

# ORIGENES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL AUSTRO-ALEMANA: LAS REFORMAS DE MAXIMILIANO A FINALES DEL SIGLO XV (\*)

SUMARIO: I) Introducción. II) Antecedentes. III) Esquema general y directrices de la Reforma. IV) La polémica sobre las reformas de Maximiliano. V) Consejo y Cancillería. VI) Significado de Maximiliano y su obra.

---

(\*) El presente trabajo fue realizado en el "Institut für deutsche und rheinische Rechtsgeschichte" y en el "Institut für europäische Rechtsgeschichte" de las Universidades de Bonn y Viena, respectivamente. En uno y otro centro de trabajo figura el material bibliográfico que aquí se cita. Dejo constancia de mi reconocimiento a los Profesores Hermann CONRAD y Hans LENTZE, a quienes debo valiosas indicaciones, así como el grato recuerdo de su cordial acogida.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

- AÖG: *Archiv für österreichische Geschichtsquellen.*  
FiGO: *Forschungen zur inneren Geschichte Oesterreichs.*  
HZ: *Historische Zeitschrift.*  
MIÖG: *Mitteilungen des Institutes für österreichische Geschichtsforschung.*  
VKnGO: *Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Oesterreich.*  
VSW: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte.*  
ZSF: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte.*  
ZSW: *Zeitschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte.*

## I) INTRODUCCIÓN

Un amplio período de tiempo, en el tránsito de los siglos xv al xvi, contempla en Europa el nacimiento del Estado moderno. Con profundas raíces en la etapa precedente de la Baja Edad Media, este fenómeno se deja advertir —en su uniforme marcha hacia el absolutismo político— a través de dos factores complementarios: la renovación del pensamiento y la conformación de las estructuras en los nuevos cuerpos políticos de las Monarquías. Por encima de las diferencias entonces existentes entre los distintos países europeos —ámbito geográfico de acción o intereses políticos encontrados—, la citada renovación ideológica está afectada de un profundo signo generalizador. Baste para ello considerar la suficiente asimilación del derecho romano, operada en los dos siglos anteriores, y la difusión del nuevo planteamiento teórico del Estado absoluto. En este sentido, cualquier seria indagación de los postulados doctrinales del fenómeno —en el amplio marco de su localización espacial europea— puede revestir interés y hallar un eco adecuado en el propio sistema del pensamiento que alimenta los primeros pasos de la Monarquía española.

Tampoco el segundo factor —el proceso de institucionalización del Estado— se realiza de forma aislada y autónoma. En su lugar habré de referirme a las debatidas analogías entre el sistema de Administración Central que ordena Maximiliano, y el francés localizado en Borgoña; incluso, a propósito de concretos organismos como el Consejo de Estado, se ha advertido una coherente similitud con el existente en Inglaterra o Francia. Por lo que a España respecta —y sirva ello de inmediata justificación de mi análisis—, el interés de un acercamiento crítico a la labor organizadora de Maximiliano resulta más que suficiente. Con su nieto y sucesor, Carlos V, aparecen en nuestro país las instituciones más propias de la Monarquía —como los Consejos de Estado y Guerra— ligados a la figura del Monarca, y sin conexión directa con la persistente estructura de los Reinos. Maximiliano había establecido antes, en 1498, un Consejo al margen de las diferencias territoriales y de las exigencias de los estamentos, figurando también a su lado una serie de consejeros secretos ocupados fundamentalmente en los

asuntos de política exterior. La tarea de Maximiliano es el precedente directo e inmediato de la acabada institucionalización que Fernando I lleva a cabo, cuando —tras los pactos de Worms (18-4-1521) y Bruselas (7-2-1522)— se hace cargo de los territorios austriacos. Fernando, educado en España, fué acompañado por algunos consejeros españoles, y entre ellos Gabriel de Salamanca, personaje casi todopoderoso en los primeros años de gobierno del joven príncipe<sup>1</sup>. Ello ha llevado a que algún historiador afirme que Salamanca introdujo en Austria las formas españolas de gobierno<sup>2</sup> y a que se hayan denunciado otras analogías a propósito del Consejo Secreto, o en torno a la figura del Gran Canciller que aparece en el Consejo austriaco y —en la persona de Gatinara— manejando los resortes del recién nacido Consejo de Estado español<sup>3</sup>.

1 "Er war sein Berater und Geldgeber —testimonian FELLNER-KRETSCHWAYER— und versah die wichtigsten Aemter an seinem Hofe. Als oberster Sekretär leitete er die Hofkanzlei und als Schatzmeistergeneral verfügte er über die Einnahmen und Ausgaben der österreichischen Lande" (*Die österreichische Zentralverwaltung*. Sección I: "Von Maximilian I. bis zur Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei (1749)". En VKnGO, 5. Viena, 1907. La referencia hecha corresponde al vol. I ("Geschichtliche Übersicht"). Introducción, págs. 29-30.

2 Vid. A. WALTHER, *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian I. und Karl V.* Leipzig, 1909, pág. 189.

3 "So lange Ferdinand allein Regent der österreichischen Lande war, hatte er keinen geheimen Rath. Selbst sein Intimus Salamanca wurde nur Rath titulirt. Das Wörtchen "Geheim" führte die ausserordentliche Regierung, welche König Karl nach dem Tode Maximilians von Spanien aus in Oesterreich bestellt hatte. Diese heisst Statthalter, Regenten und Rätthe Irer Mt. geheimen Rathes und obersten Regiments aller öst. Lande (Archiv. des Ministeriums des Innern I, ex 1520 Niederösterreich). Auf Spanien weist auch der Titel "Präsident des geheimen Rathes" welchen der Cardinal von Trient, Bernhard von Cles, in dem dreissiger Jahren unter Ferdinand gehabt hatte (Vgl. Ordnung der Hofämter 1537, früher im Ministerium des Innern, jetzt im Staatsarchiv). Man denke an den Präsidenten des Rathes von Castilien. Bei dieser Gelegenheit sei auch erwähnt, dass im niederösterreichischen Hofrath gerade so ein Grosskanzler sass, wie im Rathe Karl V. —Baumgarten. Karl V., 1, 81 und 89—. Vid. FELLNER, *Zur Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung (1493-1848)*. 1, *Bis zur Errichtung der österreichischen Hofkanzlei*. En MIOG, vol. 8 —Innsbruck, 1887—, pág. 272, nota 1.

Es incorrecta su evocación del Consejo de Castilla al tratar del Consejo

Accediendo a las reiteradas peticiones de los estamentos —que se manifestaron de forma más aguda en la Dieta General de Augsburgo (1525)—, Fernando despide al español Salamanca y establece —1527— un coherente sistema de organismos en la Administración Central, llamado a permanecer. En este sistema, realizado sobre la base de las primeras reformas de Maximiliano, tienen cabida un Consejo y la Cancillería. Un año antes —1526— Carlos V llevaba a cabo en Granada la fundamental ordenación del Consejo de Estado español, que sustancialmente consistió —y aquí es perceptible otro hilo de paralelismo de ambas reestructuraciones— en la sustitución de los personajes extranjeros —flamencos, en este caso— por consejeros españoles<sup>4</sup>. Existen, pues, acusadas analogías dentro del general panorama de la Casa de Austria. Y así no es de extrañar que Hintze, en su interesante estudio del Consejo de Estado austriaco de los siglos XVI y XVII, comentando las afirmaciones de Fellner antes referidas, estimara de interés una más detenida comparación entre una y otra reforma<sup>5</sup>.

No deben olvidarse, por último, las múltiples interrelaciones de tipo personal, al estilo de lo acontecido con Gabriel de Salamanca. Granvela —vinculado estrechamente al Consejo de Estado español— procede de Borgoña, donde tal vez Maximiliano encontró el modelo de sus propias reformas; Conchillos había acudido a Flandes como Secretario de doña Juana; de los territorios del Norte viene a España —con Carlos V— Francisco de los Cobos, el futuro Secretario de Estado, etc., etc.

Este es el conjunto de motivaciones que nos han sugerido las líneas que siguen, a propósito del movimiento reformador de Maximiliano. Ellas pretenden establecer los planteamientos y problemática general de la cuestión, analizando dos instituciones —Con-

---

Secreto austriaco en el siglo XVI. Las funciones correspondientes —asuntos extranjeros, en especial—, las atendía entonces en España el Consejo de Estado y no el de Castilla.

4 Sobre la reforma del Consejo de Estado de 1526 y las relaciones de este organismo con el Canciller, podrá consultarse mi trabajo —ahora en curso de publicación—, *Los Secretarios del Rey: Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*. Primera parte, cap. II, C. 1.

5 Vid. *Der österreichische Staatsrat im 16. und 17. Jahrhundert*. En ZSR 8 (1887), pág. 142.

sejo y Cancillería— cuyo conocimiento, dada su existencia en suelo español, hemos juzgado de mayor utilidad. Asimismo, examinar brevemente el cuadro general de reformas de la Administración Central, de un interés que desborda el estricto marco geográfico donde aquellas acontecieron, recogiendo cierta aguda y hoy casi olvidada polémica, en la que se empeñaron historiadores alemanes y austriacos durante un cuarto de siglo.

## II) ANTECEDENTES

La concepción medieval, en lo que se refiere al ejercicio del poder político, dejaba a éste reducido a la administración de justicia —en la medida en que no era asumida, según las circunstancias, por los titulares de los señoríos— y al mantenimiento del orden en su doble proyección de realización interna y de garantía frente al exterior. Ello llevaba consigo una notable limitación y estrechamiento del poder del Príncipe <sup>6</sup>. No existía —como ha puesto de relieve Hellbling <sup>7</sup>— un *Beamtenstand* o burocracia, que garantizase la marcha autónoma de los mecanismos de la Administración. Los que eran llamados al ejercicio de determinados cargos, se encontraban sometidos al Príncipe por vínculos de vasallaje y muchas veces su remuneración quedaba condicionada a los mismos rendimientos del oficio desempeñado. En cuanto el Príncipe y su Corte constituían el punto central del sistema político, se produce primero un desarrollo de la propia Administración interna de ésta y sólo más tarde se alcanza una Administración para la totalidad del territorio <sup>8</sup>.

Lo dicho aquí implica una ausencia de colegiación con especi-

---

6 “Diese Auffassung—señala LUSCHIN para los territorios austríacos— hatte zu grosser Schmälerung der landesfürstlichen Gewalt geführt”. Vid. LUSCHIN VON EBENGREUTH, A., *Oesterreichische Reichsgeschichte. (Geschichte der Staatsbildung, der Rechtsquellen und des öffentlichen Rechts)*. Bamberg, 1896, cap. 39, pág. 265.

7 *Oesterreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Viena, 1956. Segundo período, cap. I, pág. 118.

8 Cfr. HARTUNG, F., *Deutsche Verfassungsgeschichte von 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Stuttgart, 1950, primera parte, cap. 5, pág. 46.

fica y duradera entidad, lo cual no excluye que incidentalmente aparezca —con Alberto I, por ejemplo— un Consejo con función asesora, que logrará cierta estabilidad en la etapa de Federico III. Baste ahora, a modo de guía, la simple mención del fenómeno, así como aludir a la antigua existencia del Canciller, cargo desempeñado en principio por clérigos y, más tarde, por juristas. Al margen de los oficios relacionados con la Hacienda, en donde Maximiliano operaría importantes reformas, hay que tener en cuenta la existencia del Mayordomo o *Hofmeister* —el más tarde *Obersthofmeister*—, oficio existente en el Tirol desde 1277, encargado de inspeccionar el orden de la Corte y velar por su mantenimiento. Finalmente —en la administración interna— los cuatro cargos privados: Mariscal —el más importante—, Senescal, Camarero y Escanciador<sup>9</sup>.

La superación del antiguo sistema y la marcha hacia una permanente estructura colegial de organismos, llevó —a lo largo del siglo xv— a algunas propuestas innovadoras. En ocasiones, estas propuestas aparecen vinculadas a paralelos esfuerzos en el ámbito eclesiástico, como en el caso de los Concilios de Constanza (1415-1418) y Basilea (1431-1448). Doctrinalmente es de destacar la obra de Nicolás de Cusa, *De Concordantia Catholica* —a juicio de Mitteis, el más importante texto escrito de reforma— y que proyecta una especie de Constitución de estados confederados<sup>10</sup>. Poco después —1439— habría que mencionar la llamada *Reformatio Sigismundi*<sup>11</sup>. Todo ello, junto a otros intentos de menor interés,

9 Vid. HELBLING, *Oesterreichische Verfassungs-...*, segundo período, capítulo I, núm. 2, págs. 120-122.

10 "Die wichtigste Reformschrift... die eine Art bundesstaatlicher Verfassung vorsah". MITTEIS-LIEBERICH, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 7.<sup>a</sup> edición, Munich y Berlín, 1961. Vid. 4.<sup>a</sup> parte, cap. 33, pág. 149. Esta afirmación figura invariable en las anteriores ediciones de la obra de MITTEIS, previas a la reelaboración de LIEBERICH.

11 "... die erste deutsch geschriebene, volkstümlichere Reformschrift", como la califica BOSL. Vid. Karl BOSL, *Staat, Gesellschaft, Wirtschaft im deutschen Mittelalter*. Constituye el apartado VII del vol. I de la obra dirigida por Gebhardt BRUNO, *Handbuch der deutschen Geschichte*, págs. 584-684. La cita —en el mencionado apartado VII—, corresponde al núm. G, "Der dualistische Charakter der deutschen Verfassungsentwicklung im Spätmittelalter: Reich-Territorialstaat-Ständestaat", epígrafe 256, pág. 683.

se desarrolló en el terreno de los proyectos o planes de reforma<sup>12</sup>. El paso siguiente —con Maximiliano— será de realizaciones prácticas<sup>13</sup>.

Otro factor que influyó de forma decisiva en configurar la situación, fue la misma debilidad del poder político en concurrencia con la presión de los estamentos. Durante el reinado de Federico III —en la etapa precedente a Maximiliano—, el prestigio y empuje de las fuerzas sociales habían debilitado al máximo la autoridad del Emperador. En los propios territorios de Federico —que debía gobernar tanto el *Reich* como los *Erbländer*—, los estamentos, y especialmente la nobleza y el alto clero, representaban un papel de importancia similar a la propia del Emperador. Ellos se sentían —hacen notar Fellner-Kretschmayr<sup>14</sup>— cogobernadores del territorio, aprobaban los impuestos, administraban justicia y mantenían propios soldados. Todo el complejo llevaba a una ma-

12 Una detenida exposición de estos planes de reforma puede verse en los trabajos siguientes:

ZIEHEN, E., *Mittelrhein und Reich im Zeitalter der Reichsreform 1356-1504*. El tomo I (Frankfurt, 1934) se ocupa de los años 1356 a 1491. El tomo II (Frankfurt, 1937), de 1491 a 1504. Vid también una recensión del I, realizada por Ernst BOCK, en HZ, vol. 151, págs. 353-356 y otra del II —firmada por Eugen FRANZ— en ídem, vol. 161, págs. 585-591.

MOLITOR, E., *Die Reichsreformbestrebungen des 15. Jahrhunderts bis zum Tode Kaisers Friedrichs III*. En *Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, herausgegeben von O. Gierke und J. v. Gierke*, 152 (1921). MOLITOR trata, por ejemplo, de la obra de Nicolás de Cusa y de la *Refermatio* de Segismundo (Vid. págs. 43 y ss.). Crítica de A. WERMINGHOFF, en ZSR 42 (1921), págs. 497-500.

HARTUNG, F. ha estudiado el período de tiempo que comprende la entrada de Maximiliano. Vid., *Die Reichsreform von 1485 bis 1495. Ihr Verlauf und ihr Wesen*. En *Historische Vierteljahrschrift* 16 (1913), págs. 24-53 y 181-209. Oírecen interés sus consideraciones a propósito de la Dieta de Frankfurt de 1485 que fue —según él— el preludio de las reformas del Imperio. (Vid. pág. 25).

13 “Die schon im 15 Jhdt. erwogenen Reichsreformpläne verdichteten sich unter Maximilian I (1493-1519) zu praktischen Versuchen einer Reichsreform”. MITTELS-LIEBERICH, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 5.<sup>a</sup> parte, cap. 41, pág. 186.

14 *Die österreichische Zentralverwaltung*. Sección I: “Von Maximilian I. bis zur Vereinigung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei (1749)”. Vol. I: “Geschichtliche Übersicht”. En VKUGO 5. Vid. pág. 3.

nifiesta disociación. Había —indican los autores arriba citados— Señor y estamentos, pero en ningún modo un unitario poder político que era justamente al que la Administración habría de servir más tarde. Disfrutaban además las ciudades de una notable autonomía en su gobierno, en virtud de los privilegios que habían alcanzado. El mantenimiento de esa autonomía —celosamente defendida por el *Stadtregiment*— fue un motivo permanente de fricciones y reajustes.

Señalemos, por último, como el Emperador mismo estaba sujeto en cierta forma a las pretensiones de los estamentos, en cuanto debía solicitar de éstos y las ciudades los subsidios suficientes para atender a distintas necesidades y —más en concreto— al mantenimiento del ejército y gastos de las guerras. La precaria situación económica general, en la que aquél estaba comprometido, agudizó su dependencia en relación a estas fuerzas sociales<sup>15</sup>.

### III) ESQUEMA GENERAL Y DIRECTRICES DE LA REFORMA

Cuando en 1490 pasó Maximiliano a hacerse cargo de los territorios austriacos, su condición jurídica en ellos no era uniforme<sup>16</sup>. La alta Austria le correspondía en calidad de Príncipe (*Landesfürst*); en cambio, el sector de la baja Austria pertenecía todavía a su padre Federico III, aplicándose las rentas que se obtenían de él al pago de dispendios bélicos. Federico III muere en 1493 (el 19 de agosto) y —de este modo— se encuentra Maximiliano al frente de toda la herencia austriaca<sup>17</sup>.

Con relación a las reformas de Maximiliano, habrá que distinguir los siguientes tres grupos de territorios<sup>18</sup>:

15 Sobre este punto, vid. LAMPRECHT, *Zum Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Wandlungen in Deutschland von 14. zum 16. Jahrhundert*. ZSW 1 (1893). Especialmente, págs. 199 y ss. y 233.

16 Vid. LUSCHIN, *Oesterreichische Reichsgeschichte*, tercer período, capítulo 39, pág. 266. Las consideraciones de LUSCHIN han sido recogidas a la letra por los autores más recientes, v. gr. HELBLING (Cfr. *Oesterreichische Verfassungs-...*, segundo período, cap. I, pág. 139).

17 Vid. HANTSCH, H., *Die Geschichte Oesterreichs*, 2 vols. Graz-Viena, 1947. En vol. I, libro II, cap. I, pág. 197.

18 Sigo la exposición de HELBLING, *Oesterreichische Verfassungen-...*, segundo período, cap. I, apartado 24, pág. 139.

a) Los *niederösterreichische Ländergruppe*, compuestos por *Oesterreich ob und unter der Enns*, Estiria, Carintia y Carniola, juntamente con los territorios limítrofes (Gorizia).

b) Los *oberösterreichische Ländergruppe*: Tirol y los *Vorlande*.

c) Los *vorderösterreichische Ländergruppe*, entre los que hay que contar las posesiones en el Rhin, alto Danubio, Alsacia y Suabia.

Sobre los territorios austriacos va a recaer el peso de las reformas que Maximiliano emprende, allanando éstas el camino para las que más tarde seguirán en otras partes del Imperio. En el planteamiento general cabe distinguir el sistema de organismos de la Corte o propia Administración Central (*Hofbehörden*), de las autoridades instituidas en los distintos territorios (*Landesbehörden*).

Los primeros —competentes tanto para el *Reich* como para los territorios austriacos—, se aglutinan en torno a las reformas de 1498, y son tres: El Consejo (*Reichshofrat*), la Cancillería (*Hofkanzlei*) y la Cámara (*Hofkammer*), que tenía como antecedente el cargo de *Generalschatzmeister*, que el mismo Maximiliano había instituido en Tirol en 1491. El Consejo desempeñará funciones asesoras, de gobierno y de justicia; la Cancillería se ocupará del despacho y expedición de los documentos, y la Cámara atiende las cuestiones financieras.

En cuanto a las *Landesbehörden*, con sede fija —a diferencia de las *Hofbehörden* que seguían al Rey—, y competentes sólo para los territorios austriacos, habría que enumerar el llamado *Regiment* y las autoridades u organismos financieros. El *Regiment* cuida del gobierno propio del *Land* y disfrutó de atribuciones políticas, de justicia y hacendísticas, que paulatinamente fue perdiendo, en beneficio de específicos organismos creados directamente para su gestión. El *Regiment*, que en principio tuvo carácter provisional —a fin de suplir las ausencias del Rey y luego se transformó en institución permanente—, seguía el juego de la división de los grupos de territorios antes enumerada. Había así un *Oberösterreichisches Regiment* con sede en Innsbruck y un *Niederösterreichisches Regiment*, localizado en Linz y —desde 1510— en Viena. Para

Alsacia y la Suabia occidental se creó un *Vorderösterreichisches Regiment*, en Ensisheim, dependiente del de Innsbruck.

Las reformas en las *Landesbehörden*, relacionadas con la cuestiones de Hacienda, comenzaron en el Tirol con la sustitución —en 1491— del *Oberster Amtmann* por un organismo colegiado: el *Innsbrucker Kammerkolleg*, denominado más tarde *Raitkammer*. En la baja Austria, le fueron sustraídos al *Regimeni* los asuntos financieros para confiarlos a un organismo especial: la *Schatz- und Rechnungskammer*. En 1498, instituye Maximiliano en el Tirol una Cámara que administra los ingresos, tanto del propio Tirol como de los *Vorlande*; es la *Innsbrucker Schatzkammer*. En cambio, los cinco territorios de la baja Austria contemplan el nacimiento de otra nueva autoridad— el *Vicedom*—, que en cada uno de ellos figuraba a la cabeza de los asuntos relacionados con la Hacienda. Los *Vicedom* estaban, en cierto modo, sujetos a la *Schatzkammer* de Innsbruck, y ésta a su vez dependía de un organismo central: la *Hofkammer*. Como Hellbling ha puesto de manifiesto, la general subordinación del sistema financiero a la *Innsbrucker Schatzkammer* era muestra también de un profundo sentido político, en cuanto denotaba la integración de los territorios de la alta y baja Austria en un único sistema. Ello, sin embargo, no llegó a prosperar. En 1499 transformó Maximiliano la *Innsbrucker Schatzkammer* en una *Raitkammer* para Tirol y los *Vorlande*, que aún mantuvo un año más su control sobre los territorios del *Niederösterreich*. En 1518, por último, logra Maximiliano que la *Innsbrucker Rechnungskammer* sea la máxima y general autoridad hacendaria para todos los *Erblände*.

Este es el cuadro esquemático de las reformas de Maximiliano que —como cabe observar— se centran de modo especial en las postrimerías del siglo xv. Sobre la situación política y social precedente, y con apoyo también en una acusada renovación ideológica, Maximiliano da el primer paso hacia el Estado absoluto. En el conjunto de las realizaciones, se pueden apreciar las siguientes directrices fundamentales:

a) Fortalecimiento progresivo de su situación personal en la lucha contra los estamentos, a fin de aglutinar en un solo poder los distintos territorios que había recibido. Para ello no sólo era

preciso un acopio de medios financieros, sino, antes que nada, el atender a la consolidación de un poder unitario<sup>19</sup>.

b) Aplicación del principio centralizador —con las reformas de las *Hofbehörden*— en la medida de lo posible. De él arranca el pensamiento —ha señalado Hellbling<sup>20</sup>— de configurar una Administración de coherente unidad interna para los distintos territorios austriacos, sin que por ello éstos renunciaran a su carácter peculiar.

c) Sustitución de las pretéritas estructuras feudales en los altos estratos de la Administración, independizando a los funcionarios que la van a servir, de una vinculación personal y directa con relación al Rey, y otorgándoles estabilidad y un autónomo desenvolvimiento<sup>21</sup>.

d) Constitución de organismos para tratar exclusivamente los asuntos financieros. Parecida especialización se intentó con las materias de justicia, donde sólo se pueden observar consecuciones parciales y transitorias<sup>22</sup>.

e) Colegialidad de las autoridades. Su logro —juntamente con la autonomía del sistema hacendístico— constituye, para Luschin<sup>23</sup>, el fundamento de la política seguida por Maximiliano. Supone el apartamiento de los funcionarios aislados y personalmente responsables, y la correlativa sustitución por organismos colectivos.

Todas estas consideraciones parciales hay que situarlas sobre un

---

19 Vid. HUBER-DOPSCH, *Oesterreichische Reichsgeschichte, Geschichte der Staatsbildung und des öffentlichen Rechts*, 2.ª edición, Praga-Viena-Leipzig, 1901. Primer período, A, II, 1, pág. 87.

HUBER hace notar como la principal cuestión en los comienzos del reinado de Maximiliano, era ver si se podría lograr una tal organización que facilitara hacia el exterior la afirmación del poder del Rey y además la paz interna. Vid. *Geschichte Oesterreichs*, 5 vols., Gotha, 1885-1896. En volumen III, libro VI, cap. II, pág. 329.

20 *Oesterreichische Verfassungs...*, pág. 139.

21 Así HUBER-DOPSCH cuentan "die Ersetzung des Feudalstaates durch den Beamtenstaat" como uno de los postulados fundamentales de Maximiliano. Vid. *Oesterreichische Reichsgeschichte*, primer período, A, II, 1, pág. 98.

22 Sobre este punto concreto y otras consideraciones generales, POETSCH, J., *Die Reichsjustizreform von 1495, insbesondere ihre Bedeutung für die Rechtsentwicklung*. Münster, 1912. Una recensión, de RAUH, K., en ZSR 33 (1912), págs. 645-646.

23 *Oesterreichische Reichsgeschichte*, tercer período, cap. 39, pág. 209.

plano de evolución más profunda en el terreno del pensamiento que, en definitiva, marca el paso a una nueva etapa histórica. El apogeo del humanismo, el estudio del derecho romano, las nuevas concepciones en torno a la naturaleza del poder político, etc., imponían la sustitución de los antiguos esquemas. La aplicación de Maximiliano a la realización de esta tarea y el alcance de sus distintas realizaciones han sido objeto, por parte de los autores, de juicios de valor distintos y aún a veces radicalmente contradictorios. Ellos se emitieron en torno a un punto central de discordia: la originalidad de las reformas. Y así se ha discutido en que medida fueron fruto personal de la capacidad creadora de Maximiliano, o bien de una imitación de las instituciones borgoñonas que aquél conocía desde su estancia en estos territorios como Regente por su matrimonio con María de Borgoña. Sobre este punto se inició a fines del siglo pasado una polémica, a la que —entre otras cosas— debemos la mayor parte de los estudios monográficos de que hoy día se puede disponer para acometer el estudio del tema.

#### IV) LA POLÉMICA SOBRE LAS REFORMAS DE MAXIMILIANO

El impulso centralizador en Borgoña arranca con Felipe el Bueno a mediados del siglo XIV, y se acentúa con Carlos el Temerario. Desde el principio, el Canciller —oficio desempeñado por eclesiásticos y luego por laicos— logró una posición prevalente en el cuadro de la Administración Central, siendo asistido por un grupo de secretarios, entre los que destacaba el *Audencier* —especialmente encargado de la correspondencia política<sup>24</sup>—, así como por los *maîtres des requêtes*. La Cancillería de Borgoña fue suprimida en 1507 a la muerte de Thomas de Plaines, restablecida más tarde, y deja definitivamente de existir con Jean le Sauvage, ya que si bien Gatinara fue Canciller de Carlos V, no llegó nunca a desempeñar aquel cargo<sup>25</sup>. El Consejo acompañó inicialmente al Príncipe y no tuvo competencias precisas, al tiempo que sus

<sup>24</sup> Vid. LAMFÈRE, E., *Essai sur l'origine et les attributions de l'Audencier*. Bruselas, 1896. Acerca de su referida particular misión, págs. 175 y ss.

<sup>25</sup> Sigo a PIRENNE, H., *Histoire de Belgique*, 3.<sup>a</sup> edición. Bruselas, 1923. Vol. III, pág. 180.

membros eran elegidos de modo discrecional<sup>26</sup>. Una Ordenanza de 1446 reglamenta el *Grand Conseil* —compuesto por cuatro o cinco consejeros— que deberá asesorar al Príncipe y reunirse en sus ausencias bajo la presidencia del Canciller, prohibiendo decisiones que previamente “n'ayent esté délibérées et traictées par nostre dit Conseil, et y avons eu leurs advis at délibération”. Carlos el Temerario, mediante la Ordenanza de Thionville —diciembre de 1473—, divide el Consejo en dos ramas: un *Grand Conseil*, a modo de Consejo de Estado, y el llamado *Parlamento*, constituido en Malinas como supremo tribunal de los Países Bajos. Unifica además las dos *Chambres des Comptes*, de Lille y Bruselas, en una única que también se establece en Malinas. Organiza, por último, una *Chambre du Trésor* y una *Chambre des Generaux*, que contribuyen a la acabada perfección de la Administración financiera de esos territorios<sup>27</sup>.

En Austria y Alemania, de forma paralela a la inicial publicación de documentos relativos a Maximiliano<sup>28</sup>, va tomando conciencia y fortaleciéndose progresivamente a lo largo del siglo XIX, la tesis de que las reformas que aquél había llevado a cabo fueron fruto de una imitación de las instituciones de Borgoña.

Los primeros antecedentes pueden encontrarse en un tratado de B'dermann, quien —al historiar los organismos del Tirol en la Edad Moderna<sup>29</sup>— presentó la conjetura de que el cargo de *Schatz-*

26 Vid. LAMEERE, E., *Le Grand Conseil des ducs de Bourgogne*. Bruselas, 1900, pág. 170.

27 Vid. PIRENNE, *Histoire...*, págs. 398 y ss. Sobre el Consejo borgoñón, además de la obra citada en la nota anterior, LAMEERE, E., *L'origine du Grand Conseil ambulatoire et du Conseil Privé*. Bruselas, 1897; BRABANT, F., *Le Grand Conseil de Philippe le Bon*. En *Bulletin de la Commission Royale d'Histoire*, 4.ª serie, vol. V (1878) y 5.ª serie, vol. I (1891). GAILLARD, A., *L'origine du Grand Conseil et du Conseil Privé*. Idem, 5.ª serie, vol. VI (1896). FREDERICHs, J., *Le Grand Conseil ambulatoire des ducs de Bourgogne*. En Idem, 4.ª serie, vol. XVII (1890) y 5.ª serie, vol. I (1891) y II (1892).

(28) Señaladamente CHEMEL, J., *Urkunden, Briefe und Actenstücke zur Geschichte Maximilians I. und seiner Zeit*. En *Bibliothek des literarischen Vereins in Stuttgart*. X (1945).

29 *Geschichte der landesfürstlichen Behörden in und für Tirol, 1500-1750*. Innsbruck, 1866, pág. 830.

*meister-General* hubiese sido transplantado de un oficio análogo existente en Borgoña. Tras alguna otra intervención de menor relieve<sup>30</sup>, Luschin —en su *Geschichte des älteren Gerichtswesens in Oesterreich ob und unter der Enns*<sup>31</sup>— hizo notar que el conocimiento que Maximiliano había adquirido de la Administración borgoñona fue el estímulo o incentivo de sus propias reformas. Llevado de estos datos, Edward Loening, en la Introducción a su *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*<sup>32</sup> afirmaba ya sin reservas que la copia de instituciones se había realizado.

En 1886 publica Adler: *Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I*, el primer intento serio de estudiar el conjunto de la Administración Central del Emperador, sobre la base documental que el mismo Adler aporta. Allí, citando a Loening, se refiere a esta cuestión, para declarar que la realidad de una tal *Übertragung* o *transmisión* de instituciones era ya “algo reiteradamente reconocido o supuesto por la ciencia”<sup>33</sup>. Von Below, que realiza la recensión del libro en el *Historische Zeitschrift*<sup>34</sup>, tras atacar duramente algunos puntos de la obra de Adler y —de forma especial— el que éste adoleciera de falta de información respecto a las circunstancias históricas anteriores a la reforma, vuelve a incidir en el tema que nos ocupa, para indicar cómo “era ya cosa sabida, desde antiguo, que Maximiliano había sido influido en sus reformas por el modelo de la administración borgoñona”<sup>35</sup>.

Ese mismo año —1887—, Rosenthal, que habría de dedicar su atención en distintas ocasiones a estas materias, da a conocer un importante trabajo sobre los organismos y autoridades de gobierno de Fernando I<sup>36</sup>. Al explicar los antecedentes se ocupa de la labor

30 Así A. v. MEILLER, *Zur Geschichte der obersten Hofämter in Oesterreich*. En *Heraldisch-genealogische Zeitschrift, Organ des heraldisch-genealogischen Vereines Adler in Wien*, I, 1871. Vid. págs. 6-8, 14-15 y 23-24.

31 Editado en Weimar, 1879. Vid. pág. 275.

32 Leipzig, 1884. Vid. pág. 40.

33 Introducción, pág. 5, nota 1.

34 57 (1887), págs. 285-289.

35 Idem., pág. 286.

36 *Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I. Ein Beitrag zur Geschichte des Verwaltungsrechts*. En *AbG* 69 (1887), págs. 51-316.

de Maximiliano, y abunda —con nuevos argumentos— en negar la originalidad de las reformas. Partiendo de la primera calificación del fenómeno, referida a una *transmisión* (*Übertragung*) de instituciones, se habla ya de una *recepción* (*Rezeption*) de esas instituciones francesas, a través de su concreta realización en los Países Bajos y Borgoña<sup>37</sup>. A partir de entonces, el nuevo término cobra fortuna y viene a acuñarse la expresión “teoría de la Recepción” para explicar el origen de las reformas de Maximiliano y su dependencia de las instituciones de Borgoña.

En este estado de la cuestión, publica Walther —en 1909— su estudio *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian I. und Karl V.*, enfrentándose directamente al punto de vista expuesto e inaugurando, con ello, la etapa polémica.

Walther realiza primero un sucinto análisis en torno a la génesis de esa *communis opinio*, tratando de demostrar la falta de rigor con que se ha procedido, en cuanto sus iniciales puntos de apoyo —Bidermann, v. Meiller, Luschin— carecían del necesario crédito. Según él, lo que en principio fueron meras hipótesis, a fuerza de ser repetidas, llevaron a algunos autores a sentar la existencia de un consenso general en el que, por otra parte, no habían faltado algunas discordancias<sup>38</sup>. El hecho de que nadie haya entendido una investigación detallada sobre el tema —prosigue Walther— ha decidido la suerte de la tesis<sup>39</sup>, no siendo suficiente freno algunas críticas negativas que los trabajos anteriores habían recibido<sup>40</sup>.

37 Idem., pág. 102.

38 Especialmente dos: el libro de ULMANN, *Geschichte Maximilians I.*, cuyo capítulo VI está destinado a las reformas de la Administración de Maximiliano (“Verwaltungseinrichtungen”) y una disertación académica de HUBER sobre la historia de la Administración austriaca: *Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des 18. Jahrh.*, publicada en Innsbruck en 1884. En estas dos obras, que aparecen con posterioridad a los trabajos de LUSCHIN y LÖENING, no se habla de los antecedentes borgoñones. En cualquier caso, las discordancias referidas son de carácter negativo, dado que el análisis de ambos autores, a propósito de la Administración Central de Maximiliano, discurre al margen de la citada hipótesis paterna borgoñona.

39 *Die burgundischen...*, pág. 170.

40 V. gr. BORNHAK en una reseña al libro de ADLER publicada en

El hilo argumental de Walther se desenvuelve en torno a dos “condiciones previas” (*Vorbedingungen*) absolutamente necesarias para poder hablar de la existencia de una recepción de las instituciones de Borgoña. La primera de ellas exige poseer un conocimiento suficiente del estado de esas instituciones en los territorios austriacos en la etapa anterior a Maximiliano. Sin ese conocimiento —que permitiría apreciar que lo posterior no es fruto de su propia evolución, sino que denuncia raíces extrañas— difícilmente puede afirmarse que la recepción se haya operado. La segunda condición —dialécticamente complementaria— requiere un paralelo conocimiento de lo que debe ser recibido<sup>41</sup>. Ambas condiciones faltan<sup>42</sup>. Ante ello —y precisamente analizando la segunda *Vorbedingung*, ya que la investigación de Walther se opera sobre las autoridades y organismos borgoñones—, concluye éste en atribuir la inspiración de las reformas al movimiento humanista europeo que los territorios austriacos de Maximiliano —y más especialmente el Tirol— habían recibido en parte importante de Italia<sup>43</sup>.

---

el *Archiv für öffentliches Recht I* (1886), págs. 604-607. No se refiere WALTHER a la recensión de VON BELOW que yo antes cité —vid. nota 34—, y que de seguro conocía, pues aun conteniendo importantes censuras, abunda en la tesis común a propósito de la recepción.

41 “Die zweite Vorbedingung für Aufstellung einer Rezeptionstheorie ist eine einigermaßen genaue Kenntnis dessen, was herübergenommen worden sein soll. Diese Kenntnis hat Adler und Rosenthal gefehlt, und kein Neuerer hat einen Vergleich auf Grund besserer Kenntnis vorgenommen. Die Werke, die das Vergleichsmaterial gegeben haben sind jetzt weit über ein halbes Jahrhundert alt”. (*Die burgundischen...*, pág. 172).

42 De la primera, lo afirma taxativamente: “Diese Vorbedingung fehlt” (Idem, pág. 171). En cuanto a la segunda —como puede verse en el texto de la nota anterior—, pone WALTHER de manifiesto que ni ADLER ni ROSENTHAL conocían la administración borgoñona ni nadie después disfrutó de mejor información.

43 El resumen de su tesis queda recogido en las siguientes líneas: “Im letzten Grunde steht hinter dem allen eine grosse europäische Bewegung... Die Träger jener Bewegung, so weit die Verwaltung in Frage kommt, die internationalen Juristen, kannten die Verwaltungseinrichtungen fremder Staaten, und diese Kenntnis hatte ihnen eine höchst praktische Bedeutung. Nicht nur werden einzelne Elemente der Verwaltung verglichen und herübergenommen: man rechnet mit einer europäischen allgemeinen Meinung in diesen Dingen; vor allem bei Amtsbefugnissen richten sich die Ansprüche und da-

La acogida de la nueva tesis estuvo acompañada de una casi general repulsa. Rosenthal, en una reseña del libro de Walther<sup>44</sup>, rechazó el incumplimiento de las dos condiciones que éste había establecido, desestimando la pretendida carencia de estudios previos tanto para los territorios austriacos como para Borgoña. En cuanto a los primeros, Rosenthal alude a un apartado del trabajo de Adler antes citado<sup>45</sup>, y para los segundos a la labor de Gachard en lo relativo al tratamiento de los asuntos financieros<sup>46</sup>.

La crítica más dura corrió, sin embargo, a cargo de Rachfahl, en un minucioso artículo publicado en 1913<sup>47</sup>, cuando ya el libro de Walther, al menos, convertía en cuestionables una serie de temas y reavivaba el interés en torno a Maximiliano y su obra.

Rachfahl, que en principio no regatea algunos elogios<sup>48</sup>, admite —según el planteamiento de la primera condición de Walther— que si efectivamente el Tirol hubiera disfrutado antes de 1490 de una desarrollada Administración, la teoría de la Recepción carecería de base. Pero éste —prosigue— no es el caso, en cuanto la Administración del Tirol era de naturaleza muy primitiva, tanto en general como en el terreno concreto de las finanzas. Las “febriles imaginaciones” de Walther, suscitadas por ocasionales referencias de Adler, son, sin embargo, rechazables por exageradas y engañosas<sup>49</sup>. A la existencia de un grupo de consejeros, en el Proyecto de 1482, donde Walther quiso ver el principio de una colegial igualdad de derechos, según se tomaban las decisiones por mayoría,

---

durch die Organisationen nach dem allgemeinen europäischen Gebrauch; für Neuorganisationen gilt als schwerwiegendes Argument, ob Gleiches sich in anderen Staaten findet oder nicht”.

44 Publicada en VSW 9 (1911), págs. 406-424.

45 Concretamente al núm. 1 del segundo capítulo (Sección II) páginas 311-330, titulado: “Die Zentralverwaltung bis 1490”. “No se puede afirmar —indica a la vista de esas páginas— que esta condición previa falte”. (Vid. en pág. 418).

46 Vid. en pág. 419.

47 En HZ 110 (1913), págs. 1-66. Su título: *Die niederländische Verwaltung des 15/16 Jahrhunderts und ihr Einfluss auf die Verwaltungsreformen Maximilians I in Oesterreich und Deutschland*.

48 Califica al libro de WALTHER como una “muy hábil obra inicial” y a su autor de “sagaz investigador”. Vid. pág. 2.

49 Vid. pág. 25.

Rachfahl opone que esos consejeros no constituían lo que después se ha llamado una burocracia, o clase de funcionarios de profesión, y que además el Consejo que entonces tenía Segismundo, no puede considerarse como el antecedente del Consejo de Maximiliano o de Fernando I<sup>50</sup>.

Las reformas de Maximiliano —sigo con Rachfahl— son algo fundamentalmente nuevo, tanto para el Tirol como para el conjunto de los *Erblände* alemanes de los Habsburgo. Y con ello se presenta una alternativa: o bien lo realizó de forma espontánea sin tener presente ningún modelo extraño, o fue fruto de un trasplante. Si éste tuvo lugar, sólo pudo Maximiliano haber utilizado un modelo<sup>51</sup>.

Walther había exigido además a los mantenedores de la teoría de la Recepción, que probaran de alguna forma la existencia del fenómeno a través de posibles huellas en la misma correspondencia de Maximiliano, o en los textos de ordenación de las diversas instituciones. Rachfahl respondió —en desacuerdo con esta pretensión— que aunque la Recepción no quedara patente a través de positivos testimonios documentales, podría llegarse, mediante una serie de objetivas consideraciones, a demostrar la necesidad de su existencia, apoyándose este autor en afirmar que el conocimiento de Maximiliano de las instituciones borgoñonas debió ser tan acabado que no necesitara —ya fuera de Borgoña— solicitar de estos territorios la más mínima información que hubiera quedado reflejada en la correspondencia. O ¿para qué —se pregunta— mencio-

50 Vid. pág. 37. Señala para ello que el Consejo del Archiduque Segismundo denotaba una declarada tendencia estamental, rasgo que lo diferenciaba del futuro Consejo de la Monarquía. Se apoya en uno de los escasos estudios históricos sobre este particular: HEGI, F., *Die geächteten Räte Erzherzogs Sigmunds von Oesterreich. 1487-1499*, publicado en Innsbruck en 1910.

51 "Die Reformen Maximilians sind vielmehr sowohl für Tirol als auch für die gesamten deutschen Erblände der Habsburger etwas grundsätzlich Neues". Y entonces surge el dilema: "hat Maximilian dieses Neue ganz spontan, aus sich selbst heraus geschaffen, ohne jegliche Anlehnung an fremde Vorbilder? Oder handelt es sich um Reiser, die auf anderen Boden entsprossen, einfach von ihm auf den Stamm der einheimischen Administration verpflanzt worden sind? Un wenn das der Fall ist so erhebt sich weiterhin die Frage: wo findet sich das Vorbild, welches Maximilian in Oesterreich nachahmte? Wo allein kann es zu suchen sein?" (págs. 38-39).

nar en las Instrucciones si se había tenido o no en cuenta un previo modelo? <sup>52</sup>. Más adelante, sin embargo, parece Rachfahl matizar algo su postura, en cuanto reprocha a Walther que éste hubiese combatido una extrema opinión —que Maximiliano copiara a la letra las instituciones de Borgoña— la cual tampoco era correcta ni venía siendo antes defendida. No se afirma —concluye— que Maximiliano copiara servilmente concretas instituciones, sino que tuvo en cuenta las ideas fundamentales que habían realizado el conjunto desarrollo de la Administración franco-borgoñona en los siglos XIV y XV <sup>53</sup>.

Al ataque de Rachfahl respondió Walther con un nuevo trabajo, publicado en el mismo año 1913, cuyo título se ajusta estrictamente al cauce polémico establecido <sup>54</sup>. La contrarréplica —entre una Introducción (págs. 1-3) y un Apéndice (págs. 86-92)— incluye tres capítulos: el primero, dedicado al análisis de las reformas hacendísticas (págs. 4-33); el segundo, que considera el sistema de colegiación y sus manifestaciones monárquica y estamental (páginas 34-62), y un tercero de las “positivas antítesis” (págs. 62-85).

En esta nueva intervención, Walther, lejos de recortar el alcance de sus afirmaciones anteriores, llega a una más aguda repulsa de la tesis tradicional y apoya incluso (pág. 18) la existencia de un fenómeno de carácter inverso: el traslado de la situación del Tirol a Borgoña <sup>55</sup>. La diferenciación de los organismos de la Monarquía de aquellos anteriores estructurados bajo el impulso de los estamentos, no tiene para Walther más importancia que una mera “clasificación jurídica”. No podría afirmarse con seguridad —indica— cuál de las dos partes ha desempeñado un papel más relevante en la constitución del Estado moderno. En todo caso, él se inclina por la mayor influencia de los estamentos, lo cual concuerda, naturalmente, con su postura de atribuir las reformas de la Administración —en su génesis interna— a la dinámica de las propias fuerzas sociales en los territorios austriacos. Maximiliano asu-

<sup>52</sup> Idem, pág. 39.

<sup>53</sup> Idem, pág. 41.

<sup>54</sup> *Die Ursprünge der deutschen Behördenorganisationen im Zeitalter Maximilians I.* Editado en Stuttgart y Berlín.

<sup>55</sup> Sobre la base de una disposición de 26-XII-1487 por la que se introduce en Borgoña un —hasta entonces extraño— Consejo de Hacienda.

miría un papel de configurador o encauzador sirviéndose del espíritu que el movimiento humanista le presta. “Se pueden repasar —indica— las peticiones de las Cortes españolas, las reformas procedentes en Inglaterra del Parlamento, o los documentos de los estamentos alemanes, y en todas partes prevalece la impresión de que la iniciativa de la mayor parte de las reformas se deben a los estamentos”<sup>56</sup>.

Con ello llega Walther a pergeñar los rasgos de un amplio movimiento reformador, a escala europea, que exime de concretas vinculaciones, sea cualquiera su localización. Cita, por ejemplo, las relaciones de España y Borgoña con la estancia de Juana la Loca en estos territorios; un Programa de los electores alemanes (1453-1455) donde se propone la instalación de una Cancillería y una Cámara según el modelo de la Curia; un escrito de Heinrich Toke —fechado en 1442 e impreso en 1470— que recomienda un tribunal de justicia imitando el existente en Saboya, Francia e Inglaterra; una Memoria procedente de los Países Bajos —año 1482— donde se argumenta sobre Francia, Castilla, Aragón, Portugal, Inglaterra, Flandes, Borgoña, etc. E incluso cierta ocasional afirmación de Gatínara, según la cual era algo “usual en todos los lugares del mundo”<sup>57</sup> que los Secretarios cuidasen de la expedición de la correspondencia sin informar de ello en el Consejo.

A este segundo paso de Walther vuelve a responder Rachfahl<sup>58</sup>, limitándose a insistir en los errores de su oponente, pero sin ofrecer algún nuevo apoyo documental. La cuestión de la originalidad de las reformas de Maximiliano —tanto para los territorios austriacos como para los alemanes<sup>59</sup>— queda equilibrada entre los dos

---

56 Idem, pág. 60. En una nota a propósito de la alusión a las Cortes españolas, hace notar WALTHER el especial interés de la técnica de estas peticiones, también usuales en Alemania. (“Die Technik dieser auch in Deutschland üblichen Petitionen ist für unsere Frage von ganz besonderen Interesse”).

57 Vid. pág. 76.

58 *Der Ursprung der monarchischen Behördenorganisation Deutschlands in der Neuzeit*. En *Jahrb. für Nat. Oekon. und Statist.* III, F., vol. 50.

59 La teoría de la recepción se afirmaba con mayor seguridad en relación a las reformas austriacas —que tras Maximiliano habría de proseguir Fernando I— que a los propios territorios alemanes. Así, por ejemplo, FELL-

extremos de la polémica, hasta que en 1920 publica Mayer un importante trabajo que, recogiendo la experiencia de uno y otro lado, viene a abrir un tercer camino <sup>60</sup>. Poco importa, explica, el afirmar que las reformas se deban al modelo borgoñón o a generales influencias europeas, ya que mientras no se investiguen sus causas con arreglo a las fuentes, la cuestión permanecerá indecisa. Ciertamente, tanto Walther como Rachfahl se habían apoyado fundamentalmente en los documentos aportados por Adler que —precisamente para los años más importantes de la labor de Maximiliano— adolecían de importantes lagunas. Mayer reprocha a ambos investigadores el hecho de que no hayan indagado en las necesidades que originaron la reforma, que venía siendo atribuida al propio celo del Emperador o, en frase de Mayer, al “placer de reformar” <sup>61</sup>.

Rasgo característico en las consideraciones de Mayer es el vincular la realización de esas reformas al oportunismo político. No serían el feliz término de un plan general para constituir una Administración independiente del poder directo del Monarca, sino la respuesta —muchas veces forzada— a concretas necesidades en el proceso de afirmación del poder. Su propio sistema de organismos, indica este autor <sup>62</sup>, fue —en su mayor parte— fruto de estratagemas políticas o medidas financieras que no tenían como último fin la nueva organización técnica de la Administración. Así se explica el profundo cambio que las mismas instituciones sufrieron, y el hecho de que Maximiliano creara a veces —como ocurrió en la Hacienda— autoridades colegiales que luego habrían de ser reemplazadas por individuos aislados. Tal vez resulta un tanto general

---

NER-KRETSCHMAYR, en 1907, aceptan la influencia del sistema borgoñón para Austria al paso que califican de “cuestión no resuelta” el si existió esa misma influencia “an den deutschen landesfürstlichen Höfen”. Vid. *Die österreichische Zentralverwaltung*, Introducción, pág. 7.

Alemania, por su parte, se había visto más influida por Francia que por Italia, ya desde la Alta Edad Media. Cfr. VON BELOW, *Der deutsche Staat des Mittelalters*, vol. I, cap. 5, pág. 357.

<sup>60</sup> *Die Verwaltungsorganisationen Maximilians I. Ihr Ursprung und ihre Bedeutung*. En FIGO, 14 (1920).

<sup>61</sup> Idem, pág. 8.

<sup>62</sup> Idem, pág. 57.

esta atribución de Mayer que echa por tierra un planteamiento general de reformas y unas directrices permanentes en el conjunto de la labor. En todo caso habría que aceptar —según demostró Jäger<sup>63</sup>— que la fundamental ordenación del *Regiment* del Tirol en 1499 —en fecha muy próxima a los más importantes documentos sobre el Consejo y la Cancillería— solamente la llevó a cabo ante coacciones, habiendo procurado hasta entonces adaptarse al antiguo sistema.

En torno al concreto tema de las vinculaciones con Borgoña, Mayer permanece en la duda sin adoptar ninguna de las dos tesis antes expuestas. Rechaza, por supuesto, la posición extrema de Walther que había llegado a querer ver, en su segundo libro, influencias del Tirol en Borgoña; pero con relación al problema inverso —el propiamente debatido—, se limita a señalar que el modelo borgoñón no se requiere en absoluto como una necesaria explicación a las reformas austriacas, si bien tampoco se ha podido dejar de probar que estas influencias existieran<sup>64</sup>. Según puede apreciarse, la radical impugnación de Walther no había dejado de producir efecto.

En cuanto a la afirmación común de que Maximiliano fuese el creador del sistema de colegiación, o al menos su más poderoso promotor<sup>65</sup>, Mayer impone una nueva restricción sobre la base de observar manifestaciones de esa colegialidad en el Tirol en la etapa anterior. Bien es cierto que el análisis de Mayer de la situación en el Tirol, previa a Maximiliano, puede considerarse como uno de los resultados más apreciables de su trabajo<sup>66</sup>; no obstante habría que pedirle una mayor precisión, en cuanto se deben comparar, a mi juicio, las manifestaciones de colegialidad sobre parcelas absolutamente homogéneas de competencia. Además, las reformas de

63 JAEGER, A., *Geschichte der landständische Verfassungen Tirols*, 1882. Vid. II, 2, págs. 423 y ss.

64 *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 58.

65 WALTHER, *Die burgundischen...*, pág. 189. RACHFAHL, *Die niederländische...*, pág. 58.

66 HARTUNG lo calificaría más tarde como un “esencial resultado de las investigaciones de Mayer”. Vid., *Zur Frage nach den burgundischen Einflüssen auf die Behördenorganisation in Oesterreich*. En HZ 124 (1921), páginas 258-264. Cita en pág. 260.

Maximiliano trascienden la concreta esfera territorial del Tirol y habría que explicar entonces hasta qué punto fue decisiva su intervención en la recepción por parte de otros territorios —y muy singularmente los de la Baja Austria— de ese sistema colegial de autoridades. Mayer alude insistentemente a dos figuras: el Canciller Dr. Stürtzel y el Secretario Sernteiner, suponiendo fueron ellos quienes elaboraron las particularidades de la nueva organización. Dada la calidad de cultos juristas de uno y otro —Stürtzel fue incluso, durante cierto tiempo, profesor de la Universidad de Friburgo— quedarían así integrados en la total reforma los elementos humanísticos aducidos por Walter. La referencia de Mayer al nombramiento que Maximiliano hizo de un primo suyo como Regente en Luxemburgo, a fin de insistir en que no fue partidario a ultranza de la colegialidad<sup>67</sup>, no entrafía en mi opinión un interés especial, si se considera el vínculo personal y la distinta localización geográfica.

Mayer concluye con una visión de conjunto sobre el sentido de la labor de Maximiliano, poniendo de manifiesto que —en virtud de su intervención en la polémica— pierde fuerza la usual representación de un Maximiliano “organizador”, para ganar realismo, en cuanto se explican las motivaciones —como antes he dicho, de coyuntura— que le llevaron a las distintas reformas. El sistema creado, por lo que respecta a los organismos centrales, iba a tener corta vida; en cambio, las autoridades de los territorios —los *Landstellen*— permanecerían a lo largo de siglos con escasas variantes. En todo caso, la radical importancia de Maximiliano hay que referirla a esos organismos de Administración Central, no tanto por su propia entidad —que efectivamente cedió al escaso tiempo—, sino en cuanto al hecho de constituir unos organismos comunes, con una precisa configuración administrativa y competencias determinadas, por encima de la diversidad de territorios. Supuso nada menos que la creación de un “derecho de autoridades” (*Behördenrecht*) y con ello la base de un “sistema de autoridades” o “sistema de organismos” (*Behördenswesen*) para Austria y Alemania<sup>68</sup>.

67 *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 60.

68 *Idem.* pág. 63.

El libro de Mayer, al sintetizar las aportaciones de una y otra parte, completando —con su estudio de la Administración del Tirol— las más sensibles lagunas de la polémica, fue objeto de una complaciente acogida<sup>69</sup>. Un año después —1921—, Fritz Hartung, al reseñar con detenimiento el trabajo, perfila la liquidación del tema<sup>70</sup>. Cuando en 1490 entró Maximiliano en el Tirol, aceptó el Consejo existente sin pensar en reformas según el modelo borgoñón. Incluso en la primera alteración de importancia, la sustitución del “oberster Amtmann” —que hasta entonces había dirigido la *Finanzverwaltung*— por un organismo colegiado, parece improbable la influencia extraña. Cuando más adelante instituye un sistema de gobierno para los territorios de la Baja Austria recién liberados, ello se explica por el modelo tirolés sin necesidad de acudir al borgoñón. Y entre los nuevos consejeros figura el doctor Stürtzel, a quien se puede situar como un auténtico intermediario en estas tareas<sup>71</sup>.

No se puede, pues, probar la absoluta necesidad de la influencia del sistema de Borgoña como factor principal y determinante de las reformas de Maximiliano. Pero con ello no queda absolutamente resuelto si hubo o no recepción. El futuro sistema de la Administración Central, tal como se desarrolló en la Edad Moderna —señala Hartung—, procede de forma más inmediata de las reformas de Fernando I, y el estudio de Mayer no alcanza a este período donde habría que volver a plantearse idéntico problema. La postura de Hartung aligera las conexiones reconocidas entre la tarea de Maximiliano y la posterior de Fernando, al atribuir a aquella una función —“die Ausbildung der Formen”<sup>72</sup>— un tanto vaga y genérica. En todo caso — y respecto a la polémica que nos ha ocupado— Hartung sigue a Mayer en adoptar una postura intermedia. No se ha dado en Austria una recepción de esa extraña organización que pudiera compararse con la propia

---

69 Especialmente favorable fue la que le dispensó Hermann Aubin en VSW 16 (1922), págs. 228-230. “Al fin ha encontrado Mayer —puede leerse— el más seguro camino para allanar la controversia”.

70 *Zur Frage...*, Vid. nota 66.

71 *Idem*, pág. 260.

72 *Idem*, pág. 261.

del derecho romano, si bien tampoco cabe negar la toma de unos fundamentales principios de orientación. En este prudente *statu quo*, aconsejaba Hartung, debemos mantenernos, evitando las exageraciones de una y otra postura <sup>73</sup>. El permanecer, en lo esencial, junto a la primera orientación, no significa considerar infructuosa la totalidad de la polémica, ya que de ella se han obtenido muy positivas ventajas, tanto por parte del conclusivo trabajo de Mayer, como de la misma obra de Walther. Las metódicas incitaciones o estímulos de éste, constituyen un merito importante que en ningún caso puede ser desestimado por las exageraciones en que incurrió <sup>74</sup>. Las dos vertientes de la polémica se reflejan sólo en alguna obra aislada de la historiografía alemana posterior <sup>75</sup>, y recientemente —en Austria— Hellbling resume los resultados del proceso, al negar —de una parte— que Maximiliano copiara los organismos borgoñones, y afirmar —de otra— que su labor consistió en una síntesis genial de aquellos estímulos extraños con las propias circunstancias y características del *Reich* y los *Erblände* <sup>76</sup>.

Por lo que respecta a los aducidos factores de influencia humanista, conviene tener en cuenta la propia instalación histórica de Maximiliano. Hantsch —uno de los mejores conocedores de la historia austriaca <sup>77</sup>— ha insistido en que sólo considerando a

<sup>73</sup> "Vor Übertreibungen nach beiden Seiten ist aber zu warnen". Idem, pág. 263.

<sup>74</sup> Idem, págs. 263-264.

<sup>75</sup> Cfr. vgr. VON BELOW, *Territorium und Stadt. Aufsätze zur deutschen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte*. 2.<sup>a</sup> edición, Munich y Berlín, 1923. Concretamente, en pág. 202.

<sup>76</sup> "Keineswegs kopierte jedoch Maximilian die ihm in Burgund bekanntgewordenen behördlichen Einrichtungen, er verstand es vielmehr auf geniale Weise, die in der Fremde empfangenen Eindrücke und Anregungen mit den im Reich und in den Erbländen bestehenden Verhältnissen in Übereinstimmung zu bringen und dadurch einer ganz neuen Entwicklung des Behördenwessens, die für die folgenden Jahrhunderte massgebend war, den Weg zu weisen". (*Oesterreichische Verfassungs-...*, segundo período, cap. 24, pág. 140).

<sup>77</sup> Su *Historia de Austria (Die Geschichte Oesterreichs)*, 2 tomos, Graz-Viena, 1947) es, a juicio de DROZ, "la meilleure étude autrichienne". (Vid. Jacques DROZ, *Histoire de l'Autriche*, 1946. Colección *Que sais-je*, núm. 222. En "Bibliographie sommaire").

aquél como un hombre de su tiempo, se hacen inteligibles sus proyectos y realizaciones<sup>78</sup>. Maximiliano participó desde su juventud de la profunda inquietud que el movimiento renacentista había despertado<sup>79</sup>. Y así Trithemio, un personaje de la época, escribía del Emperador afirmando que no había nadie en Alemania que le aventajara en anhelo de saber, en amor a los más variados estudios y en la efusiva alegría con que acogía el florecer de las Ciencias y las Artes<sup>80</sup>. Pero el amplio despliegue del humanismo llevaba tras de sí una importante secuela política, manifestada fundamentalmente en el deseo de superación de las estructuras feudales. Además —Mitteis lo ha señalado<sup>81</sup>—, la secularización del poder y el alcance del Estado absoluto que busca sus propios fines y sigue sus propias leyes.

El derecho romano desplegó consecuencias de valor más inmediato y apreciable. Por lo pronto hay que decir que la influencia de los juristas en la elaboración de las instituciones de vigencia territorial, fue precedida —en Alemania— por la introducción a lo largo del siglo XIV, de consejeros ilustrados en la administración y gobierno de importantes ciudades. Este fue el caso de

78 Vid. *Die Geschichte Oesterreichs*, pág. 213. Referencias generales al despertar del humanismo austriaco pueden encontrarse en el apartado titulado "Neuer Geist und neue Kunst" (vol. I, libro II, cap. III) con expresas indicaciones sobre Maximiliano. La cita hecha corresponde a ese capítulo.

79 Vid. Heinrich FICHTEAU, *Der junge Maximilian (1459-1482)*. En *Schriftenreihe des Arbeitskreises für österreichische Geschichte*. Munich-Viena, 1959. De especial interés es el cap. IV: "Maximilian und die burgundische Hofkultur", págs. 42-49.

80 Vid. en HANTSCH, *Die Geschichte...*, vol. II, libro II, cap. III, página 217.

81 "Jetzt wurde der Staat vollkommen säkularisiert, die feudalhierarchische Ordnung der Gesellschaft als ein Rest dunkler Zeiten abgetan, der Staat ist ganz auf sich gestellt, absolut geworden und ein bewusst geschaffenes Kunstwerk, das nur seinen eigenen Zwecken und Gesetzen folgt". Estas líneas corresponden al texto de una conferencia que MITTEIS pronunció en Roma —año 1949— en el "Congreso Internacional de filósofos y humanistas". Figura recogido en la obra general: *Die Rechtsidee in der Geschichte*. Weimar, 1957, págs. 552-563. La cita hecha corresponde a la pág. 557.

Colonia, Lübeck o Nuremberg<sup>82</sup>. En Austria, los esfuerzos de Maximiliano por establecer las nuevas autoridades encontraron siempre la fuerte oposición de los estamentos. Esta oposición —como hace notar Luschin<sup>83</sup>— dirigida contra los burócratas, alcanzó al propio derecho romano. Así hay constancia de una protesta de la comarca *unter der Enns* en la que se ataca a los *doctores*; y otra —de 1509— donde se repetía la misma queja contra la introducción de un derecho que les irrogaba fuertes perjuicios<sup>84</sup>. Al margen de los motivos que originaron o impulsaron la recepción del derecho romano en los territorios austríacos y alemanes<sup>85</sup>, bien pronto se puso de manifiesto que los nuevos principios servían no sólo a un mejor orden de la Administración, sino además —y principalmente— al fortalecimiento del poder imperial<sup>86</sup>. Las consecuencias de la numerosa pléyade de juristas, formados en esos nuevos principios<sup>87</sup>, son perceptibles no sólo en la configuración

82 Vid. VON BELOW, *Die städtische Verwaltung des Mittelalters als Vorbild der späteren Territorialverwaltung*. En HZ 75 (1895), págs. 396-463. Cita, pág. 418.

83 *Oesterreichische Reichsgeschichte*, tercer período, cap. 40.

84 Vid. en LUSCHIN, ídem, pág. 274.

85 Sobre este punto es fundamental la obra de VON BELOW, *Die Ursachen der Rezeption des römischen Rechts in Deutschland*. Tras estudiar en el capítulo I las teorías emitidas a propósito de las causas de la Recepción, dedica el III a un análisis de la misma. El capítulo (titulado "Prüfung einiger verbreiteter Anschauungen über die Ursachen der Rezeption"), consta de dos partes que atienden a los motivos políticos de los Príncipes como fundamento de la Recepción, y a la disposición del pueblo alemán con relación al derecho romano. (A) "Über politische Motive der Fürsten als Grund der Rezeption", págs. 52-67; B) "Die Stimmung des deutschen Volkes gegenüber dem römischen Recht", págs. 67-106). Concluye VON BELOW ("Schlussbetrachtung", págs. 163-166), haciendo notar que la Recepción se puede atribuir, en el fondo, a la debilidad del poder central. Vid. pág. 164. (Las referencias corresponden a la edición de esta obra en Munich y Berlín, 1905).

86 Es una afirmación común. Vid. v. gr. en HUBER: "Die Einführung des römischen Rechtes, für die sie eintraten, bot nicht nur die Handhabe zu einer Ordnung der Verwaltung, sondern zugleich auch zur Aufrichtung imperialer Herrschaftsvollgewalt". *Oesterreichische Reichsgeschichte*. Primer período, A, II, 1, pág. 88.

87 Cfr. BLUNTSCHLI, J. C., *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik seit dem 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 2.<sup>a</sup> edición. Munich, 1867. En cap. I, pág. 3.

general de la mentalidad con relación al fortalecimiento del poder central, sino en el terreno de las realizaciones concretas. Y entre éstas, a juicio de Hanel, la creación del Consejo desempeñó un papel primordial<sup>88</sup>.

Por las dos vías —el amplio movimiento humanista y la recepción del derecho romano— discurre el complejo ideológico reformador<sup>89</sup>. Pasemos ahora a las instituciones.

#### V) CONSEJO Y CANCELLERÍA.

Uno de los puntos capitales de la polémica antes reseñada, descansó en la cuestionable existencia de una desarrollada Administración en los territorios del Tirol, que hubiera podido explicar —sin necesidad de modelos extraños— las reformas del sistema de Maximiliano. Desde finales del siglo XIII —asegura Mayer, como fruto de su investigación<sup>90</sup>— no había dejado de funcionar una bien organizada Cancillería<sup>91</sup>. Sin embargo, lo relativo al Consejo sufrió mayores alternativas. Testimonios fidedignos —el del propio Canciller Aeneas Sylvius<sup>92</sup>— dan cuenta de como Federico III escogía reiteradamente a personas de confianza a fin de

88 Fue —afirma— uno de los acontecimientos capitales que sirven para investigar el modo y manera de cómo se llevó a cabo la recepción en los territorios austriacos. Vid.: *Über Begriff, Aufgabe und Darstellung der österreichischen Rechtsgeschichte*. Viena, 1893. Cap. 16, pág. 71.

89. En la obra de VON KRAUS, *Das nürnbergger Reichsregiment. Gründung und Verfall, 1500-1502. Ein Stück deutscher Verfassungs-Geschichte aus dem Zeitalter Maximilians I.*, Innsbruck, 1883, existe un interesante capítulo que relata la historia de las ideas reformadoras en los últimos años del siglo XV. ("Die Geschichte der Reformidee. 1495-1500", págs. 40-51). También BACHMANN, *Deutsche Reichsgeschichte im Zeitalter Friedrich III und Max. I. Mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Staatengeschichte*. 2 vols., Leipzig, 1884-1894. Vid. vol. 2, cap. I, que se ocupa de la constitución del Estado moderno en el siglo XV.

90. *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 11.

91. Sobre las hipotéticas conexiones de la mecánica formal de la Cancillería en los períodos de Federico III y Maximiliano —redacción de documentos, etc.—, vid. G. SEELIGER, *Kanzleistudien. I Die kurwäinische Verwaltung der Reichskanzlei in den Jahren 1471-1475*. En MIEG 8 (1887), páginas 28-29.

92. En su obra: *Die Geschichte Kaiser Friedrich III.*

asesorarse en los más importantes asuntos. El facultativo llamamiento —dependiente en cada caso de la estimación personal profesada— impidió, como ha señalado Hintze<sup>93</sup>, que aquel grupo llegara a ser un *consilium formatum*, y ello a pesar de que —en las ausencias de Federico III— el conjunto de consejeros adquiría un cierto carácter de organismo estable<sup>94</sup>.

Por los datos de que disponemos<sup>95</sup>, se puede afirmar que en la primera mitad del siglo xv no existió una segura y fija estructura del Consejo, así como tampoco un círculo definitivo de competencias. Al parecer, actuaba como tribunal de justicia y asumía el papel de un cierto control financiero, pero sus atribuciones de gobierno, al compás del asesoramiento que ejercitó, no resultan en absoluto claras. Hacia 1460 —al manifestarse los desastrosos efectos del gobierno personal de Segismundo— surgió la necesidad de delimitar esa competencia. En ese año aparecieron las primeras disposiciones tendentes a configurar el Consejo de forma estable. Entre 1465 y 1470 el Consejo realiza una serie de propuestas —pugnando por lograr el objetivo citado— y que, en parte, al menos, debieron ser sancionadas, según se deduce de expresas menciones posteriores. El número de sus miembros oscilaba entonces entre cuatro y siete. Rachfahl estimó necesaria la fijación de un número máximo de componentes del mismo, para poder es-

---

93. "Doch bilden sie noch kein consilium formatum und erscheinen lediglich als beliebig zugezogene Werkzeuge jener rein persönlichen Regierung mittelalterlicher Landesherrn, die sich im wesentlichen nur auf die dynastischen Interessen in Politik und Finanz erstreckt, während das eigentliche Schwergewicht der Verwaltung noch in den landschaftlichen Körpern beruht". *Der österreichische Staatsrat im 16. und 17. Jahrhundert*, páginas 138-139.

94. HELBLING, *Oesterreichische Verfassungs...*, segundo período, cap. I, apartado 20, pág. 120.

"Solche Regierungscolliegen —hace notar V. WRETSCHKO— sind doch auch schon in der früheren Zeit, besonders unter Kaiser Friedrich III, in vereinzelt Fällen, wenn der Regent für längere Zeit ausser Landes gieng, von diesem eingesetzt worden". Vid. su trabajo *Zur Frage der Statthalterschaften in Oesterreich während des XI. Jahrhunderts*, en *Blätter des Ver. für Landeskunde von Niederösterreich*, 1898.

95. Vid. HRAJ, *Die geleiteteten Räte...*, págs. 82 y ss.; MAYER, *Die Verwaltungsorganisation...*, pág. 16.

timar que se había logrado un carácter auténticamente reglamentario<sup>96</sup>. En todo caso hay que destacar que —constituido el Consejo— ya no se acudiría a ningún lugarteniente para suplir la ausencia del Príncipe, sino que se hará cargo de ello ese organismo, con sede entonces en Innsbruck.

A la cabeza de la Corte y del Consejo figuraba el *Haushofmeister*, quizás elegido entre los componentes de este último. No existe un cuadro de competencias del Consejo, que entendía exclusivamente de los asuntos que el Príncipe sometía a su consideración. Sí ha quedado constancia<sup>97</sup> de reiteradas advertencias dirigidas a sus miembros, y en especial la de no aceptar regalos —como observaremos años después en las instrucciones a los que forman parte de los Consejos españoles— a fin de garantizar la rectitud de las deliberaciones. De todas formas se manifestaba el carácter precario del Consejo, en cuanto sus miembros eran elegidos o apartados de forma arbitraria y —sobre todo— al considerar que en él figuraban un restringido número de favoritos, sin que los estamentos lograsen una orgánica participación. La debilidad interna y la amenaza turca forzaron al Archiduque —Dieta de 1478— a avenirse con las exigencias de aquéllos, y constituir —al margen de serias reformas hacendísticas— un *Kollegium* de ocho miembros que sólo un año más tarde volvió a ser desplazado por los favoritos.

Contra estos “malos consejeros” —según se les conoce— se levantó una creciente oposición entre la nobleza del Tirol, apoyada por Federico III y su hijo Maximiliano<sup>98</sup>. Aunque reprimida en principio, la profunda crisis existente —que agudizó la desafortunada guerra contra Venecia— obligó a Segismundo a entregar el poder —Dieta de Agosto de 1487— a un provisional gobierno de los estamentos, que tres meses más tarde se concretaba en la creación de un organismo compuesto por dieciséis miembros del Tirol, ocho de los *Vorlande* y dos representantes del Emperador. decretándose una ordenación —que habría de regir durante tres

96. *Die niederländische...*, pág. 33.

97. Vid. MAYER, *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 18.

98. Cfr. HEGI, *Die geächteten Räte...*, págs. 82 y ss.

años— por la que el Archiduque debía abstenerse de intervenir en el gobierno<sup>99</sup>.

La dieta que en 1490 se reunió en presencia de Maximiliano, acusó la necesidad de llevar a cabo una profunda y sólida reforma. Siguiendo la más autorizada exposición de Jäger<sup>100</sup>, cabe afirmar que a partir de entonces —mes de marzo— Maximiliano permaneció en el Tirol, si bien no puede asegurarse que en el mismo año llevara a cabo reforma alguna. Como ya dije, el comienzo de la general reforma se ha fijado —a partir de Adler<sup>101</sup>— el 28 de febrero de 1491. Desde esta fecha —pasando por la fundamental ordenación de la *Innsbrucker Schatzkammer* de 1496— llegamos al bienio 1497-1498, donde se sitúan las disposiciones relativas al *Reichshofrat*, *Hofkanzlei* y *Hofkammer*. Estas, en concreto, fueron: las Ordenanzas del Consejo (*Hofratsordnung*), de 13 y 20 de diciembre de 1497<sup>102</sup> y la posterior reglamentación de febrero de 1498; las Ordenanzas de la Cámara (*Hofkammerordnung*) de 13 de febrero de 1498, y las de la Cancillería, fechadas el 12 de septiembre de este último año<sup>103</sup>.

Con relación a las Ordenanzas del Consejo de 1497, se plantea el problema de su concordancia con la citada reglamentación del mismo Organismo, en febrero de 1498<sup>104</sup>. Luschin, en su *Geschichte des älteren Gerichtswesens in Oesterreich*, mantuvo la tesis de que aquélla no pasó de un mero proyecto y fue distinta a la de febrero de 1498, que suponía el sustraer al Consejo —con competencia tanto para el *Reich* como los *Erblände*— los asuntos de justicia que serían entregados a un tribunal específicamente aus-

99. Vid. MAYER, *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 22.

100. *Geschichte...*, págs. 411 y ss.

101. *Die Organisation der Centralverwaltung...*, pág. 506.

102. "Dafür —dice el documento— vom Mittichen St. Lucien und Ottilientag". Vid en BIDERMANN, *Geschichte der landesfürstlichen Behörden in und für Tirol*.

103. "Geben zu Mumpelgart am mitwochen nach unser lieben frauentag nativitätis nach Christi gepurt vierzehnhundert und im achtundneuzigsten unserer reich des römischen im dritzehenden und des hungerischen im neunten jarn." Para localización del documento, vid. nota 110.

104. A ésta última se refiere BIDERMANN, *Geschichte...*, pág. 12.

tríaco<sup>105</sup>. Ulmann, en cambio, entendió que las Ordenanzas de diciembre de 1497 eran las mismas que se promulgaron dos meses después, con la global reforma entonces acaecida<sup>106</sup>. Como no se disponía del texto de la ordenación del Consejo de febrero de 1498, había que operar sobre las referencias que sobre él existían en el texto de la *Hofkammerordnung*. Ello fue justamente lo que hizo Adler, para justificar su adhesión a la segunda de las tesis expuestas, poniendo de manifiesto que la competencia material del Consejo había sido incidentalmente descrita en la *Hofkammerordnung* de 13-II-1498, de forma idéntica a como figuraba en la *Hofratsordnung* de diciembre de 1497<sup>107</sup>. En todo caso habría que hacer notar que esta diversificación cronológica —con relación al nacimiento de un órgano de tan decisiva importancia en la Administración Central—, no ha preocupado excesivamente a los historiadores del Derecho alemanes o austríacos. Algunos de ellos hacen expresa mención de la ordenación del Consejo en 1497<sup>108</sup>.

---

105. "Diese Hofordnung vom 13. richtig 20. Dezember blieb jedoch nur Project und die Ordnung des reformirten Hofraths vom 13. Februar 1498 nahm die Justizgeschäfte der Erblände dem Hofrath wieder ab, um sie einem specifisch österreichischen Gerichtshofe zuzuweisen, welcher durch Zusammenziehung des ober- und niederösterreichischen Regiments, also mit Beseitigung dieser Mittelbehörden gebildet worden war." (*Die Reformen Maximilians I.* Sección 2, cap. 27, pág. 278.)

106. "Die Feststellung des Hofrathcollegs und seiner Geschäftsordnung erfolgte schon am 20. December 1497, jedoch ward, wie es scheint, dieselbe erst zusammen mit dem ganzen Reformwerk am 13 Februar 1498 zur Kenntniß der Erblände und des Reichs gebracht." (*Kaiser Maximilian I.*, vol. I, cap. VI: "Blick auf Maximilian Rätthe, sowie auf die innere Verwaltung und das Heerwesen", págs. 824-825.)

107. Vid. *Die Organisation...*, pág. 43, nota 1.

108. Así en el tratado de SCHRÖDER-V. KÜNSSLBERG, *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*: "Durch die Hofratsordnung von 1497, die Hofkammerordnung von 1498 und die gleichzeitige Hofkanzlei suchte der Kaiser..." (7.<sup>a</sup> edición, Berlín-Leipzig, 1932. Período IV, sección I, cap. 2, apartado 70, pág. 901). O también en los *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*, de V. SCHWERIN-THIEME, donde se afirma del Consejo que "dieser wurde schon 1497 durch eine Hofratsordnung eingerichtet, zunächst als Regierung- und Justizbehörde für Reichssachen und erbländische Sachen". (4.<sup>a</sup> edición, 1950, sección IV, cap. 3. A. I. apartado 74, pág. 288.)

Otros, en cambio, lo incorporan a la general reforma de 1498 sin entrar en más distinciones<sup>109</sup>.

Para la Cancillería contamos con la arriba mencionada *Reichskanzleiordnung*<sup>110</sup> y una Instrucción de la que se conserva un amplio fragmento<sup>111</sup> y que no tiene fecha. Adler la contempló como una parte de la conjunta reforma de febrero de 1498. Parece, no obstante, mucho más probable que la Instrucción fuese expedida simultáneamente a las Ordenanzas, es decir, en Septiembre de ese año. En favor de este criterio —preconizado por Seelinger y adoptado por Fellner-Kretschmayr— hay que anotar la favorable concordancia conjunta de ambos documentos y, en especial, el sentido de una concreta frase del texto de las Ordenanzas<sup>112</sup>.

El texto de la ordenación del Consejo de diciembre de 1497, no es ciertamente muy preciso en lo que respecta a las atribuciones de

109. Cfr. Hermann CONRAD, *Deutsche Rechtsgeschichte*, vol. 2. Karlsruhe, 1966. Sección 2.<sup>a</sup>, cap. I, pág. 82; HUBER, *Oesterreichische Reichsgeschichte*, período I, A, II, 1, pág. 90.

"Das weitere Schicksal dieses 1498 errichteten Hofrates —escribe V. GSCHLIESSER— ist noch nicht genügend aufgeheilt". (Vid. en su monografía *Der Reichshofrat*, Viena, 1942, cap. I, pág. 2.). "Der Reichshofrat wurde von Maximilian 1498 als oberste Regierungs— und Justizbehörde errichtet" (HELBLING, *Oesterreichische Verfassungs...*, período 2, cap. 1, apartado 24, 4, pág. 143).

110. Publicada en SEELINGER, *Erzkanzler und Reichskanzlein*. Innsbruck, 1889, págs. 208-211, y también en FELLNER-KRETSCHMAYR, *Die österreichische Zentralverwaltung*, vol. II, "Aktenstücke" 1491-1681, núm. 7, págs. 48-50.

He confrontado el texto que FELLNER-KRETSCHMAYR ofrece, con una copia manuscrita del documento que figura en el *Haus— Hof— und Staatsarchiv* de Viena. ("Verfassungsakten der Reichshofkanzlei", legajo 1.)

111. Publicado en FELLNER-KRETSCHMAYR, *Die österreichische...*, volumen II, núm. 7, págs. 50-54, según copia del documento que, con la signatura "Maximiliana VIII, 62" se encontraba en el *Innsbrucker Statthaltereiarchiv*. Ahora puede hallarse este documento —como he podido comprobar— en el *Landesregierungsarchiv* de la ciudad tiroleza, y mantiene la misma signatura.

Me complace recordar aquí la solicitud del archivero doctor HYE, así como la hospitalidad del profesor Georg WAGNER, excelente conocedor de Maximiliano y su obra, con quien tuve oportunidad de contrastar los resultados de mi investigación.

112. "Wie es hinfür mit unsern canzleien soll gehalten... werden."

este organismo<sup>113</sup>. Como Adler observó, el Consejo desborda su primitiva función de administrar justicia, para asumir la calidad de un supremo cuerpo competente en cuestiones administrativas y de gobierno. A favor de ello hay que considerar el texto citado, así como la *Hofkammerordnung* de 1498, según la cual, las supremas autoridades financieras hacen llegar sus propuestas al Rey a través del Consejo. Ulmann amplió las consecuencias que se podían extraer del mismo texto, haciendo notar el carácter del Consejo como tribunal que debía atender en segunda instancia los asuntos de los *Erblände*<sup>114</sup>.

El Consejo, por otra parte, no sólo colaboraba “im Instanzenzuge” o por encargo del Rey, sino que además podía hacer entrar en juego unilateralmente su poder —*Vollmacht*— en los más importantes asuntos de gobierno y administración. Frente al Rey, sin embargo, su posición se encontraba debilitada, en cuanto éste —Adler lo advirtió<sup>115</sup>— podía adoptar cualquier tipo de decisiones sin realizar ninguna consulta. En la instrucción al Canciller, se distingue entre los documentos procedentes del mandato oral del Rey —con la anotación *Comissio domini Regis propria*— de los realizados mediante la intervención del Consejo —*Comissio domini Regis in Consilio*—, así como de los que eran fruto de una orden dirigida por el Rey al Canciller a través de un tercero: *Comissio domini Regis propria per dominum n.*<sup>116</sup>

113. Entenderá de todos los “Händel, Sachen und Geschäfte, die künfftig vom heiligen Reiche deutscher Nation, gemeiner Christenheit oder von unsern erblichen Fürstenthümer und Landen herfliessen, ferner für Sachen, welche den Hof und dessen Verwandte betreffen”. Vid en ADLER, *Die Organisation...*, págs. 43-44.

114. “Damit soll, wenn ich recht verstehe, gesagt sein, dass der Hofrath, wie selbstverständlich für Reichssachen, so ausgesprochenemassen für erbländische eine Appellationsinstanz bilde”. (*Kaiser Maximilian I*, cap. VI, pág. 826.)

115. *Die Organisation...*, pág. 45.

116. “Er sol auch kain gescheft, verschreibung oder ander brjef unterschreiben secretiern noch ausgeen lassen, die werden im dann durch di kgl. Mt. selbst oder in oifnem rat bevolen und angeschaffen zu verfertigen; item alle brief gescheft und verschreibungen umb clain und gross sachen sol der canzler selbst von wort zu wort mit vleis uferlesen und alsdann mit aigner hand unterschreiben und solhs kajnen secretarien bevelen noch zu tun ges-

El Consejo se configura, pues, como un supremo organismo que, de un lado, ejerce su jurisdicción en concurrencia con el *Reichskammergericht*<sup>117</sup>, y de otro, mantiene una amplísima competencia de la que —en principio— sólo se sustraen los asuntos de la hacienda. Adler —que comparó este Consejo con el *Continual Council* que en Inglaterra creó Eduardo I<sup>118</sup> y con el *Conseil* francés<sup>119</sup>— analizó con claridad su estructura y funcionamiento<sup>120</sup>.

tatten; nemlichen was in rat beslossen mit den worten: comissio domini regis in consilio, waz im aber durch kgl. Mt. muntlichen bevolen wirdet: comissio domini regis propria, waz im aber durch ainen geschaeftherrn angeschafft wurde, sol er unterschreiben: comissio domini regis propria per dominum n. etc., also das der gescheftherr in der underschrift genennt werde” La Instrucción, en FELLNER-KRETSCHMAYR, *Die österreichische Zentralverwaltung*. Volumen II —“Aktenstücke 1491-1681”—, documento núm. 7, págs. 50-54.

117. Georg DAHM contempla al Consejo justamente como contrapeso del *Reichskammergericht*: “Denn als Gegengewicht gegen das Reichskammergericht wirkte der im Jahre 1498 neu organisierte Reichshofrat...” etc. Vid. *Deutsches Recht. Die geschichtlichen und dogmatischen Grundlagen des geltenden Rechts. Eine Einführung*. 2.<sup>a</sup> edición. Stuttgart, 1963. Segunda parte, cap. II, apartado 30, pág. 211.

118. El Consejo inglés sufre una importante transformación en el paso de Enrique III a Eduardo I. Con aquél—ha señalado MATTLAND—las continuas pretensiones de la nobleza para elegir los consejeros, llevaron consigo que, en ocasiones, desempeñasen tales puestos los mismos enemigos del Rey. En el reinado de Eduardo I, el Consejo es un cuerpo estable y definido, sus miembros prestan juramento, garantizan proteger los intereses del Rey, administrar justicia honestamente, no recibir regalos, etc. (Vid. *The Constitutional History of England*, edición Cambridge, 1963, págs. 91 y ss.). En todo caso habría que hacer notar la particular situación del *Council*, enfrentado con la jurisdicción del Parlamento y con la de los tribunales del *common law*. (Sobre este punto, vid. D. L. KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain. 1485-1951*. 5.<sup>a</sup> edición. Londres, 1955, págs. 19-20. Un buen resumen en PLUCKNETT, *A Concise History of the Common Law*, 5.<sup>a</sup> edición. Londres, 1956, págs. 150-153: “The Connection between King’s Bench and the Council” y “Council and Parliament”).

Entre los autores alemanes ocupados del tema, vid. Rudolf GNEIST, *Englische Verfassungsgeschichte*. En concreto, el apartado 21: “Der dirigierende Staatsrath Continual Council. Die Reichskanzlei”.

119. Sobre el Consejo francés en la Baja Edad Media, vid. LOT-FAWTIER, *Histoire des Institutions F. au Moyen Age*, cap. IV, “Le Conseil et les Requetes de l’Hôtel”, donde se recogen las reformas de Carlos VIII y

El Rey nombra —mediante una *Verordnung*— a los distintos consejeros, y éstos adoptan las decisiones por mayoría de votos. A la cabeza del Consejo figura el *Statthalter*, y como altos cargos aparecen también el *Hofmeister*, el *Hofmarschall* y el *Kanzler*. Un Primer Secretario —o secretario de superior rango<sup>121</sup>— asiste a las sesiones acompañado de otros dos. El *Hofmeister* fijará la fecha de reunión, determinando el orden del día. En su momento, dará entrada a las deliberaciones con una previa presentación de los asuntos que se van a discutir<sup>122</sup>. A su requerimiento, uno de los dos secretarios se hace cargo del asunto, sobre el cual el Mariscal interroga por separado a los miembros del Consejo y reúne los votos. Según se prevee, el segundo Secretario anotará la decisión adoptada. Para mayor seguridad, el documento compuesto en la Cancillería debe ser leído en voz alta en la siguiente sesión, y sólo tras la conformidad de *Statthalter* y del Canciller o su representante —el Primer Secretario— se procederá a la firma. El acto de sellar ha de tener lugar igualmente en el Consejo, a fin de evitar la expedición de cualquier documento sin su conocimiento.

Es notorio el interés de toda esta reglamentación aún aceptando —como Luschin propuso— que fuera un mero proyecto de la

Luis XII a finales del siglo xv. También CHENON, *Histoire générale du droit français public et privé dès origines à 1815*, vol. I, segunda parte, capítulo II, sección II, I. OLIVIER-MARTÍN, *Histoire du droit français dès origines à la Révolution*, 1948. Libro II, cap. III, núm. 329-330. LEPOINTE, *Histoire des institutions et de faits sociaux*, París, 1963. Segunda parte, capítulo IX, sección III, págs. 444-445.

El paralelismo que ADLER estableció entre el Consejo de Maximiliano y los Consejos francés e inglés, figura también recogido por SCHRÖDER-V. KÜNSSBERG en el *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*. (Vid. cuarto período, sección I, cap. 2, apartado, 70, pág. 901.)

120. *Die Organisation...*, págs. 46 y ss.

121. Al igual que en España Miguel Pérez de Almazán y, algo más tarde, Juan Hamart y Juan Alemán. Sobre el Primer Secretario español, vid. ESCUDERO, *Los Secretarios del Rey...* primera parte. cap. I, C, y cap. II, B, 3. Y segunda parte, cap. I, H.

122. Sobre el cargo de *Hofmeister* vid. la monografía de SEELIGER, *Das deutsche Hofmeisteramt im späteren Mittelalter*. Innsbruck, 1885. Su situación en el Consejo —de acuerdo con la disposición de 20 de diciembre de 1497— se reseña sumariamente en las págs. 109-110.

de 13 de febrero de 1498. Esta —apartando los asuntos de justicia de los *Erblände*<sup>123</sup>— dio el primer gran paso hacia una configuración del Consejo como organismo del Imperio, fenómeno que llegará a realizarse —Hintze observó el proceso<sup>124</sup>— al ser proclamado Emperador Fernando I en 1556. De otra parte, la amplia competencia atribuida al Consejo desde un principio<sup>125</sup>, no alcanzó a las materias más secretas e importantes. Las “*eigenen geheimen grossen Sachen*” —donde probablemente se incluirían las decisiones militares de alto nivel<sup>126</sup>—, fueron atendidas desde 1518 por Maximiliano exclusivamente, o bien por éste y un muy reducido número de consejeros de la máxima confianza. Ello fue el comienzo del Consejo Secreto<sup>127</sup> —ya existente, por tanto, con Maximiliano<sup>128</sup>— y que habría de aumentar progresivamente su influencia, hasta el punto de convertirse —según el juicio de Hintze— en el más importante organismo del aparato austríaco de go-

---

123. Vid. LUSCHIN, *Geschichte des ältern Gerichtswesens in Oesterreich*, sección II, cap. 27, pág. 278.

124. “Maximilian I hatte, einen Hofrat als oberste Verwaltungsbehörde zugleich für das Reich und für die österreichischen Erblände begründet, und auch Ferdinand I hatte diese Bildung beibehalten. Aber dieser Hofrat ist mehr und mehr zu einer Reichsbehörde geworden, bis er auch äusserlich zum Reichshofrat umgestaltet worden ist”. *Die österreichische und der preussische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert. Eine vergleichende Betrachtung*. En *Gesammelte Abhandlungen*. 2.<sup>a</sup> edición. Vol. I, pág. 332. Vid. también V. SCHWERIN-THIEME, *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*, IV, cap. 3, A. I, apartado 74, pág. 288.

125. Vid. Ferdinand WALTER, *Deutsche Rechtsgeschichte*. 2.<sup>a</sup> edición. Bonn, 1857, vol. II, libro III, II, C, núm. 640, pág. 305.

126. Cfr. REGELE, *Der österreichische Hofkriegsrat*. Viena, 1949.

127. Vid. LUSCHIN, *Oesterreichische Reichsgeschichte*, período III, capítulo 39, pág. 272; HUBER, *Oesterreichische Reichsgeschichte*, período I, A, II, 1, pág. 91.

128. “Der Geheime Rat —se indica en la *Deutsche Rechtsgeschichte*, de PLANITZ-ECKHARDT— als eine selbständige Zentralbehörde wird in Oesterreich bereits 1527 erwähnt” (2.<sup>a</sup> ed., Graz-Colonia, 1961. Cuarta parte, cap. III, sección 2, apartado 75, II, pág. 276).

La mención del Consejo Secreto como una “*selbständige Zentralbehörde*” en Austria, es apreciable no ya en 1527 —como indican los autores citados—, sino nueve años antes. Que era *independiente* o *autónomo* (*selbständig*), siquiera en la cualificación de su competencia, lo prueba la superior dedicación

hierno en los siglos XVI y XVII<sup>129</sup>. El *Hofrat*, por su parte, mantuvo una existencia precaria en los años siguientes a su constitución y habrá que aguardar a 1527 para verle reorganizado con Fernando I, emprendiendo así su más conocida trayectoria en la Edad Moderna<sup>130</sup>.

La ordenación de la Cancillería de 12 de septiembre de 1498 y la Instrucción —que suponemos de idéntica fecha—, aparecen estrechamente vinculadas a la dinámica del Consejo, en cuanto la Cancillería era el único organismo facultado para la expedición de los documentos<sup>131</sup>, así como al prestigio e influencia personal de Berthold von Mainz que la dirigió hasta el año 1502<sup>132</sup>. La *Reichskanzleiordnung* se vio directamente motivada por el desarrreglo existente en el despacho de los asuntos romanos y austría-

---

a esas "eigenen geheimen grossen Sachen" (Cfr. HELBLING, *Oesterreichische Verfassung*..., pág. 241). Otra cosa sería afirmar que el citado Consejo no fue "eine ständige Zentralbehörde" sino a partir de 1527, pues justamente la organización que le presta Fernando I en esa fecha, le convertirá en un organismo *permanente* (*ständig*).

CONRAD registra el antecedente del Consejo Secreto con Maximiliano, señalando que una firme organización del mismo no se efectúa hasta Fernando I. *Deutsche Rechtsgeschichte*, vol. 2, pág. 85.

129. Vid. *Der österreichische und der preussische Beamtenstaat*..., página 333. También, CONRAD, *Deutsche Rechtsgeschichte*. Vol. 2, pág. 85.

130. Como inmediatos e importantes puntos de referencia, deben tenerse en cuenta la sustracción a su competencia territorial —en 1537— de Bohemia y Hungría, y —sobre todo— la *Reichshofratsordnung* de 1559, disposición fundamental en la historia del Consejo. Según prescribió el tratado de Passau (1552), los asuntos alemanes sólo podían ser manejados por consejeros alemanes, lo que convirtió al Consejo—con frase de HELBLING—en un  *puro* organismo del Imperio. Vid. *Oesterreichische Verfassung*..., pág. 240.

Bohemia había sido incorporada por Fernando I en 1526. Sobre la repercusión de este hecho en sus estructuras de gobierno: PETERKA, *Rechtsgeschichte der böhmischen Länder*, I: *Geschichte des öffentlichen Rechtes und die Rechtsquellen in vorhussitischer Zeit*. Reichenberg, 1923. Vid. Introducción, pág. 6.

131. Cfr. SCHRÖDER-V. KÜNSSBERG, *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*. Período IV, sección I, cap. II, apartado 70, pág. 900.

132. La Cancillería, en principio, debía seguir al Canciller y no al Rey. Vid. Lothard GROSS, *Die Geschichte der deutschen Reichskanzlei von 1550 bis 1806*. En *Inventare des Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchivs*. Viena, 1933. Vol. 5, pág. 2.

cos<sup>133</sup>, realizando una separación para el buen orden de los mismos<sup>134</sup> y atribuyendo a Berthold von Mainz una cantidad de ocho mil gulden anuales para el sostenimiento de la Cancillería. Se le faculta además para proveer los empleos en ella<sup>135</sup>, cuestión ésta que tal vez no fue del todo respetada, pues tenemos noticias de cómo en el *Regimentsordnung* de 1500, el arzobispo de Maguncia se hizo asegurar este poder<sup>136</sup>.

La Instrucción exige al Canciller presentar y leer en el Consejo todos los documentos que se envíen, escribir de su propia mano las decisiones adoptadas y no actuar al margen de ellas o del mandato oral del Rey. Asimismo, no remitirle peticiones que no hayan sido acordadas en Consejo y, de las que lo fueran, hará relación juntamente con el Mariscal y una o dos personas<sup>137</sup>. El Canciller debe cuidar no firmar ni expedir despachos que puedan

---

133. Así se desprende del propio texto de 12-IX-1498: "Wir Maximilian von gottes gnaden römischer künig zu allen zeiten merer des reichs..., etc., bekennen offentlich mit disen brieve und thun kund allermeniglich: als bisher in unsern canzleien beide römisch und auch österreichisch hendel und sachen under einander vermischet und ausgegangen und deshalb die sachen als die notturft erhaischt, nit registriert und eingeschrieben sein, dardurch (wo nit darein gesehen) uns, dem heiligen reich und unsern erblichen landen merklich irrung schade und nachteil erwachsen werde, als wir demnach aus denselben und andern ursachen mit wolbedachtem mit gutem zeitigem rat und rechter wissen ein ordnung und satzung, wie es hinfur mit unsern canzleien soll gehalten und alle sachen und hendel das hailig reich unser küniglich chambergericht und unser erbland herurnde ausgeen und gefertigt werden, gemacht und beslossen haben, inmassen wie hernach volgt. Dem ist also: ...".

134. "Von erst sollen dheinerlei brieve von unsern als rhömischen kö-nigs wegen in das hailig reich geschrieben werden dann in unser romischen canzlei..."

135. "Dogegegen soll unsererer neve von Meintz solich canzleien aufricht halten und mit teuglichen personen besetzen un sein vermügens nottürftiglich verschen".

136. Vid GROSS, *Die Geschichte der deutschen Reichshofkanzlei...*, página 2.

137. "Der hofcanzler sol alle santbrief, suplication und was im schriften geantwurt werden, in rat bringen, dieselben im rat verlesen und was auf ainem jeden santbrief oder suplication geratslagt wirdet, mit aigner hand denselben ratslag darauf schreiben und alsdann den secretarien bevelen, die brief darauf zu verfertigen und auserhalb der kgl. Mt. muntlichen bevells oder der rete ratslag nichts handlen; was aber muntlich antwurt zu geben

lesionar los intereses de la *Schatzkammer* de Innsbruck o las viejas costumbres de los distintos territorios<sup>138</sup>. El control del Rey se mantiene en el sentido de que cualquier *Geschäftsbrief* o *Verschreibung* debe serle leída “palabra por palabra” antes de que el Canciller la despache. Este vigilará el buen orden de todo el mecanismo de la Cancillería “según las costumbres de la Casa de Austria”, y en especial el sellado de los documentos y la marcha de un registro que se renovará anualmente a partir de Navidad<sup>139</sup>.

La instrucción a la Cancillería contiene —además de lo señalado para el Canciller— una serie de indicaciones dirigidas a los secretarios y al escribano (*Kanzleischreiber*), a quienes se encara ce —como será habitual en análogos documentos españoles— la obligación del silencio. No deberán presentar documentos al Canciller —para que éste selle, firme o expida—, sin que antes se haya comprobado su exacta concordancia con las copias<sup>140</sup>. La sujeción de secretarios y escribanos al Canciller aparece como muy es-

---

wern, sol der hofmarschalk tun und der canzler so kainer parteien noch personen sachen noch begerungen ausserhalb der rete bevels oder ratslags an die kgl. Mt. bringen in kain weis.

Was aber sachen oder ratslag wern, aus dem rat an die kgl. Mt. zu bringen, soll durch den hofmarschalk und canzler in beiwesen ains oder zwaier aus den camern und reten beschehen”. El documento, como indiqué, en FELLNER-KRETSCHMAYR, *Die österreichische Zentralverwaltung*, Vol. II, número 7.

138. “Er sol auch bei seinem geswornen aide kainen brief, gescheft noch verschreibung, die in ainich weise wider die ordnung der schatzkammer zu Innsprugt oder wider der erblichen fürstentumben lande und gebiete freihaiten gewonhaiten oder alt herkomen seien oder verstanden werden moechten, underschreiben verfertigen noch ausgeen lassen”.

139. Er sol auch ordnung furnemen, darob sein und verfuegen, damit alle verschreibungen brief und gescheft, die geen under dem sigl oder secret aus ordenlichen und formlichen jedes an sein stat geregistriert und dieselben register wol versorgt und das auch alle jar auf weinachten neue register angefangen und gehalten werden, also daz er von ainem jeden jar aller hendl aigne und sonder register hab”.

140. “Item si sullen auch dem canzler kain verschreibung gescheft noch brievue zubringen zu sigeln zu unterschreiben noch zu verfertigen, dieselben verschreibungen gescheft und brief seien dannn zuvor durch si gegen den copeien eigentlichen collacioniert, correct erfinden, jedes an sein stat regis-triert und durch den registratorm auswendig wie sich geburt gezaichert”.

tricta, hasta el punto de que se les prohíbe taxativamente el aceptar cartas de los consejeros e incluso del Rey para que sean tramitadas sin el conocimiento de aquél<sup>141</sup>. No obstante, se deja abierta la posibilidad de que el Rey escoja a alguno de los secretarios para el despacho de sus propios asuntos —“zu irn aigen hendln und sachen”—, a pesar de lo cual, el secretario elegido no deberá acudir a la Corte sin ser expresamente llamado y contando además con el consentimiento del Canciller<sup>142</sup>. Se repiten asimismo para ellos las advertencias de no actuar en contra de las atribuciones del *Regiment* de la alta y baja Austria, o de lo prescrito en la ordenación de la *Schatzkammer* de Innsbruck.

#### VI) SIGNIFICADO DE MAXIMILIANO Y SU OBRA.

Al margen de la polémica antes analizada sobre la autonomía de las reformas de finales del siglo XV, la importancia de éstas o de otras posteriores del mismo Maximiliano<sup>143</sup> se ha subrayado no tanto en virtud de su propia entidad y permanencia, como por el hecho de constituir el modelo inspirador de Fernando I, cuando éste —transcurrido el primer cuarto del siglo XVI— estructura la Administración Central, según un orden llamado a permanecer<sup>144</sup>. Ha sido, por ello, una de los méritos científicos de la polémica el dar un más justo valor a la tarea que Maximiliano llevó a cabo. Y así

141. “Item si sollen auch ausserhalb des canzlers bevel und wissen bei der kgl. Mt. noch derselben reten keinen brief annemen zu verfertigen...”.

142. “Doch so soll dennoch derselb secretari unervordert und on villen und wissen des canzlers nit gen hoí geen”.

143. V. gr. la referente al oficio de notario, según queda ordenado en la *Reichsnotariatsordnung* de 1512. Vid. BORNHAK, *Deutsche Verfassungsgeschichte*. En *Bibliothek des öffentlichen Rechts*. Vol. VIII, 1934. (Primer período, cap. XII, pág. 160). Sobre el desarrollo histórico del oficio: Hermann CONRAD, *Die geschichtlichen Grundlagen des modernen Notariats in Deutschland* (*Deutsche Notar-Zeitschrift*, 1960, 3) y Ludwig KOECHLING, *Untersuchungen über die Anfänge des öffentlichen Notariats in Deutschland*, Marburgo, 1925.

144. Ya lo puso de manifiesto WALTHER. Al referirse a las reformas de Fernando I —y concretamente a su configuración en 1531—: “in welchem Jahr die Organisation geschaffen wurde, die ohne sehr wesentliche Veränderungen bis zum Ende des Ancien Régime Bestand gehabt hat”. (*Die bürgerlichen Zentralbehörden...* prefacio, pág. III).

Bidermann al tratar en 1867 del *Hofrat* y del Consejo Secreto, organizados por Fernando, ni siquiera refiere —él escribe antes de que la cuestión fuese debatida— su conexión y dependencia con las reformas analizadas<sup>145</sup>. Recientemente, Zöllner, Schulte, Hellbling y otros, se han mostrado decididos partidarios de esos vínculos, contemplando en Maximiliano los “comprobados principios” de la centralización<sup>146</sup>, y en el Consejo y Cancillería de Fernando I la consecuencia de los modelos previos que hemos estudiado<sup>147</sup>.

---

145. H. I. BIDERMANN, *Geschichte der österreichischen Gesamt-Staats-Idee 1526-1804*. Innsbruck. Sección I: 1526-1705. Lo relativo al *Geheimrat* en págs. 11-12. Para el *Hofrat*, pág. 22.

No obstante, LUSCHIN —que escribe antes de que WALTHER iniciase la polémica, pero después de la publicación del libro de ADLER— reconoce plenamente el carácter precursor de las reformas de Maximiliano, a pesar de su desigual y muchas veces frágil consistencia. El texto que cito —corresponde a 1896— es fruto de una atinada interpretación que, a mi juicio, podría ser suscrita ahora: “Vieles, was damals geschaffen wurde ist noch unvollkommen, manches verschwindet als unbrauchbar schon nach wenig Jahren, nicht immer wurde die geeignete Form im ersten Umriss gefunden, der entgegenstrebende Widerstand im ersten Anlauf niedergeworfen. Aber die sichern Grundlagen sind gelegt: der Kern eines gescholten und pflichteifrigen Beamtensandes ist vorhanden, die Verwaltung der landesherrlichen Gerechtsame erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen und macht nicht an den Landesgrenzen halt, sondern ist durch die Landregimente gegliedert. Sie erzieht den Sinn für die Zusammengehörigkeit gegenüber den provinziellen Sonderwünschen der Stände. Kurz, es sind Einrichtungen geschaffen die den Ausgangspunkt für die spätere Entwicklung bilden konnten”. (*Oesterreichische Reichsgeschichte*, período III, cap. 39, pág. 272).

146. Así ZÖLLNER se refiere al “Neueordnung der Verwaltung, die über die schon unter Maximilian feststellbaren Anfänge einer Zentralisierung wesentlich hinausging”. (*Geschichte Oesterreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. 2.ª edición, Viena, 1961. Cap. VI: “Reformation un Gegendreformation (1526-1648)”, pág. 187).

147. “Das Vorbild hierfür war die Behörde, die Maximilian I. im Jahre 1498 als Reichshofrat eingerichtet hatte. Auch der neue Hofrat war anfangs Justiz- und Regierungsbehörde”, hace notar HELBLING al tratar del Consejo de Fernando I. La Cancillería fue ya un “consumado organismo” o una “acabada autoridad”, según la organizó Maximiliano. Vid. *Oesterreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, págs 240 y 241, respectivamente.

Habiendo explicado el modo en que el Consejo y la Cancillería quedaron delimitados, y sobre la base de la transcendencia de la general reforma<sup>148</sup>, habría que puntualizar el carácter inorgánico de la misma. Se echa de menos en ella una línea directriz que le preste unidad —como ya hizo notar Mayer<sup>149</sup>— y las sucesivas medidas que adoptó debieron de responder en un buen porcentaje a motivaciones políticas<sup>150</sup>, tal vez —según entendió Walther<sup>151</sup>— a una coordinada táctica para servir las conveniencias de la política exterior, ya respondiera ésta a salvaguardar los intereses dinásticos o bien los propios y particulares del Imperio<sup>152</sup>. Concluyen-

---

Para SCHULTE, el Consejo que organiza Fernando en 1527 significa un “resucitar” o hacer “resurgir” (*aufleben*) el que su abuelo creó. (*Der deutsche Staat. Verfassung, Macht und Grenzen. 919-1914*. Stuttgart-Berlin, 1933. Cap. V, apartado 43, pág. 173).

148. “Die Bedeutung dieses Herrschers für das Deutsche Reich —señala LÜSCHEN a propósito de Maximiliano— liegt daher nicht in kriegerischen Erfolgen, die oft durch jähen Rückschlag abgelöst wurden, sondern auf dem Gebiet von Verwaltungseinrichtungen”. (*Die Verfassung und Verwaltung Europas in Mittelalter und Neuzeit. I: Verfassung und Verwaltung der Germanen und der des deutschen Reiches bis zum Jahre 1806*. En *Die Kultur der Gegenwart, II, 2, I. Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Leipzig-Berlin, 1911, págs. 198-342. Cita en pág. 289.

149. *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 57.

150. Es curioso y significativo que Berthold von Henneberg, quizás el principal adversario de Maximiliano, no se ocupará de las reformas en su electorado. Vid. H. GOLDSCHMIDT, *Zentralbehörden und Beamtentum in Kurfürstentum Mainz*. En *Abhandlungen zur mittl. und neueren Geschichte, herausgegeben von v. Below, Finke und Meinecke*. Cuaderno 7, 1908, pág. 5. También MAYER, *Die Verwaltungsorganisationen...* pág. 57.

151. “Bei Maximilian aber kann von einer bewussten und konsequenten inneren Politik überhaupt nicht die Rede sein. Alles diente bei ihm der äusseren Politik, und wer das nicht wahrhaben will, tut auch wider Willen seinem Andenken Unrecht. (*Die neuere Beurteilung Kaiser Maximilians I*. En *MIÖG*, 33, pág. 341).

152. En favor de la primera posibilidad se manifestaron ULMANN (*Kaiser Maximilian I*) y— sobre todo— RANKE, para quien lo característico de la actuación de Maximiliano es “das Vorgefühl von der künftigen Grösse seines Hauses, dass er von seinem Vater, das restlose Streben nach derselben, das er vom Haus Burgund geerbt hat. Nicht auf das Reich —prosi-gue—, für dessen wahre Bedürfnisse er wenig wesentliche Sorgfalt zeigt, auch nicht auf das Wohl seiner Erblande unmittelbar, sondern hierauf geht seine

do con Mayer<sup>153</sup> habría que decir que de los organismos creados personalmente por Maximiliano, apenas quedó materialmente nada. Los que no estuvieron inmediatamente ligados a él —en concreto, los *Landesstellen*— permanecieron, en cambio, durante siglos. Pero la constitución de aquellos y el empeño de Maximiliano hacia la colegiación en el Tirol, fueron sin duda el inmediato punto de referencia de las reformas de Fernando I, y tal vez inspiraran, de forma más o menos mediata, las que Carlos V efectuó en España, consolidando el régimen polisinodial. El gran paso dado por Maximiliano fue el reconocimiento de los órganos administrativos como propias autoridades de gobierno, con lo que se creó un propio *Behördenrecht* y con ello la base para un total desarrollo del *Behördenwesen* en Austria y Alemania a lo largo de la Edad Moderna<sup>154</sup>. La adquisición de una conciencia nacional<sup>155</sup> fortaleció, por último, el desarrollo de los esquemas, que se encaminaron a una diferencia-

ganze Politik, gehn alle seine Pläne". *Geschichte der romanischen und germanischen Völker*. 1824. Libro I, cap. 3, pág. 88).

También recientemente, CONRAD, *Deutsche Rechtsgeschichte*, vol. 2, página 5: "Die Erfolge der Regierung Maximilians lagen weniger in der Reichspolitik als in der habsburgischen Hauspolitik".

Frente a esta posición, entre otros, Joh. JANSSEN, *Geschichte des deutschen Volkes seit dem Ausgang des Mittelalters*, 3 vols. Edición revisada por L. VON PASTOR, Friburgo de Brisgovia, 1913-1917. J. G. DROYSEN, *Geschichte der preussischen Politik*. K. KASER, *Deutsche Geschichte im Ausgange des Mittelalters*. Stuttgart, 1906. Vol. 2, MAX JANSEN, *Kaiser Maximilian I.* Munich, 1905.

153. *Die Verwaltungsorganisationen...*, pág. 63.

154. Reconociéndosele, en este sentido —según hizo D'ELVERT—, el carácter de fundador o reformador de la Administración, tal como —a partir de entonces— se desenvolverá en el entramado de la Casa de Austria. (Christian D'ELVERT, *Zur österreichischen Verwaltungs-Geschichte, mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder*. Brünn, 1889. Vid. tercer período: "Von der Gelangung Mährens an das Haus Habsburg (1526) bis zur Umgestaltung derselben unter Ferdinand II (1621)". Cita en pág. 49.

155. Cfr. Karl Gottfried HUGELMANN, *Stämme, Nation und Nationalstaat im deutschen Mittelalter*. Würzburg, 1955. 2.<sup>a</sup> parte, cap. 2, apartado 14, III, pág. 424.

ción del *Kaiser* y el *Reich* —entendido éste al estilo de Feine<sup>156</sup>— como la conjunción de la totalidad de los estamentos, de modo análogo al dualismo Monarquía-Reinos en la Edad Moderna española, si consideramos al primer término como la realidad del Monarca mismo —esencial aglutinante— y los Consejos que le sirven, por encima del desenvolvimiento e interés particular de cada Reino.

JOSÉ ANTONIO ESCUDERO LÓPEZ

---

156. Vid. FEINE, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. En STOLL-LANGE, *Grundrisse des deutschen Rechts*. Tubinga, 1943. Cap. I, pág. 6.