriales, la armonización establecida se corresponde con lo que los modernos entienden por federalismo.

Otra relevante muestra de federalismo premoderno y división administrativa en Consejos la encontramos en esa especie de proyecto de unión europea que el duque de Sully proporciona en sus *Œconomies Royales*. Esta obra del siglo XVII, salida de la pluma de un antiguo ministro calvinista de Henri IV, contiene un proyecto de confederación europea que volvemos a encontrar en otro firme defensor del sistema polisinodial, el abad de Saint-Pierre<sup>49</sup>. Este último, en su libro *Discours sur la polysynodie*, pretendía demostrar que “la pluralidad de Consejos es la forma de ministerio más avanzada para un rey y para su reino”. En relación con la obra de Maximilien de Bethune, duque de Sully, cabe decir que propone crear siete Consejos. Como suele ser habitual en esta literatura, el duque establece dos niveles: en un primer nivel encontramos un sínodo restringido de contenido más político o general, y en un segundo nivel cabe apreciar un conjunto de órganos colegiales administrativos que resuelven todas las demás cuestiones planteadas por los diversos integrantes de la comunidad federal<sup>50</sup>.

En resumen, podemos afirmar que el sistema polisinodial, debido a su forma jurisdiccionalista de actuar y a que los consejeros rechazan toda posibilidad de innovación jurídica, resulta inherente, en primer lugar, al concepto premoderno de *iurisdictio*. En segundo lugar, resulta muy importante la apelación a virtudes como la prudencia y a conceptos como el de *consilium* o consejo. Tales virtudes y conceptos nos permiten comprender que el sistema mixto polisinodial está unido a una concepción limitada del gobierno, muy distinta del concepto moderno de soberanía. Y, en tercer

<sup>49</sup> SAINT-PIERRE, Charles Irénée Castel (abbé de): *Discours sur la polysynodie*, Amsterdam, Villard & Changuion, 1719.

<sup>50</sup> SULLY, duque de (Maximilien de Béthune): *Mémoire des sages et royales œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires de Henri le Grand* [1664], edición de Joseph-François Michaud y Jean-Joseph-François Poujoulat, París, Éditions du Commentaire Analytique du Code Civil, 1837, II, pp. 350-352.

lugar, el sistema polisinodial conecta con la concepción premoderna o clásica de federalismo, tal como encontramos en los escritos de Althusius y el duque de Sully, porque se presenta como un sistema administrativo adecuado para dar respuesta a la real complejidad social de la comunidad, es decir, a la heterogeneidad natural, social y jurídica de las asociaciones y territorios que conforman el Estado. Todo ello contrasta con la tendencia moderna a la unificación y homogeneización territorial y con un concepto simplificado de federalismo cuyo ejemplo más claro es el federalismo dual norteamericano<sup>51</sup>.

#### 4.- Las críticas dirigidas contra el sistema polisinodial de la monarquía hispánica

El sistema de gobierno polisinodial se desarrolla en la monarquía hispánica en un tiempo en el que comienzan a cuestionarse los conceptos y las prácticas políticas del periodo medieval, un periodo en el que las principales funciones del rey eran jurídicas: principalmente “la de garantizar la Justicia, secundariamente la de garantizar la paz”<sup>52</sup>. En la primera Modernidad, el periodo que comienza en siglo XVI con las guerras civiles de religión, el ámbito jurídico-constitucional ya no refleja del todo la estrategia política del poder real. António Hespanha tiene razón cuando acude al concepto de “dispositivo de poder” para explicar el nacimiento de un gobierno que no se limita a la *iurisdictio*, es decir, a dar forma “a medios instituidos y legítimos de sujeción”<sup>53</sup>. Desde el siglo XVI, el poder pretende también “estructurar el campo de acción de los otros”. Ello se logra unas veces con atribuciones legislativas y otras con prácticas gubernamentales innovadoras que ya no pueden ser incluidas dentro del paradigma jurisdiccional.

En este nuevo contexto histórico, que coincide con el desarrollo del pensamiento sobre la razón de Estado y el triunfo del criterio político de la eficacia, es comprensible que se empiece a cuestionar una buena parte de los conceptos premodernos, pero sin romper completamente con ellos. No faltan, por tanto, las críticas a la constitución mixta

---

<sup>51</sup> SCHWARTZ, Bernard: *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cívitas, 1993.

<sup>52</sup> HESPAÑA, António M.: *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Madrid, Taurus, 1989, p. 405.

<sup>53</sup> HESPAÑA, António: *Vísperas del Leviatán, op.cit.*, p. 412; véase FOUCAULT, Michel: “Deux essais sur le sujet et le pouvoir”, en Hubert DREYFUS y Paul RABINOW, *Michel Foucault. Un parcours philosophique. Avec un entretien et deux essais de Michel Foucault*, París, Gallimard, 1984, p. 314.

en su versión polisinodial. Comencemos señalando las críticas más importantes que se plantearon durante el periodo de los Austrias.

El sistema de los Consejos, al mismo tiempo ejecutivo y legislativo, es criticado por ser un poder desmesuradamente amplio que a menudo da lugar a conflictos de competencias, o a que el mismo asunto sea resuelto por dos o más Consejos a la vez. Esta crítica se puede encontrar incluso en obras que, como la de Furió Ceriol, son firmemente defensoras de este sistema. Solo si se evitaban esos conflictos de competencia, el sistema polisinodial podía lograr una mayor resolución en el despacho de los asuntos gubernamentales. Cuando no cumplía con estas expectativas, el gobierno de Consejos era criticado por establecer una burocracia descerebrada, o por carecer de autoridad suficiente para coordinar con solvencia los diversos órganos colegiados. Portocarrero se limitaba a insinuar este problema de la descoordinación cuando seguía la tradicional recomendación de que el rey asistiera en persona a los Consejos y de esta manera ejerciera la coordinación entre tantos sínodos. El rey que estuvo más cerca de seguir esta indicación fue el “rey papelero”, Felipe II, y, como demuestran algunas fuentes, provocó aún más descoordinación<sup>54</sup>. Para muchos de los tratadistas españoles, la función de coordinación debía ser ejercida por el Consejo de Estado, la verdadera “cabeza de todos los otros Concejos”<sup>55</sup>. Sin embargo, este sínodo, en lugar de especializarse en la tarea de armonizar las resoluciones de los demás, asumía otras funciones, algunas tan importantes como las relativas a la política exterior, que le restaban capacidad para ejercer las tareas de armonización.

Durante los Austrias no hubo posibilidad de plantearse seriamente la resolución de este problema. Habrá que esperar nada menos que hasta el 8 de julio de 1787 para que Floridablanca establezca, con el objeto de coordinar todas las políticas de la administración estatal, la Junta Suprema de Estado, una especie de Consejo de ministros que estaba integrado por todos los secretarios del Despacho bajo la dirección del secretario de Estado. Floridablanca, en el *Memorial de renuncia presentado a Carlos III* en 1788, decía que las principales funciones de esta Junta eran las siguientes: acelerar la resolución de las cuestiones más urgente y útiles, evitar las resoluciones contradictorias cuando se

<sup>54</sup> KAMEN, Henry: *Una sociedad conflictiva: España, 1469-1714*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 238-239.

<sup>55</sup> MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado*, op.cit., pp. 290-291; FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Consejo*, op.cit., p. 19.

trataba de cuestiones públicas que afectaban a varias secretarías, reducir las arbitrariedades, mejorar la provisión de empleos, y, en especial, favorecer la continuidad en la gestión administrativa<sup>56</sup>. Esta innovación encontró una gran resistencia dentro del sector tradicionalista. La Junta de Estado fue finalmente disuelta porque suponía en la práctica la eliminación del sistema polisinodial y de la sociedad estamental que a él estaba unido. Ciertamente, la nueva Junta aumentaba el poder del monarca y de sus ministros y, por tanto, restaba poder a los cuerpos intermedios de la monarquía.

La falta de responsabilidad por las decisiones adoptadas en los Consejos era otra de las acusaciones más habituales desde el siglo XVI. Aunque los sínodos tenían un presidente, la responsabilidad de las medidas adoptadas por el órgano colegial solían diluirse entre sus diversos miembros. Finalmente, entre las críticas más extendidas, se encuentra la lentitud y poca diligencia en el despacho de los asuntos. Ello se debía en gran parte a que el Consejo asumía una pesada metodología jurisdiccional que involucraba a muchas partes<sup>57</sup>. En el caso español se acudía en algunas ocasiones a Juntas, más allá de que se crearan por otras razones, para resolver los asuntos que descuidaban los sínodos. Ahora bien, no parece que esta solución fuera suficiente para resolver las acusaciones de ineeficacia dirigidas contra este sistema.

Cuando llegamos al siglo XVII, a la época barroca de crisis de la monarquía hispánica, se cuestionan incluso los valores y principios jurídico-políticos que fundamentaban el sistema político y administrativo que estamos comentando y que hasta entonces eran indiscutibles. Este es el caso de la misma virtud de la prudencia. Los tratados políticos de este periodo suelen denunciar el exceso de prudencia por ser un inconveniente para la política exterior española que compite por la hegemonía con Francia. La crítica de ese exceso de celo del gobierno y de sus ministros, que se traduce en falta de diligencia en la resolución de los conflictos, se convierte así en un cuestionamiento indirecto del sistema administrativo polisinodial en su conjunto.

---

<sup>56</sup> FLORIDABLANCA, conde de: *Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial*. Murcia: Academia Alfonso X el Sabio, 1982, pp. 395-405; véase ESCUDERO, José Antonio: *Los orígenes del Consejo de ministros en España/1*. Madrid: Editora Nacional, 1979, pp. 427-430.

<sup>57</sup> Una prueba de esta crítica es el escrito anónimo descubierto por Escudero, en el que se alude a un galimatías de secretarios, Juntas, Consejos y demás instancias por las que debían pasar los asuntos de gobierno antes de resolverse. ESCUDERO: *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, op.cit., p. 29.

Para los publicistas del siglo XVII, el sistema político y administrativo de la monarquía hispánica había mostrado su versión óptima en el siglo anterior. Según Juan de Salazar, la perfección se alcanza con los Reyes Católicos. En aquellos tiempos, la jurídica y moral prudencia hispana se imponía sobre la inmoral y extranjera astucia, la cual ya empezaba a formar parte del nuevo arte maquiavélico de gobernar<sup>58</sup>. Sin embargo, esta distinción se emborrona cuando examinamos la obra de ese complejo y ambiguo diplomático que fue Saavedra Fajardo. En una de las empresas de su libro más conocido, el publicista español escribe acerca de la necesidad de “consejos atrevidos” en la situación excepcional de guerra. Añade que la desventaja de españoles y alemanes con respecto a los franceses se debe a que los primeros adolecen de falta de resolución y de celeridad en la toma de decisiones<sup>59</sup>. En cambio, los impacientes franceses obtienen muchos éxitos “porque no dan en lo tibio y alcanzan a la velocidad de los casos”. En la línea del pensamiento de la *ratio status*, Saavedra estaba convencido de que la eficacia política dependía de la celeridad en la toma de decisiones. De ahí que dijera que “no siempre es feliz la prudencia”<sup>60</sup>.

En una empresa anterior, Saavedra mantenía algo que, en principio, puede sorprender en un autor que escribe un libro titulado *Idea de un príncipe político cristiano*: “Los españoles aman la religión y la justicia, son constantes en los trabajos, profundos en los consejos, y así, tardos en la ejecución”<sup>61</sup>. Saavedra sostiene aquí algo que roza la heterodoxia maquiavélica: las virtudes cristianas, o más bien católicas, explican el retraso en la ejecución de los españoles, y, por tanto, se hallan en la raíz de esa defectuosa administración jurisdiccional de los asuntos gubernamentales que es el sistema polisinodial. Es decir, como los españoles aman la religión y la justicia, su deliberación es rigurosa y profunda, pero sus acciones se demoran en exceso y por ello dejan pasar las ocasiones. Está claro, como demuestra su correspondencia, que el diplomático español estaba muy preocupado por la inmovilidad del sistema político y administrativo. Consciente de la descoordinación que imperaba en el sistema sinodal español, Saavedra propuso formar cada diez años en Madrid un Consejo general integrado por dos miembros de cada uno de los sínodos y por dos diputados de cada una de las provincias

<sup>58</sup> SALAZAR, Juan de: *Política española*, *op.cit.*, pp. 117-121.

<sup>59</sup> SAAVEDRA FAJARDO, Diego (1988): *Empresas Políticas* [1640], Barcelona, Planeta, 1988, pp. 582-583.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 591.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 556.

de la monarquía<sup>62</sup>. Ahora bien, todo esto no se traducía todavía, como sin embargo sí ocurrirá en el siglo siguiente, en una crítica directa del gobierno de los Consejos que condujera a plantearse la necesidad de sustituirlo por otro sistema.

Baltasar Gracián, con su complejo y barroco estilo de pensar, es más crítico con la nueva razón de Estado que Saavedra. No obstante, aprecia también algunos problemas significativos en el exceso de prudencia de la política española. Al igual que Saavedra, Gracián piensa que la guerra entre españoles y franceses por la hegemonía europea constituye en el fondo un enfrentamiento entre dos caracteres opuestos. El autor jesuita está convencido de que los españoles son prudentes, mientras que los coléricos franceses se caracterizan por ser extremadamente diligentes, por mostrar una pasión desmesurada por la prisa, que desemboca inevitablemente en imprudencia. Gracián elogia así la política juiciosa, prudente, de los “espíritus detenidos” que discurren con prolividad y que pertenecen a “naciones de espera” como la española<sup>63</sup>.

El autor de *El Discreto* estima que “los buenos repentes” –la virtud relacionada con la prontitud y la diligencia– resultan imprescindibles en el campo de batalla, y, por tanto, son propios de los jefes militares. En este contexto sí es cierto que “salen más las medianías impensadas que los superlativos prevenidos”<sup>64</sup>. Pero lo que es virtuoso en el campo de batalla no lo es en el gobierno del Estado, pues los soberanos han de tener “tiempo y lecho donde se maduren las resoluciones, pensando las noches enteras para acertar los días” (1997, 284). Aunque Gracián (1997, 329; 331) reconoce que es mala la “extremada sindéresis” en el gobernante y que lo ideal es que posea a la vez las virtudes de diligencia y prudencia, al final sostiene que, en la política contienda que mantienen franceses y españoles, la prudencia hispana siempre vencerá a la diligencia y cólera de los galos. A su juicio, “lo que le falta al español de prontitud lo suple con el consejo, y, al contrario, la temeridad en el francés es lastre de su increíble diligencia”. Para los hombres de aquel tiempo había un tránsito natural del consejo (*consilium*) prudente al órgano jurisdiccional del sínodo (*concilium*). Por ello, argumentaciones como las del autor de *El Discreto* impedían ver un lastre político en la prudencia inherente al lento y complejo sistema jurisdiccional de los Consejos.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 379.

<sup>63</sup> GRACIÁN, Baltasar: *El Discreto* [1646], Madrid, Alianza, 1997, p. 188.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 279.

Terminamos con la crítica que el gobierno polisinodial recibe en el siglo XVIII, en la época en la que estalla el conflicto entre los secretarios de Despacho del rey y los sínodos. Durante este siglo es cada vez más evidente que el Estado moderno, y la constelación de conceptos unidos a él, resulta incompatible con un sistema polisinodial. Se entiende así que el siglo XVIII español esté marcado, desde el punto de vista de la administración central, por la lucha del soberano y de sus ministros contra las estructuras del sistema constitucional antiguo y, en especial, contra el sistema polisinodial. No obstante, la resistencia de los cuerpos intermedios fue muy grande, y habrá que esperar hasta el siglo siguiente para poner término definitivamente a este régimen de gobierno.

Entre las principales apologías del antiguo sistema constitucional, cabe destacar la obra antes mencionada que escribe Pablo de Mora y Jaraba en 1747: *La ciencia vindicada contra los plumistas y definición de las Secretarías del Despacho Universal*. Este texto aboga por incorporar en los Consejos a letrados, profesores en jurisprudencia y expertos funcionarios con formación jurídica, y se muestra contrario a nombrar como Secretarios del Despacho Universal a “legos plumistas”. Se opone así a que sean elegidos aquellos que, aun con experiencia profesional, carezcan de suficientes conocimientos jurídicos<sup>65</sup>. En cambio, los defensores del nuevo sistema administrativo sostenían que en España había demasiados jueces y letrados. Este es el caso del gran ministro Campillo que, en 1739, a propósito de la cuestión de si el responsable político de la justicia debía ser letrado o político, comentaba que, “aunque parezca oponer a la común y más seguida opinión de que debe ser jurisconsulto, mi sentir es al contrario”<sup>66</sup>. Opinión similar expresa el ministro Floridablanca (1982, 116) en su *Instrucción Reservada* de 1787: “es preciso absolutamente que los consejeros no sean solamente letrados, sino políticos y experimentados en el arte de gobernar”.

Mora y Jaraba seguía defendiendo la forma jurisdiccionalista y el sistema polisinodial que, para los ministros absolutistas de los Borbones, era incapaz de responder con celeridad a las necesidades políticas<sup>67</sup>. En esta línea conservadora, Mora y

---

<sup>65</sup> ESCUDERO: *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, op.cit., p. 257.

<sup>66</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en AA.VV., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 183-184.

<sup>67</sup> La defensa del sistema polisinodial por Mora y Jaraba hace difícil mantener la tesis de Escudero, de que debe ser considerado uno de los más destacados reformistas de la administración real del siglo XVIII; véase ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, op.cit., p. 256.

Jaraba denunciaba las formas indebidas “con que en las oficinas altas han sido tratados los ministros más respetables de los Consejos en el gobierno pasado”<sup>68</sup>. Sostenía asimismo que los ministerios o secretarías de Despacho universal debían limitarse a servir de enlace entre los Consejos y el rey. Esta función de enlace exigía finalmente que existieran tantas secretarías de Despacho como sínodos<sup>69</sup>.

La diferencia entre la posición innovadora de Campillo y la conservadora de Mora y Jaraba nos permite comprender por qué se asocia la reforma administrativa con la política absolutista propugnada por los ministros borbónicos. Los cambios en la administración se produjeron gracias al aumento del poder del monarca y de sus ministros y a la disminución de influencia de los Consejos, dominados por los poderes intermedios de la nobleza y la Iglesia. Al mismo tiempo, era necesario ese cambio de sistema administrativo para que se pudieran introducir reformas sustanciales en el país. Absolutismo y administración moderna aparecían, por tanto, como dos términos indisociables en la España anterior a Cádiz. No obstante, los sectores conservadores y reaccionarios, sobre todo los surgidos tras la Revolución francesa, se equivocaban cuando mantenían que las reformas administrativas que sustituían el sistema polisinodial por órganos ejecutivos unipersonales y responsables estaban vinculadas exclusivamente con el absolutismo o con el despotismo monárquico del Antiguo Régimen.

Lo cierto es que las políticas absolutistas, que debían llevar al desmantelamiento del sistema administrativo polisinodial, fueron continuadas por los liberales del siglo XIX. Los revolucionarios culminaron, como supo ver Tocqueville en *L'Ancien Régime et la Révolution*, la liquidación de los cuerpos intermedios que iniciaron los absolutistas del siglo anterior<sup>70</sup>. Todo ello demuestra que no son necesariamente las políticas absolutistas las que explican las reformas administrativas contrarias al sistema de gobierno por Consejos. Sí existe, en cambio, un vínculo necesario entre la noción moderna de soberanía y la desaparición del viejo sistema administrativo. La nueva soberanía estaba unida a una constelación de conceptos abstractos que resultaban incompatibles con todos esos

---

<sup>68</sup> ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, op.cit., p. 257.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>70</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Cívitas, 1994, pp. 46-47.

conceptos premodernos que, como constitución mixta, gobierno polisinodial, *iurisdictio* o prudencia, hemos analizado en páginas anteriores.

## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce: *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine* [1991], París, Calmann-Lévy, 1998 [edición en castellano: *We the People I: Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2015].
- ALTUSIO, Juan: *Política* [1614], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- BALTAR RODRÍGUEZ, Juan Francisco: *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BARRIOS, Feliciano: *El Consejo de Estado de la monarquía española (1521-1812)*, Madrid, Consejo de Estado, 1998.
- *La gobernación de la monarquía de España. Consejos, Juntas y Secretarios de la Administración de Corte (1556-1700)*, Madrid: Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.
- BIRAL, Alessandro: “Hobbes: la sociedad sin gobierno”, en Giuseppe DUSO (ed.), *El contrato social en la filosofía política moderna* [1998], Valencia, Leserwelt, 2002.
- BLUMENBERG, Hans: “Aproximación a una teoría de la inconceptuabilidad”, en *Naufragio con espectador* [1979], Madrid, Visor, 1995.
- *Paradigmas para una metaforología* [1998], Madrid, Trotta, 2003.
  - *Trabajo sobre el mito* [1979], Barcelona, Paidós, 2003.
- BOBBIO, Norberto: “Governo misto”, en Norberto BOBBIO, Nicola MATEUCCI y Gianfranco PASQUINO (eds.), *Dizionario di Política*, Turín, Tea, 1992.
- CANZIANI, Guido; GRANADA, Miguel A. y ZARKA, Yves Charles (eds.): *Potentia Dei. L'omnipotenza divina nel pensiero dei secoli XVI e XVII*, Milán, Franco Angeli, 2000.
- CHIGNOLA, Sandro y DUSO: Giuseppe, *Historia de los conceptos y filosofía política*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009.
- COSTA, Pietro: *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale*, Milán, Giuffrè, 1969.
- “La soberanía en la cultura político-jurídica medieval: imágenes y teorías”. *Res Pública. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, nº 17, 2007, pp. 33-58.
- DUSO, Giuseppe: *La rappresentanza: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milán, 2003.

– “La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius”, *Filosofia Politica*, vol. XIX, nº 1, 2005, pp. 77-96.

ESCUDERO, José Antonio: *Los orígenes del Consejo de ministros en España*, Madrid, Editora Nacional, 1, 1979.

EZQUERRA REVILLA, Ignacio, *El Consejo Real de Castilla en el espacio cortesano (Siglos XVI-XVIII)*, Madrid, Polifemo, 2017.

FEBVRE, Lucien: *Le problème de l'incroyance au XVIe siècle. La religion de Rabelais*, París, Albin Michel, 1942 [edición en castellano: *El problema de la incredulidad en el siglo XVI. La religión de Rabelais*, Madrid, Akal, 1996].

FLORIDABLANCA, conde de: *Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial*, Murcia, Academia Alfonso X el Sabio, 1982.

FOUCAULT, Michel: “Deux essais sur le sujet et le pouvoir”, en Hubert DREYFUS y Paul RABINOW, *Michel Foucault. Un parcours philosophique. Avec un entretien et deux essais de Michel Foucault*, París, Gallimard, 1984, pp. 297-321.

FURIÓ CERIOL, Fadrique: *El Consejo y consejeros del príncipe* [1559], Madrid, Tecnos, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Cívitas, 1994.

GÓMEZ REDONDO, Fernando: *Historia de la prosa medieval castellana*, Madrid, Cátedra, I, 1998.

GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en AA.VV., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 157-196.

GRACIÁN, Baltasar, *El Discreto* [1646], Madrid, Alianza, 1997.

GROSSI, Paolo: *El orden jurídico medieval* [1995], Madrid, Marcial Pons, 1996.

HESPANHA, António M.: *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Madrid, Taurus, 1989.

HOFFMANN, Hasso: *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'Antichità all'Ottocento* [2003], Milán, Giuffrè, 2007.

JOUVENEL, Bertrand de: *La soberanía* [1955], Granada, Comares, 2000.

KAMEN, Henry: *Una sociedad conflictiva: España, 1469-1714*, Madrid, Alianza, 1984.

KANTOROWICZ, Ernst H.: *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval* [1957], Madrid, Alianza, 1985.

KOSELLECK, Reinhart: *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* [1979], Barcelona, Paidós, 1993.

– *historia/Historia* [1975], Madrid, Trotta, 2004.

MANIN, Bernard: *Los principios del gobierno representativo* [1997], Madrid, Alianza, 1998.

MAQUIAVELO, Nicolás: *El Príncipe* [1531], Madrid, Alianza, 1998.

MARAVALL, José Antonio: *Teoría del Estado en España en el siglo XVII* [1944], Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

MAYR, Otto: *La bilancia e l'orologio. Libertà e autorità nel pesiero politico dell'Europa moderna*, Bolonia, Il Mulino, 1998.

PANOFSKY, Erwin: *Arquitectura gótica y pensamiento escolástico* [1957], Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1986.

PORTOCARRERO Y GUZMÁN, Pedro: *Teatro Monárquico de España* [1700], Madrid, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

PSEUDO ARISTÓTELES: *Secreto de los secretos, Poridat de poridades, versiones castellanas del Pseudo-Aristóteles Secretum secretorum*, edición de Hugo O. Bizzarri, Valencia, Universidad de Valencia, 2010.

RANCIÈRE, Jacques: “Le concept d'anachronisme et la vérité de l'historien”, *L'inactuel. Psychanalyse et Culture*, n° 6, 1996, pp. 53-68.

– *La haine de la démocratie*, París, La Fabrique, 2005.

SAAVEDRA FAJARDO, Diego: *Empresas Políticas* [1640], Barcelona, Planeta, 1998.

SAINT-PIERRE, Charles Irénée Castel (abbé de): *Discours sur la polysynodie*, Amsterdam, Villard & Changion, 1719.

SALAZAR, Juan de: *Política española* [1619], Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

SCHMITT, Carl: *El Leviathan*, Madrid, Rivadeneyra, 1938.

– “Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía” [1922], en *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 9-58.

SCHWARTZ, Bernard: *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cívitas, 1993.

STRAUSS, Leo: *¿Qué es Filosofía Política?* [1968], Madrid, Guadarrama, 1970.

SULLY, duque de (Maximilien de Béthune): *Mémoire des sages et royales œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires de Henri le Grand* [1664], edición de Joseph-François Michaud y Jean-Joseph-François Poujoulat, París, Éditions du Commentaire Analytique du Code Civil, 1837.