

MONARQUÍA, CORTES Y «CUESTIÓN CONSTITUCIONAL» EN CASTILLA DURANTE LA EDAD MODERNA

PABLO FERNÁNDEZ ALBALADEJO

No parecía hasta hace bien poco tiempo que la historia de las Cortes de Castilla pudiese llegar a depararnos alguna sorpresa. Existía —y existe todavía— una muy arraigada convicción en virtud de la cual esta institución, tras un período de esplendor medieval, concluyó prácticamente su historia en 1521, al tiempo que concluían también las «libertades» castellanas aplastadas por el «absolutismo» austríaco tras su victoria en Villalar. Desde entonces, se supone, arrastraron una existencia poco menos que fantasmal para concluir de forma un tanto *eutanásica* en los comienzos del reinado de Carlos II. El simple hecho de que después de esa fecha el instituto parlamentario hubiese venido actuando durante más de ciento cuarenta años tampoco importaba demasiado. En esa centuria y media las Cortes fueron un juguete en manos de la Monarquía, gracias al cual la casa reinante pudo financiar su costosísima política exterior. Al asumir esta función, la historia de Castilla no conoció un conflicto parlamentario similar al que contemporáneamente se registró en otros ámbitos de la vieja *Cristiandad*.

Fue la burguesía liberal quien, en la búsqueda de una legitimación para su «ruptura» política, propaló más decididamente esta imagen en los momentos crepusculares del Antiguo Régimen. No era ésta, en cualquier caso, una actitud singular: la elaboración de lo que Sainz de Bujanda denunció en su día como «versión romántica» de las prerrogativas de las Cortes durante la Edad Media fue algo en lo que, también, incurrirían otras burguesías europeas

ante contextos similares. Quizás lo peculiar, si observamos la historiografía que se ha ocupado de esta cuestión, radique sobre todo en la *fijación* y fuerza con que en nuestro país se ha mantenido esta visión de las Cortes de Castilla, aunque sea ésta una cuestión que desborda lo que aquí nos proponemos plantear.

En cierta medida debemos a dos hispanistas anglosajones, C. Jago e I. I. A. Thompson, el que esta situación haya empezado a dar síntomas de cambio (1). Hasta el punto de que, si sumamos esfuerzos, es muy probable que en breve plazo la anodina historia de las Cortes de Castilla, durante la Edad moderna, pueda empezar a emerger de ese *lado oscuro* en el que había sido ubicada. Ningún marco tan apropiado como el de esta nueva revista para resumir en ella estos planteamientos, ponderar su «alcance» y exponer, finalmente, nuestras propias reservas.

* * *

En sendos trabajos de 1981 y 1982, Jago y Thompson coincidían plenamente en la necesidad de revisar ese *paradigma* historiográfico liberal al que antes nos hemos referido. Frente a la falta de protagonismo que se imputaba a las Cortes, ambos hispanistas subrayaban que una lectura atenta y pormenorizada del papel jugado por esta institución durante el siglo XVII permitía llegar, al menos para ese siglo, a conclusiones diferentes de las establecidas, aunque no necesariamente coincidentes entre sí. El punto de partida, en el que había acuerdo, habría que situarlo en los comienzos del *servicio* de los «millones», un auxilio fiscal que como es sabido fue concedido a Felipe II por primera y última vez a raíz del desastre de la *Invencible* en 1588. La urgencia de la situación y la falta de alternativas, forzaron a Felipe II a una serie de concesiones a las Cortes —y más específicamente a las ciudades que en ellas tenían repre-

(1) C. JAGO, «Habsburg Absolutism and the Cortes of Castile», *American Historical Review*, 86, 1981, págs. 307-326. I. A. A. THOMPSON, «Crown and Cortes in Castile, 1590-1665», *Parliaments, Estates and Representation*, 2, 1982, páginas 29-45. Personalmente, he colaborado también a este proceso de renovación en «Monarquía y Reino en Castilla, 1538-1623», Comunicación presentada a la *XIV Settimana di Studio* del Istituto Internazionale di Storia Economica «Francesco Datini», Pratto, 1982, ciclostilado (no comparto ahora la totalidad de los puntos de vista que entonces expuse).

sentación— que, en otras circunstancias, hubieran sido impensables. El resultado fue que estos primeros «millones» se recaudaron a base de una fiscalidad impuesta sobre el consumo, y prácticamente manejada al libre arbitrio de cada una de las diecisiete ciudades y villas que asistían a Cortes. Cuando estos núcleos atisbaron las posibilidades de maniobra que este sistema les abría, decidieron que las posiciones ganadas eran irrenunciables. Y, ciertamente, así lo hicieron ver: aprovechando el *techo* al que parecía haber llegado la monarquía autoritaria de Felipe II, negaron a éste la renovación sin más del *servicio* cuando intentó dar marcha atrás en la fiscalidad «salvaje» por él mismo autorizada.

Al socaire del nuevo estilo de gobierno que abría Lerma consiguieron, actuando de forma coordinada, imponer a la monarquía la mayor parte de sus condiciones. A través de las *Escrituras* de «millones» que a partir de entonces pasaron a imprimirse después de cada concesión de este *servicio*, dieron a estos *acuerdos* un grado de formalización y publicidad del que antes carecían. Del éxito de esta nueva estrategia nos da idea el hecho de que, desde un simple punto de vista cuantitativo, el peso de la fiscalidad castellana empezó a girar progresivamente en torno a los «millones», dejando atrás en importancia a impuestos ordinarios que, como la *alcabala*, habían dominado hasta entonces el panorama. Esta nueva relación de fuerzas quedó plasmada institucionalmente en la evolución que de forma paralela siguió la Comisión de Millones: de un pequeño comité constituido en 1601 «por vía de Diputación», acabó en 1658 formando sala aparte en el mismísimo Consejo de Hacienda.

Es este conjunto de evidencias el que lleva a ambos hispanistas a una serie de conclusiones finales que cuestionan convincentemente la imagen de pasividad de las Cortes con la que hasta ahora se venía trabajando. No coinciden, sin embargo, en la interpretación última que quepa dar tanto a esta evolución como a su desenlace: la no convocatoria de Cortes por parte de la Monarquía a partir de la última asamblea de 1660-1664. Para Jago, las nuevas relaciones que el régimen de «millones» estableció entre Monarquía y Cortes contienen la clave de un hecho de relativa importancia sobre el que ya se interrogó en su día John Elliot: la inexistencia en

Castilla a lo largo del XVII de movimientos políticos similares a los que simultáneamente sucedían en Francia y en Inglaterra. La situación de aparente paz interior que conoció Castilla en esa centuria *crítica* tiene mucho que ver, de acuerdo con Jago, con el mantenimiento y el juego de esas relaciones «bilaterales» entre Monarquía y Cortes. Como consecuencia de ellas, Castilla entró en un estadio de «atrofia política», gobernada por una especie de «absolutismo castrado» incapaz de actuar como «una fuerza política dinámica». Llegadas a este extremo, las Cortes no tenían ninguna razón de ser: incapaces de llevar a la práctica reformas fiscales, y convertidas en caja de resonancia de la Corona, «no servían ya ninguna función». Consecuentemente, fueron llevadas a la trastienda política de la que sólo eran desempolvadas en las grandes solemnidades.

Es sobre todo en la interpretación de este acto final donde radica la diferencia *crucial* entre ambas tesis. No ve Thompson en este desenlace tanto una *atrofia* política —que por otra parte sería predicable también de las propias ciudades— cuando una *parálisis* total. Lo que estamos contemplando no es sino un dato más dentro de ese proceso de *devolución* y *descentralización* —de desmantelamiento— de la Monarquía Hispánica brillantemente expuesto y argumentado por Thompson en su *War and Government in Habsburg Spain*. La desaparición de las Cortes, entiéndase, fue algo que deliberadamente llevaron a cabo las propias ciudades. Y así lo hicieron, porque entendían que, una vez fijado el régimen de «millones», impedían cualquier novedad que la Corona pudiese intentar a través de presiones sobre los procuradores, una cuasi-clase política que sólo se representaba a sí misma y dependía casi por completo del patronazgo real. Decididamente, las ciudades hicieron explotar esa pompa de jabón que flotaba sobre ellas y obligaron al monarca a negociar con los «auténticos» intereses urbanos. Con palabras de Thompson, «las Cortes fueron destruidas no por el poder de la Corona, sino por el de las ciudades». La coyuntura de la Regencia y las veleidades de Don Juan de Austria obligaron a aquélla a aceptar tácitamente el nuevo juego de relaciones, oficialmente inaugurado por decreto de 27 de septiembre de 1665 (2).

(2) A raíz de un Real Decreto en el que «se concedía a las ciudades la capacidad de votar servicios sin necesidad de que sus procuradores se reunie-

Dos tesis, pues, contrapuestas, aunque quizás no tanto como a primera vista pudiera parecer. Y ambas con un punto en común que quisiera subrayar: la convicción implícita de que la clave de la evolución constitucional de la Monarquía Hispana pasa necesariamente por el juego mantenido entre ésta y las ciudades. Hasta el punto de que «atrofiado» o «descentralizado», el «absolutismo» hispano queda definido por unas connotaciones que en gran medida le son impuestas por los poderes urbanos. Las razones de tal convergencia no resultan, por lo demás, difíciles de encontrar. Verosímilmente tienen que ver con una tradición historiográfica y cultural que ambos comparten: es el «caso» inglés el que, a modo de *paradigma*, les proporciona comunes elementos de referencia. Y explica esta circunstancia la forma en que uno y otro, aunque sea diversamente, resuelven la «cuestión constitucional» del XVII castellano. Ciertamente que en la aplicación de este «modelo» no se ha procedido de forma arbitraria ni se han establecido las conclusiones de espaldas a la documentación. Ni negaremos aquí que, en conjunto, las dos aportaciones iluminan de forma esclarecedora zonas de nuestro XVII muy mal conocidas hasta ahora. Nos parece, sin embargo, que, en la medida, en ambas propugnan de hecho una determinada interpretación de la *Verfassung* de la Monarquía Hispana, ello hubiera requerido tanto la consideración de los elementos que componen el entramado de esta formación cuanto de la lógica por la que se rigen. Considérese lo que sigue como una modesta tentativa por abordar el problema en estos términos.

* * *

Cuando anteriormente se aludió al *paradigma* historiográfico liberal utilizamos una expresión simplificadora en exceso, con el riesgo de incluir en el mismo saco a historiadores concretos con planteamientos bien diversos entre sí. Debe quedar claro que entre quienes se ocuparon de historiar las Cortes en el siglo XIX no existía una estricta identidad de puntos de vista. Colmeiro, por ejemplo,

sen en Cortes» (M. ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, págs. 209 y sigs.). Sobre la concreta circunstancia política de Don Juan de Austria, P. SABATER hizo interesantes observaciones a fines del siglo pasado («Carlos II. Causas por las que dejaron de reunirse las cortes en su Reinado»), *Revista Madrid*, 1839, II, págs. 541-551.

entrevió en su *Introducción* algunas cuestiones que posteriormente no han merecido suficiente atención. Martínez Marina, a su vez, se esforzaba por imaginar una tradición liberal estratégicamente alimentada por la escolástica castellana (3).

Tal posicionamiento y tales doctrinas no se reivindicaban por pura gratuidad. Durante todo el siglo XVIII la Monarquía Hispana se debatía en un fuerte conflicto interno en el que se ventilaba la sustitución de los principios escolásticos que anteriormente habían regido su constitución por aquellos otros que debían presidir una monarquía administrativa. Tal «constitución» y tales principios, como fundadamente se ha podido demostrar, habían bloqueado la posibilidad de que en la Península llegara a establecerse un orden absolutista similar al francés. Lo peculiar de esta constitución radicaba, pues, en el papel de «freno» al absolutismo que había ejercido. Y no menos en el hecho de que esta labor de contención había podido desenvolverse sin oponerse a una monarquía *autoritaria*, pero que desde un punto de vista jurídico-público no dejó de reconocer nunca su condición de sometida al derecho. Antes que *legibus solutus*, en la Monarquía Hispana el príncipe estuvo *legibus alligatus*: «Princeps subest legibus, non leges principi» (4).

La cristalización y el asentamiento de esta constitución no fue ajena a la forma en la que en Castilla se solventó la crisis política bajomedieval. La transición de la constitución feudovasallática a la constitución estamental no se ajustó, en la Corona de Castilla, a la vía clásica descrita en su día por Otto Hintze. Nunca llegó a cristalizar en Castilla un *Regnum* interestamental y orgánico capaz de representar, corporativamente, el conjunto del «país» frente al *Rex*. No hubo en este sentido una constitución dual plena, aunque sí estuvieron presentes sus componentes estamentales.

(3) Véase últimamente J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Tradicción y liberalismo en Martínez Marina* (Oviedo, Caja Rural, 1983), *passim*; asimismo el prólogo de J.M. PÉREZ PRENDES a la *Teoría de las Cortes* (Madrid, Editora Nacional, 1979) págs. 9-51.

(4) Sobre estos aspectos, L. SÁNCHEZ AGESTA, *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVI* (Madrid, I. E. P., 1959), *passim*; V. PIANO MORTARI, *Il potere sovrano nella dottrina giuridica del secolo XVI* (Nápoles, Liguori Ed., 1973), págs. 68-81. A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces* (Madrid, I. E. A., 1971), págs. 43-57.

La iniciativa que la empresa reconquistadora proporcionó al Rey, primero, y —por paradójico que pueda parecer— la crisis política abierta después por el establecimiento de los Trastámara, dificultaron aquel desenlace. Fue la Corte antes que las Cortes el reducto que mayoritaria y preferentemente eligieron los componentes del Reino a la hora de presentar sus *gravamina* o de solicitar determinadas concesiones. A lo largo del siglo xv, mientras desde la Corte se «redistribuía» renta fiscal centralizada, el monarca celebraba *ayuntamientos* particulares con algunas de sus ciudades o convocaba *Congregaciones* generales de las Iglesias de Castilla y de León (5). Por tanto, si alguna identidad corporativa pudo desarrollarse, ésta se desplegó siempre desde estrictas posiciones «individualistas». Es hacia el Consejo Real, hacia la Corte, donde preferentemente se tienen puestas las miradas. Y muy especialmente por parte de las propias ciudades: durante los reinados de Juan II y Enrique IV las ciudades solicitaron reiteradamente la presencia permanente de dos procuradores en la Corte, dato bien elocuente del carácter «monopolar» al que tendía la constitución castellana (6). Solamente durante las Comunidades se encuentran evidencias incuestionables en orden a *dualizar* esa constitución, y aún y todo con unas peculiaridades que restringen sensiblemente el alcance de ese proyecto (7).

Si tendencialmente la orientación hacia el autoritarismo monárquico es más que evidente, ello no significa, sin embargo, que desde tal punto de vista las cosas estuviesen ya resueltas. Aunque seductora, la idea de que los Reyes Católicos dieron forma plena a esta tendencia que Carlos V acabaría por «remachar», no la estimo del todo exacta. Puede parecer que todo estaba dispuesto en Castilla

(5) B. CLAVERO, «Notas sobre el derecho territorial castellano», *Historia, Instituciones, Documentos*, 3, 1976, págs. 143-165. T. AZCONA, «Las Asambleas del clero de Castilla en el otoño de la Edad Media», *Miscelánea J. Zunzunegui*, vol. I (Vitoria, 1975), págs. 203-245.

(6) S. DE DIOS, *El Consejo Real de Castilla* (Madrid, C. E. C., 1982). A efectos comparativos, P. CONTAMINE, «Mecanismes du pouvoir, information, sociétés politiques», *L'Histoire et ses Méthodes* (Lille, 1981).

(7) Como se desprende del «Proyecto de Ley Perpetua» de los comuneros, recogido en J. MALDONADO, *La revolución comunera* (Madrid, Ed. Centro, a cargo de V. Fernández Vargas), esp. 313-314. Los comuneros, por ejemplo, aspiran a introducir representantes urbanos en el Consejo (DE DIOS, páginas 198-199), no a gobernar desde las Cortes.

para la transición de «una organización política feudo-vasallática a otra centralizada (8), pero mucho me temo que el trayecto no acabó de consumarse. La práctica, desde el reinado de Juan II, de «un modo de creación del Derecho basado en la llamada ‘potestas absoluta’» (9) no llevó, finalmente, a una imparable victoria del derecho regio. Comparto personalmente la opinión de que en Castilla no se produjo «una verdadera sustitución de las relaciones vasalláticas por un vínculo incondicionado o absoluto», y la propia evolución del derecho común en Castilla me parece muy ilustrativa en este sentido (10).

La llegada de Carlos V no clarificaría nada dentro de este estado de relativa irresolución. Incluso al contrario: a la *Idea Imperial* carolina no solamente le era ajeno cualquier tipo de «absolutismo», sino que prácticamente se situaba en sus antípodas. Su tentativa de implantación, en todo caso, sólo podría conducir a un reactivamiento de la tensión —pero también de la complementariedad— mantenida durante la Edad Media entre universalismo y localismo. Amenazaba así ese «doble proceso de expropiación» que hasta entonces habían venido realizando los reinos como nuevas formas políticas (11). Era esta lógica imperial la que Gattinara conocía muy bien, y que por muchas razones tampoco era ajena al propio César. De ahí que el diseño político-administrativo concebido por el Canciller atestigüe, como ha escrito Headley, una «curiosa simbiosis entre lo particular y lo general»; integración que postergando criterios de «consolidación territorial y unidad nacional», aceptaba y admitía trabajar decididamente en el marco «de los particulares derechos e instituciones de sus diversos territorios y reinos» (12).

(8) DE DIOS, *Consejo Real*, pág. 65.

(9) F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español* (Madrid, Tecnos, 1979), pág. 244.

(10) B. CLAVERO, *Derecho común* (Sevilla, Universidad, 1979), págs. 87-119, especialmente 96-97. C. PETIT, «Derecho común y derecho castellano», *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 2, 1982, págs. 157-195. J. M. PÉREZ PRENDES, *Cortes de Castilla* (Barcelona, Ariel, 1974), pág. 24.

(11) M. GARCÍA PELAYO, *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político* (Madrid, «Rev. Occidente», 1968), págs. 73-123, esp. 113, 123. A. CAVANNA, *Storia del Diritto Moderno in Europa* (Milán, Giuffrè, 1982), páginas 41-50, 53-59, 62.

(12) J. M. HEADLEY, *The Emperor and his Chancellor* (Cambridge U.P., 1983), págs. 9-13.

Que la más reciente historiografía sobre Carlos V resalte ahora —con óptica presentista— estos aspectos como evidencias «descentralizadoras» insospechadas (13), me parece que en cierta medida es interpretar la forma por el fondo del asunto. La recuperación de las Cortes a la que parece aludirse ha de entenderse en sus justos términos: no había ningún renacimiento, simplemente normal funcionamiento de la constitución feudo-vasallática en la cual las Cortes cumplían su papel. Así, por ejemplo, con motivo del desastre de Hungría en 1526, se dispone que grandes, prelados, y procuradores sean llamados a Cortes, recordándoseles la obligación que tienen de asistir (14). Cuando se prepara la empresa de Argel se opera con idénticas consideraciones, si bien el César no deja de advertir a Isabel que la necesidad de la *ayuda* no debe dar pie a mayores concesiones, ni a transformar el instituto en algo más que un lugar para discutir la posible prestación. Nunca permitiría Carlos V que la petición de ayudas pudiese insinuar en lo más mínimo la posibilidad de una situación como la de 1389-1391 (15). El caso más explícito de la vigencia, pero también de los límites que en el xvi restringían la plena operatividad del entramado feudo-vasallático, lo constituyen sin duda las Cortes de 1538-1539. Cuando el Emperador propuso la innovadora *sisá* general, los grandes convocados le sugirieron la necesidad de permitir la «comunicación» entre los «brazos». Carlos V, que captó de inmediato lo que aquel contacto podía implicar, reiteró su convicción de que estas asambleas no eran ya el lugar en el cual se recibía el *consilium* vasallático. Con tono no menos firme advirtió asimismo que los principios de la

(13) J. OWENS, *Despotism, Absolutism and the Law in Renaissance Spain* (Michigan, Ann Arbor, 1972), *passim*, tras él S. HALICZER, *The Comuneros of Castile* (Univ. of Wisconsin Press, 1981). Sobre las Cortes en concreto C. HENDRICKS, *Charles V and the Cortes of Castille*, cit. por J. RUSSELL MAJOR, *Representative Government in Renaissance France* (Yale U.P. 1980), págs. 193-195. De todas formas, entre nosotros, la cuestión ya había sido planteada por F. SÁINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho* (Madrid, I. E. P., 1962), vol. I, páginas 304 y sigs.

(14) Como reconoce el Obispo de Cuenca en carta disculpatória (*Corpus Documental de Carlos V*, Salamanca, 1973, Ed. de M. FERNÁNDEZ ALVAREZ, volumen I, págs. 121-122.

(15) *Corpus*, I, págs. 327-330. Sobre el significado de las Cortes de 1389 y 1391, PÉREZ PRENDES, *Cortes Castilla*, págs. 58-59 y 111-112.

mencionada constitución podían ser «disfuncionalizados» por su potestad (16).

* * *

La incidencia de la *Idea Imperial* no fue menor en relación a la continuidad de la «concepción iuscéntrica» de la sociedad típica de la baja Edad Media (17). Tal concepción, basada en el principio axial de que la función del poder político no es otra que el mantenimiento de la paz y la justicia, impidió, mientras se mantuvo, el desplazamiento de la función judicial por la legislativa. Dicho en otros términos, a la monarquía judicialista le resultaba imposible evolucionar, sin cambios radicales, hacia el absolutismo. Las evidencias que podrían aportarse sobre la impronta judicial de la monarquía de los Reyes Católicos son tan abrumadoras que no parece necesario exponerlas ahora. Sin embargo, y con ser estos monarcas los que pusieron «el gobierno de la justicia y cosas públicas en manos de letrados», no está del todo claro que esta predilección por el elemento togado y sus principios agote por completo el sentido de su construcción política (18).

Carlos V supondría un empuje definitivo. Tal como lo entendía Gattinara, Carlos, como nuevo Carlomagno, había sido llamado al Imperio para restablecer la Justicia en el mundo, una labor en la que Gattinara estaba convencido que el auxilio de los *militēs togati* sería fundamental (19). El hecho americano y la cuestión jurídica que sobre él suscitara la escolástica castellana, con el visto bueno de Carlos V, venía a reforzar desde otro lado ese mito de Astrea

(16) J. SÁNCHEZ MONTES, 1539. *Agobios carolinos y ciudades castellanas* (Granada, Universidad, 1975), págs. 57-76, esp. pág. 74: «... y dice S.M. que agradece a vuestras señorías la voluntad que muestran en servirles, más que decir que están en Cortes, ... que éstas son Cortes, ni menos que hay brazos, que S.M. pide *ayuda* de presente y no *consejo* para adelante» (subrayado nuestro).

(17) GARCÍA PELAYO, *Del mito*, págs. 97-104.

(18) Véase lo que sugiere en este sentido P.L. ROVITO, *Respublica dei Togati* (Nápoles, Jovene Ed., 1981), págs. 10-12, acerca de la sobreimposición de la Inquisición por encima de los procedimientos normales.

(19) HEADLEY, *Emperor*, pág. 9.

con el que quería verse al Emperador (20). Desde el punto de vista de una elemental comprobación, los análisis cuantitativos sobre el *pleitear* castellano demuestran un relativo grado de credibilidad en el sistema judicial (21). El propio César no se cansó de reiterar que los *negocios* de *Estado* no debían confundirse con los de *Gobernación* y *Justicia* (22).

Sobre la base de estos criterios, Carlos V fue perfilando el papel que tocaba jugar a cada una de las piezas que componían su maquinaria de gobierno. Contrariamente a lo que suele creerse, frenó la utilización de la Inquisición como procedimiento de control de la actividad política. Fue durante su reinado el único momento del XVI en el que se hicieron públicas fuertes críticas al procedimiento inquisitorial (23). Precisamente, por la alteración que suponían en relación al procedimiento ordinario. Potenció el Consejo de Castilla pero, sin olvidar los agravios comuneros, descargó parte de su labor en las Chancillerías a fin de agilizar y mejorar la impartición de la justicia; por práctica regular de *visitas*.

La imagen que se ha propuesto, de monarca *justiciero*, no resulta infundada para Carlos V. Un monarca al que probablemente hay que imputar el que esa evolución hacia el autoritarismo que desde antes se venía apuntando en Castilla no llegase a concluir en una solución «positivista», o «bodiniana» si se quiere. No debemos olvidar, sin embargo, el papel absolutamente crucial que también jugó en este desenlace la escolástica. Tal como han visto Villey y Lalinde, la escolástica impuso una «moderación trascendentalista» al poder

(20) V. SCIUTI RUSSI, *Astrea in Sicilia* (Nápoles, Jovene Ed., 1983), páginas 27-28.

(21) R. L. KAGAN, «Pleitos y poder real», *Cuadernos de Investigación Histórica*, 2, 1978, págs. 291-313, esp. 307; recogido luego en *Lawsuits and Litigants in Castile, 1500-1700* (Chapel Hill, Univ. North. Carolina, 1981).

(22) *Corpus*, I, pág. 394. Carlos V rompió esa estructura sinodial monocéntrica que venía impulsando, desde su creación el Consejo de Castilla. Al crear más Consejos, Carlos V rompió esta evolución dando paso a la auténtica *polisinodía*, tal y como apuntó Martínez Marina (II, Cap. XIX, 36). Agradezco esta referencia a Julio Pardos.

(23) F. TOMÁS Y VALIENTE, «Relaciones de la Inquisición con el aparato institucional del Estado» (*La Inquisición Española*, J. PÉREZ VILLANUEVA, Ed., Madrid, Siglo XXI, 1980), págs. 46-50. Asimismo, M. AVILÉS, «Motivos de crítica a la Inquisición en tiempos de Carlos V», *Ibid.*, págs. 165-192.

del monarca a través de la subordinación del derecho a la ley natural moral (24). Complementariamente, al retomar el sentido de naturalidad y organicidad de la concepción política aristotélica, la escolástica cerraba también la puerta a la entrada de planteamientos *voluntarios* y *artificiales* con los que los «estatalistas» amenazaban con subvertir el orden natural de la comunidad (25).

El límite que de hecho la escolástica podía imponer al desenvolvimiento del autoritarismo regio no era inquietante, como tampoco lo era el reconocimiento, por este mismo autoritarismo, de una inicial y remota fundamentación pactista del poder. Con todo ello se salvaba así una importante cuestión de principio. Bloqueada la vía hacia el absolutismo, los elementos estamentales y corporativos veían plenamente salvaguardadas sus posiciones. Es lo que refería Pérez de Mesa a comienzos del XVII cuando escribía que el buen gobierno, «contiene [sic] no romper sino conservar y guardar inviolablemente las leyes y buenas costumbres del pueblo, los privilegios de las ciudades y nobles y las capitulaciones hechas con sus vasallos» (26). Los reyes, añadía Mesa, no eran «señores absolutos», sino servidores de la comunidad. Una concepción y unos principios que se extendían también a los restantes *ministros* del monarca. Antes que «dignidad» el oficio es «carga» impuesta por el servicio a la comunidad. Si observamos el comportamiento de la monarquía en relación a la venta de oficios no parece que estos principios quedasen solamente en letra mojada (27).

El discurso escolástico promovía así una constitución integrada antes que dualizada. Dentro de ella Rey y Reino se fundían. El prin-

(24) J. LALINDE, «Una ideología para un sistema», *Quaderni fiorentini*, 8, 1979, págs. 61-156. M. VILLEY, «La promotion de la loi et du droit subjectif dans la Seconde Scolastique», *Quaderni fiorentini*, 1, 1973, págs. 53-71. Id., *Le droit et les droits de l'homme* (París, P. U. F., 1983), págs. 117-130.

(25) Véase por todos, N. BOBBIO, «Il modello giusnaturalistico», *La formazione storica del diritto moderno in Europa* (Florencia, Olschki, 1971), vol. I, páginas 73-93.

(26) D. PÉREZ DE MESA, *Política o razón de Estado* (Madrid, C. S. I. C., 1980), Ed. de L. PEREÑA y C. BACIERO.

(27) J. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana bajo los Austrias* (Sevilla, Universidad, 1976), págs. 79-120, esp. 113. F. TOMÁS Y VALIENTE, «La vente des offices publics en Castille aux XVII^e et XVIII^e siècles», *Soziale Mobilität im frühmodernen Staat* (Berlín, 1980, Colloquium Verlag), págs. 101-103.

cipe, había dicho Domingo de Soto, «no está fuera de la comunidad, sino dentro de ella». Es el mismo principio que en las Cortes de 1617-1620 reiterará el procurador por León, D. Fernando de Quiñones: «De Rey y Reyno está compuesto un cuerpo cuya cabeza es su magestad y el Reyno su cuerpo» (28). Necesariamente, esta constitución impedía tanto el surgimiento de una cuestión «parlamentaria» cuanto de una oposición «frondista». Cualquier tensión que pudiese surgir habría de plantearse como una cuestión sinodial, puesto que eran los Consejos quienes definían la identidad de esa constitución. Al príncipe tocaba «ejecutar» y «mandar» pero a la hora de realizar su tarea cardinal, la Justicia, eran Consejos y Tribunales los que tenían la palabra. En ese supremo momento los *sacerdotes iuris* dejaban de ser «consultores» para transformarse en «jueces». Una metamorfosis que indica claramente dónde residían las razones de su privilegiada posición:

«... y porque el supremo príncipe *no es letrado* y los consejeros de justicia *resuelven suficientemente lo que es derecho*, el príncipe les concede autoridad de decretar y mandar *sin que a él se le dé la razón del derecho*, por la cual decretan los consejeros absolviendo o condenando. Y así las provisiones y edictos de las cancellerías *salen mandando con autoridad real*, lo cual no se hace en los demás consejos, en los cuales el decreto o consulta vuelve al rey y él elige y manda lo que mejor le parece» (29).

Monarquía autoritaria en el seno de una constitución judicialista. No por casualidad señaló Maravall que la expresión inglesa «King in Parliament» era homologable a la de «Rey con su Consejo». De ahí que consecuentemente con estos principios Juan de Santamaría estimase como tiranía el momento en el que el rey decidía gobernar sin su Consejo (30). Que en el conjunto de este entra-

(28) FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Monarquía y Reino*

(29) PÉREZ DE MESA, *Política*, págs. 174-175 (subrayado nuestro). Fundamental a estos efectos, R. AJELLO, *Arcana Iuris* (Nápoles, Jovene Ed., 1976), esp. Cap. V.

(30) J. A. MARAVALL, *La philosophie politique espagnole au XVII^e siècle* (París, Vrin), cap. VII, pág. 226; también las primeras páginas del *Secretario del Rey*, de BERMÚDEZ DE PEDRAZA (Reed. Inst. Bibliográfico Hispano, 1973).

mado las Cortes ocupasen una posición *entre otras* parece lógico. Al menos se reconocía una constitucionalidad a esta asamblea que los États Généraux habían perdido completamente; bien es verdad que, a cambio, el Parlamento parisino había tomado el relevo (31).

En un trabajo tan innovador como polémico, Gallego Anabitarte sugirió en su día que la debilidad política de las Cortes no llevó a la Monarquía Hispánica por los derroteros del absolutismo. Aquella formación política «encontró su 'constitución' en el principio fundamental de distinción entre lo 'gubernativo y contencioso', sobre el que se iba a basar nuestro sistema de justicia, y con ello un principio jurídico vinculante para limitar el poder real» (32). Reconociendo los méritos de una aportación que para mí ha sido esclarecedora, objetaría —si se me permite la intromisión en un terreno que no conozco— al menos dos cuestiones. Primero y obviamente que la *gobernación*, después de lo expuesto, es un aspecto de la *justicia*; habrá que esperar al menos hasta la mitad del siglo XVII para que los supuestos de aquélla empiecen a desplazar con cierto éxito la hegemonía hasta entonces incontestada de esta última. Es posible, por otra parte, que los supuestos limitadores de esta constitución no deban entenderse como un dato tan irreductiblemente hispano, pudiendo encuadrarse quizás en el marco general de garantías elaboradas por el propio derecho común (33).

El hecho de que el Reino pudiera sentirse integrado en el seno de este peculiar ordenamiento no se debía sólo a una trascendente convicción que así lo hiciese ver. A ras de tierra existían otras motivaciones no menos determinantes de esta actitud. Como tal, el Reino no era una entidad operativa. Este papel lo desempeñaban quienes tenían y se abrogaban su representación, es decir, las ciudades que por diversos medios habían conseguido hacerse con este

(31) R. MOUSNIER, *La plume, la faucille et le marteau* (París, P. U. F., 1970), páginas 281-290. Del mismo, «Pourquoi États-Généraux et États provinciaux ont-ils joué un si faible rôle pendant la Fronde?», *Parliaments, Estates and Representation*, 1, 1981, págs. 139-145. A. LLOYD MOOTE, *The Revolt of the Judges* (Princeton, U. P., 1971), págs. 19-29.

(32) *Administración y jueces*, pág. 58.

(33) J. M. PÉREZ PRENDES, «Facer justicia. Notas sobre actuación gubernativa medieval», *Moneda y Crédito*, 128-129, 1974, págs. 17-90. Para el último aspecto, véase el libro de Rovito ya citado; es un primer volumen en el que se abordan *le garanzie giuridiche del ius commune*.

reconocimiento. El papel y las posibilidades de acción de esas dieciocho entidades se incrementaron considerablemente a raíz de las Cortes de 1538-1539, pues desde ellas esas ciudades pasarían, exclusivamente, a *ser* el Reino. Pertenecer a este circuito privilegiado no era algo irrelevante. Desde las Cortes como concreta plataforma política del Reino podían gestionarse, además de negocios públicos asuntos privados que particularmente interesaban a las ciudades que allí acudían. Desde un punto de vista colectivo, eran especialmente importantes las negociaciones fiscales que periódicamente se entablaban con la Corona. Como es sabido, gracias a ellas pudo montarse un sistema fiscal descaradamente prourbano, articulado en torno al régimen de *encabezamientos* de la *alcabala*. Carlos V, que mantuvo y propició este tipo de relaciones, autorizó en 1525 la creación de la Diputación del Reino, un pequeño comité que en 1536 pasó a hacerse cargo de la administración del encabezamiento general de alcabalas.

Agobiado por la herencia financiera recibida, Felipe II alteró un tanto este juego de relaciones, aunque no sólo en el sentido autoritario que habitualmente se le suele imputar. Intentando rebajar las dependencias que le imponía el crédito exterior de los banqueros internacionales, optó decididamente por potenciar las fuentes internas entre 1557 y 1567 (34). No bastándole, decidió en torno a 1570 que era preciso implicar al Reino en la labor de *desempeño* de la Real Hacienda que venía persiguiendo. Las negociaciones no acabaron bien: los procuradores no consiguieron ponerse de acuerdo en torno al *medio* y el monarca, en contrapartida, subió extraordinariamente el techo de la alcabala.

Prescindiendo de las conocidas consecuencias económicas que tal desenlace trajo, importa subrayar de otro lado algunos rasgos del comportamiento de las ciudades. Estas mostraron claramente que ni entendían, ni querían entender, las posibilidades que ofrecían las Cortes para hacer de ellas una plataforma política interurbana. Reiteradamente, cada ciudad tiraba por su lado y no veía más que por sus particulares anteojeras. Es muy ilustrativo en este sentido que cuando Antonio Alvarez de Toledo —procurador por

(34) Resumen en este párrafo y en los siguientes algunos aspectos de mi *Monarquía y Reino*.

Madrid— propuso una reforma fiscal a través del *medio* de la harina, tuviese que intentar convencer a los restantes procuradores de que, como «ministros» del Reino, no lo eran «menos que de sus ciudades, sino mucho más». Como sujeto político colectivo, las Cortes no eran nada, y el monarca así lo reconocía de hecho enviando oportunos emisarios de autoridad (nobles, obispos, altos servidores) para que presionasen sobre cada respectivo cabildo.

Las fricciones de la década de los setenta no pasaron a mayores. Paradójicamente incluso, la quiebra económica que ya empezaba a vislumbrarse iba a servir para suscitar un ámbito de interés nuevo entre el monarca y amplios sectores del patriciado urbano. Ante las últimas subidas fiscales una buena parte del mismo había empezado a abandonar la *mercancía* en favor de la *renta*. Los *juros* estaban convirtiendo ya las ciudades castellanas —la expresión es de Webet— en auténticas *pensionópolis*.

La negociación de los primeros «millones» y el posterior desarrollo de los mismos se veía condicionada por esta compleja problemática. Aisladamente consideradas, las heterogéneas propuestas que se recogían en su *Escrituras* no suponían ninguna novedad; prácticamente casi todas ellas ya habían sido formuladas en anteriores reuniones. La diferencia estribaba en que, desde la suspensión de *consignaciones* de 1597, los *asentistas*, a través de diversas manipulaciones sobre los *juros* que les permitía su privilegiada posición, amenazaban los fundamentos mismos del rentismo urbano. Lesionados en este interés «general», los procuradores comprendieron que era fundamental asegurarse una situación con todo tipo de garantías. Esta preocupación central es la que, en gran medida, preside la lógica de las diversas *condiciones* del *servicio*. El principal objetivo formalmente declarado era el desempeño de la Real Hacienda si bien, tal objetivo, cumplía simultáneamente la función de convertir en solventes aquellas *rentas* sobre las que sus *juros* estaban *situados*. Es completamente lógico, por lo demás, que el Reino procediese a establecer todo tipo de controles sobre lo que era su Hacienda: desde la administración central de la Comisión de Millones hasta la configuración de una «red territorial» a cuya cabeza se situaron las ciudades con voto en Cortes (35). Las ventas

(35) Lo que con otras cláusulas de «millones» fortalecía considerablemen-

de *juros* situados sobre las *rentas* de millones, que se iniciaron a partir de 1623 operaban un efecto *feed-back* sobre la vitalidad del circuito.

Que el establecimiento del régimen de «millones» era un serio obstáculo al establecimiento de cualquier tipo de absolutismo parece claro. Pero no parece, asimismo, que esta circunstancia fuese aprovechada para iniciar un tipo de activismo político a la inglesa». Lo que es comprensible: no era en las Cortes donde estaban los guardianes de la *Ancient Constitution*. Insinuar, como hizo Danvila en su crónica parlamentaria, que aquel *retrato en negro* «de lo que era la representación parlamentaria en esta época» obedecía a una situación de corrupción generalizada, sin ser incierto, es desproporcionado (36). Además de practicar una evidente lectura política decimonónica del siglo XVII, Danvila no advirtió que, insensiblemente, el peso de las Cortes había empezado a trasladarse, de éstas, al comité permanente que funcionaba en su ausencia.

Es en la Comisión de Millones donde, en efecto, reside la posible clave del asunto. A ella aluden los dos autores que aquí venimos comentando aunque ninguno de los dos haya prestado a este órgano la debida atención. Su protagonismo es bien anterior a su incorporación al Consejo de Hacienda en 1658, dato que en todo caso constituye la culminación de un largo proceso. Creo que el momento crucial habría que situarlo en 1639, año en el que se promulga una Real Cédula por la que se establece que la mencionada Comisión «tenga tal Representación y Autoridad, que no dependa de otro Tribunal, ni Consejo», añadiéndose que «todas las causas se fenezcan, y acaben en todas instancias en la Comisión, *sin que en ningún caso se pueda apelar ni suplicar para el Consejo*» (37). Resulta sorprendente que la importancia de esta cédula haya podido pasar desapercibida. Si no me equivoco de hecho, y también

te sus circuitos locales de poder (prohibición de *exenciones* de jurisdicción de ventas de *lugares, rentas y oficios*). Véase también ARTOLA, *Hacienda*, páginas 120-141.

(36) Los trabajos de Dánvila están recogidos en los tomos VII, XI, XII, XIV, XV, XVI y XVII del Bol. de la Real Academia de la Historia. En concreto, XVI, pág. 160.

(37) Recogida en *Escrituras, Acuerdos, Administraciones y súplicas de los Servicios de... Millones* (Madrid, 1716), pág. 30. En lo sucesivo *Escrituras 1716*.

de derecho, lo que aquí está emergiendo no es, ni más ni menos, que un nuevo Consejo, aunque tal denominación se evite. Entiéndase, en relación a la clave política a la que antes se aludió, lo que esto significa: en este momento el Reino ha conseguido ganar un espacio que hasta ahora se disputaban y compartían dos Consejos, el de Castilla y el de Hacienda. Dicho en otros términos, ello significa también que el proyecto político del Reino pasaba por una *sinodialización* y no por una *dualización*. El Reino, por así decirlo, acepta las reglas del juego constitucional y acaba por culminar su posición dentro de él. La provisionalidad de la «vía de Diputación» con la que hasta entonces había venido funcionando, la Diputación, desaparece.

Es ésta una compleja y larga historia en cuyo detalle no podemos entrar ahora. Desde un punto de vista comparativo, la evolución de la Comisión del Reino reproduce exactamente, aunque con menos vaivenes, la anterior emancipación que el Consejo de Hacienda había conseguido en relación al de Castilla (38). Entre 1554 y 1602 aquel Consejo había alcanzado una jurisdicción particular y *privativa* en los pleitos de justicia «entre partes» relativos a *rentas*. Pues bien, entre 1601 y 1639 la Comisión había obtenido un resultado totalmente similar (39).

En cierta medida era este un desenlace lógico. En cada Escri-

(38) R. GIBERT, «Contadores de Hacienda e intervención fiscal en el Antiguo Régimen Castellano», *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado* (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976), págs. 124-134. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces*, págs. 69-71.

(39) a) En la *Escritura* de 1601, el Reino «administra» y «distribuye» el servicio, si bien el «cobro» lo hacen los *ministros* de S.M. El Reino llega a solicitar la intervención del Consejo de Castilla frente a los atropellos de los arrendadores de rentas amparados desde el Consejo de Hacienda. b) En la *Escritura de ensanches* de 1603 el Reino, por comisión de S.M. adquiere jurisdicción civil y criminal «haziendo juzgado de por sí... [en] todos los pleitos y causas tocantes a esta administración y dependientes de ella»; en esta labor contenciosa, el juzgado lo forman en cada caso el corregidor y dos *comisarios* de ciudades que actúan como «sólo un juez»; resuelven por votación, si faltare alguno de ellos los otros dos pueden «proveer», siempre que uno de esos dos sea el corregidor; este juzgado se encuentra supeditado al Consejo Real; las ciudades a quienes por ser cabezas de distrito correspondan estos *juzgados*, podrán asimismo enviar alguaciles «con comisión especial» a realizar averi-

tura de «millones» hay un *crescendo* en las concesiones que sólo el Conde Duque intentó frenar (40). No por casualidad, esta transformación de la Comisión llegaba en el momento en el que el régimen de millones alcanzaba su madurez. La interpretación de esta metamorfosis como una posible victoria del monarca me parece infundada. En la mencionada cédula el propio monarca reconocía, y no era simple retórica, que la conversión de la Comisión en «tribunal supremo» era «la mayor honra y gracia que podía hacer al Reino». En ningún momento este último interpretó aquello como una maniobra ni dio pruebas de descontento. Si la anterior Junta había vigilado celosamente la observación de las cláusulas de «millones», la recién instituida Comisión desplegó de inmediato un fuerte sentido corporativo en su actuación. No permitió que Audiencias, Chancillerías o Justicias se entrometiesen en su jurisdicción (41).

La posición alcanzada por la Comisión de Millones cuestionaba muy seriamente la oportunidad de que las Cortes se siguiesen convocando. Fue en la reunión de 1638 a 1643, como refiere Danvila, cuando Olivares pareció volver a considerar la inutilidad y el alto

guaciones sobre la gestión de las rentas; como mecanismo adicional de garantía, las ciudades de voto en Cortes nombran un regidor que «visite» a los *comisarios* de sus distritos. Justicias, jueces y tribunales quedan inhibidos. c) En la *Escritura* de 1611, se matiza la jerarquía de instancias que competen a las ciudades; éstas comparten la de segundo grado con el Consejo, a libre elección. La novedad principal está en el papel claramente director que asume el Reino, que ordena centralizadamente el *servicio* y puede sancionar legalmente a las ciudades que incumplan órdenes relativas al mismo; de otro lado se convierte en instancia intermedia de apelación entre las ciudades de voto en Cortes y el Consejo. d) En la *Escritura* de 1618, con un grado de formalización prácticamente definitivo, se acentúa muy especialmente el principio de ejecutividad en la «usurpación» y «defraudación» de rentas, mientras que, a través de reales cédulas, se reconoce la autonomía de procedimiento frente a Audiencias, Chancillerías y demás «Justicias» (véase especialmente el segundo «género» de condiciones de esta *Escritura*).

(40) A través del *donativo* de 1621-1626 y después con el impuesto de la sal. Trabajamos en la actualidad sobre estos aspectos.

(41) AGS, CJH, Lbs. Comisión de millones, núms. 149, 165, 185, 203 para las competencias aludidas. Sobre la situación de 1638, ARTOLA, *Hacienda*, página 134. La madurez debe entenderse de todas formas en el sentido de una renegociación de atrasos del régimen de «millones»; sus rendimientos *efectivos* estuvieron siempre por debajo —y en ocasiones muy por debajo— de lo que teóricamente deberían de haber alcanzado.

precio —en *mercedes*— de estas asambleas. Cabe sospechar de su proceder que Olivares estaba tomando posiciones ante esta posible decisión. En esas Cortes se concedió al Conde Duque un *regimiento* en cada una de las ciudades con voto y, al mismo tiempo, «se le otorgó que fuese Comisario de Millones y Presidente de la Comisión, y sus sucesores Comisarios perpetuos» (42). Nadie como el Conde Duque para conocer aquellos reductos en los que importaba estar «colocado». Desde un punto de vista práctico esos eran los centros que importaba controlar.

Por lo demás, la posibilidad de que a la altura de 1640 las Cortes pudiesen pensar en oponerse como cuestión de principio a la continuidad del régimen de millones, era prácticamente nula. Como el propio monarca reconocía en la cédula de 1639, en los *servicios* del Reino consiste «la mayor parte de mis Rentas». La red de intereses que en torno al nuevo régimen se habían generado hacían prácticamente imposible que la máquina pudiera detenerse. A diferencia de lo que ocurriera en Francia con la venalidad de oficios, los *juros* forzaban una identidad de intereses entre el rentismo urbano y la cabeza de la monarquía (43). De ahí que cuando este canal quedaba momentáneamente obturado por los apuros de la Hacienda, como ocurrió entre 1647-1649, planease sobre Castilla la sombra de una Fronda *jurista* (44).

* * *

Para la monarquía judicial las Cortes no eran ninguna amenaza. El problema residía en saber hasta qué punto esta organización sería capaz, sin renunciar a sus principios, de hacer frente a las urgentes exigencias que le imponía la política exterior de la monarquía. La cuestión ya había sido entrevista en sus justos términos en la Carta de la Junta Grande de Reformación a las ciudades de

(42) DANVILA, BRAH, XVI, págs. 79-163, esp. 84.

(43) Desde el punto de vista comparativo es interesante, M. S. KIMMEL, «Absolutism in crisis», *The World System of Capitalism* (W. L. Goldfrank Ed., SAGE Publications, Londres, 1979), págs. 85-107.

(44) JAGO, *Habsburg Absolutism*, pág. 323. También A. GUTIÉRREZ ALONSO, *Valladolid en el siglo XVII* (Valladolid, 1982), pág. 67, y AGS, CJH, págs. 920, 939.

voto en Cortes en 1622. Allí se afirmaba claramente que el mayor daño que se experimentaba en la Corona era el de «la muchedumbre de Jueces», manifestándose a renglón seguido que «lo más importante en el gobierno es *la ejecución*» (45). Olivares, a través de Juntas y otros procedimientos había intentado conjurar en lo posible la pesada maquinaria de los Consejos. El propio Felipe II, en los últimos años de su reinado, había empezado a apuntar ya en esa dirección (46). Concebida en principio como un *ordo officiorum* la polisinerodia castellana había degenerado hacia un *ordo dignitatum* (47). Insinuábase así un modo de gobierno en el cual los planteamientos comisariales y ejecutivos empezaban a pasar a un primer plano.

Como ha apuntado Elliot (48), la caída de Olivares no introdujo modificaciones radicales en el estilo de gobierno, y mucho menos en la cuestión que aquí venimos considerando. Desde el Consejo de Hacienda, manejado por sus «criaturas», se pudo continuar así insistiendo en esta vía. En este contexto, la Comisión de Millones, junto con el Consejo de Castilla, eran los enemigos «naturales» del de Hacienda. Por razones obvias, éste no podía consentir ni las «interferencias» judiciales del segundo ni el manejo de los fondos de millones por parte de la primera. Entre 1647 y 1650 se tomaron una serie de medidas cuyo estudio pormenorizado, cuando se efectúe, rectificará posiblemente algunos lugares comunes sobre los comienzos de la monarquía administrativa en España (49). Entre las que se pusieron efectivamente en práctica figura la Real Orden de 4 de marzo de 1647, por la cual la Comisión de Millones se «re-

(45) A. GONZÁLEZ PALENCIA, *La Junta General de Reформación* (Valladolid, 1932), págs. 384 y 407. Compárese con el posicionamiento de Sully que recoge RUSSELL MAJOR, *Representative Government*, pág. 380.

(46) A. W. LOVETT, *Philip II and Mateo Vázquez de Leca* (Droz, Ginebra, 1977).

(47) Sobre estos aspectos E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española* (Madrid, Alianza, 1972), págs. 101-112.

(48) J. H. ELLIOT, «El programa de Olivares y los movimientos de 1640», *La España de Felipe IV* (Madrid, Espasa-Calpe, 1982, t. XXV de la Historia de España, de Menéndez Pidal), pág. 505.

(49) Desde el establecimiento de Superintendencias a una Junta de Cobranzas, son medidas de carácter centralizador que alteran la imagen de «cambios a partir de fines del XVII».

duxo» al Consejo de Hacienda (50). No me parece, como sugiere Jago, que la agitación urbana de esos años pudiese influir en la reconsideración de la medida. No debemos olvidar que la «marcha atrás» le fue impuesta al monarca, y mucho menos por *quién* le fue impuesta. El Reino, que había apelado «en contradictorio juicio» ante el Consejo Real en la Sala de Mil Quinientas, consiguió la restitución (51). No resulta gratuito suponer que la cúpula judicial tenía muchas razones para oponerse a la subversión constitucional que se estaba llevando a cabo desde el Consejo de Hacienda. Tampoco pareció importarles demasiado que en la utilización de las «garantías constitucionales» tuviesen que llevarse por delante al propio monarca. Después de todo, era una prueba de que el sistema continuaba vivo (52).

Fue, en cualquier caso, una victoria pírrica, ya que las medidas comisariales eran inevitables para hacer frente a la angustiosa situación de la segunda mitad del siglo. Mucho más cuando los atrasos de los pueblos y lo que se «quedaba» en las diversas administraciones provinciales de millones habían forzado a una auténtica renegociación colectiva con los contribuyentes, tal como atestiguan los diversos *ajustamientos* que se conservan en Simancas. No obstante, la reincorporación de la Comisión a Hacienda, que se produjo en 1658, se hacía respetando los procedimientos y contando con el asentimiento del Reino «junto en Cortes». La nueva Sala de Millones, a la que se había dado Ordenanzas en 1657, se incorporaba «con la misma autoridad, preeminencia, y jurisdicción suprema que tienen las demás salas del Consejo y que Su Magestad tiene dadas a la Comisión de Millones, *sin alterarla ni innovarla en cosa*

(50) Golpe menos espectacular, no obstante, de lo que a primera vista parece: la novedad estaba en que los miembros «gubernamentales» que formaban la Comisión eran todos del Consejo de Hacienda, a cuyo frente se colocaba el presidente de ese Consejo. No desaparecía la presencia de los cuatro *comisarios* del Reino (*Escrituras 1716*, pág. 216).

(51) *Escrituras 1716*, págs. 209-218. Un resumen del mismo en T. GARCÍA-CUENCA, «El Consejo de Hacienda», *La economía española al final del Antiguo Régimen* (M. Artola Ed., Madrid, Alianza, 1982), págs. 447-448.

(52) La falta de atención a este pleito por la historiografía —jurídica y también no jurídica— es más que sorprendente. Al parecer no fue un caso único: Saavedra y Fajardo refiere en sus *Empresas* (XXI) una resolución similar (cit. por GALLEGO ANABITARTE, *Administración y Jueces*, págs. 110-111).

alguna». Una solución de compromiso en la que no resulta fácil encontrar el perdedor. El Reino, desde luego, no desaprovechó la oportunidad: habiéndose acordado en las Cortes de 1655 que las *sisas* se cobrasen en los lugares de cosecha, ahora, en 1659, se descubriría súbitamente «tenerse por evidente remedio el reducir la contribución de las *sisas* al consumo» (53). Resuelto este punto, la Comisión podía seguir su curso.

De la misma forma, lo que desde ese momento pudiese ocurrir con las Cortes carecía ya de trascendencia. Las ciudades no tenían ninguna necesidad de destruirlas. Simplemente resultaban inútiles después de lo acordado en 1658. Por lo demás, la vía de negociaciones individuales que a partir de entonces se potenció no era ninguna novedad. Se había venido utilizando con relativa regularidad a lo largo del siglo (54). El que ahora se decidiese utilizarla de forma generalizada a nadie podía sorprender. Prueba de ello es que no se ha encontrado un solo escrito que considerase la nueva situación como una tragedia constitucional. Tampoco parece que, a cambio, el sentido de lo acordado pudiese atrofiar especialmente el desenvolvimiento de la acción monárquica. Incluso es posible que fuese al contrario: al permitir una más relativa centralización de recursos el futuro absolutismo ganó así una plataforma desde la que preparar el asalto definitivo.

* * *

El justificado interés que actualmente suscita el estudio de las instituciones parlamentarias puede llevarnos, inconscientemente, a sobredimensionar el exacto papel que éstas hayan podido jugar en el pasado. Si incluso se han suscitado últimamente razonadas dudas en relación al supuesto protagonismo parlamentario del mismísimo caso inglés, se comprenderá que estas reservas sean aún mayores

(53) *Escrituras 1716*, págs. 240-254.

(54) Especialmente para la negociación de *donativos* particulares y una larga serie de *empréstitos*. En 1628 se consultó a las ciudades, y no sólo a las de voto en Cortes, para una devaluación monetaria. En 1629 se pidió consentimiento directamente a las ciudades de voto en Cortes para la venta de vasallos y oficios municipales (A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Política y Hacienda de Felipe IV*, Madrid, Rev. Dcho. Privado, 1960), págs. 44, 257.

en lo que a Castilla concierne (55). El propósito de estas páginas no ha sido otro que el ponerlas en evidencia.

Al insinuar la oportunidad metodológica de un análisis no desagregado del fenómeno parlamentario, defendemos también la prioridad que debe concederse al estudio del conjunto del armazón constitucional. Y no menos al desvelamiento de su lógica interna (56). Planteada así la cuestión, cabría exigir a los estudiosos del absolutismo la necesidad de no reducir la ordenación anteabsolutista poco menos que a una entidad sin sentido. Parece obvio que sólo a través del conocimiento de las reglas internas de la misma podremos datar con un mínimo de precisión el momento de la auténtica ruptura absolutista. Será también ésta la forma de evitar que absolutismos prematuramente datados tengan luego que ser abortados. Por las mismas razones de fondo tampoco parece que el fracaso de un determinado proyecto absolutista implique necesariamente un desenlace en términos de descentralización. A menos que imputemos a los regímenes del XVI una capacidad centralizadora que ni aún el propio absolutismo llegó a implantar (57).

Dicho todo ello, es quizás consigo misma con quien la historia constitucional debe ser más rigurosa. Especialmente cuando se analizan sociedades en las que la masa de «desconstituidos» era mucho mayor que la que se amparaba bajo la protectora sombrilla constitucional. La consideración de esa dimensión «extraconstitucional» y de los principios que la informan se hace entonces totalmente necesaria: en ella puede estar la clave que nos permita entrever tanto los límites como los auténticos *agujeros* del sistema.

Universidad Autónoma de Madrid
Departamento de Historia Moderna

(55) La referencia sobre Inglaterra en C. RUSSELL, «Monarchies, War and Estates in England, France and Spain», *Legislative Studies Quarterly*, 7, 1982, págs. 205-220. (Agradezco al profesor Elliot la referencia de este artículo.)

(56) No descubrimos nada nuevo, reivindicamos simplemente una tradición y una línea de trabajo que tiene en Otto Brunner uno de sus exponentes más señeros. Véase, especialmente, *Per una nuova storia costituzionale e sociale* (Milán, Vita e Pensiero, 1968). Sobre la necesidad de estudiar conjuntos «en marcha», antes que descompuestos, N. ELÍAS, *Sociología fundamental* (Madrid, Gedisa, 1982).

(57) Sobre este punto, especialmente, G. OESTREICH, *Neostoicism and the Early Modern State* (Cambridge U. P., 1982), págs. 259-272, esp. 263.