

LA CORONA Y LAS CORTES EN CASTILLA, 1590-1665 (*)

I. A. A. THOMPSON

Las últimas Cortes del período Habsburgo fueron disueltas en octubre de 1664. Se despacharon órdenes convocando otras para el 15 de octubre de 1665, con la finalidad de prestar juramento de fidelidad al nuevo heredero, Don Carlos, pero Felipe IV murió el 17 de septiembre, y la Reina Regente revocó las convocatorias, argumentando que Don Carlos era ahora ya rey (1). Ningunas Cortes volverían a reunirse hasta el siglo XVIII, y aun así, lo harían pocas veces y de manera ceremonial.

Sin embargo, en el último siglo de su existencia, las Cortes de Castilla fueron, sin duda, la más activa de todas las instituciones parlamentarias de las monarquías europeas, y con más de sesenta volúmenes de actas publicadas hasta la fecha, son también quizás una de las mejor documentadas (2). No obstante, resulta casi inexistente un cuerpo de historiografía moderna solvente relativa a las Cortes de este período, y lo mismo puede decirse, guardando alguna

(*) «Crown and Cortes in Castile, 1590-1665», originariamente en *Parliaments, Estates and Representation*, 2/1 (1982), 29-45. Versión castellana preparada por Julio A. Pardos Martínez.

(1) M. DANVILA Y COLLADO, *El poder civil en España*, 6 vols. (Madrid, 1885-7), vol. 6, doc. 1302, pág. 447.

(2) Los cinco volúmenes de la serie *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla* (Madrid, 1861-1903), que cubren las Cortes celebradas hasta 1559, encuentran continuación desde 1563 en *Actas de las Cortes de Castilla* (Madrid, desde 1877) citadas en adelante como ACC. Hasta la fecha, llegan hasta 27 de abril de 1657. Tomo 60, vol. 2 (1980).

relación con lo anterior, de la producción de los siglos XVI y XVII (3). Aparte de *Convocación de las Cortes de Castilla* (1632) de ANTONIO HURTADO DE MENDOZA (4), no existe ningún título dedicado a las Cortes de Castilla de manera explícita, e incluso HURTADO dedica menos de diez folios a las Cortes en cuanto tales. Como ha sugerido MARAVALL, incluso los teóricos y comentaristas políticos de la época tuvieron poco que decir respecto a las Cortes, no contemplándolas, evidentemente, como elemento importante en la ordenación estatal (5).

(3) Aparte de los indispensables artículos documentales de MANUEL DANVILA, «Nuevos datos para escribir la historia de las Cortes de Castilla en el reinado de Felipe III», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, viii (1886) 84-134, 166-222, 254-95, y «Nuevos datos para escribir la historia de las Cortes de Castilla en el reinado de Felipe IV», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, xi (1887), 475-511 (1649-51), xii (1888), 23-53 (1655-8), xv (1889), 385-433 (1621), 497-543 (1623-9), xvi (1890), 69-164 (1632-6, 1638-43), 228-90 (1646-7, 1649-51), xvii (1890), 273-321 (1655-8, 1660-4) —citados en adelante como DANVILA BRAH— los títulos específicamente dedicados a las Cortes del período Habsburgo desde 1539 apenas alcanzan una cifra de dos dígitos. Vid. la completa bibliografía de J. M. PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ DE ARRACÓ, «Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz», *Revista de Estudios Políticos* 126 (1962), 321-429, especialmente págs. 326-9, y adicionalmente J. MARTÍNEZ CARDÓS, «Las Cortes de Castilla en el siglo XVI», *Revista de la Universidad de Madrid*, vi (1957), 583-605; A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos en Cortes a ciudades castellanas en el siglo XVII», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 31 (1961), 175-86 (citado a partir de la reimpresión en A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Crisis y Decadencia en la España de los Austrias* (Barcelona, 1969), 97-111; F. TOMÁS Y VALIENTE, «La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 32 (1962), 347-469; J. BENEYTO PÉREZ, «Les Cortes d'Espagne du XVIe au XIXe siècles», *Recueils de la Société Jean Bodin*, xxiv (1966), 461-81; E. BENITO RUANO, *La prelación ciudadana. Las disputas por la precedencia entre las ciudades de la Corona de Castilla* (Toledo, 1972); H. CHRISTIAN, «L'Eglise selon les Cortes de Castile: 1476-1598», *Hispania Sacra*, xxvii (1974), 201-35; J. M. PÉREZ-PRENDES, *Cortes de Castilla* (Barcelona, 1974). Compárese el volumen de trabajos recientes acerca de las Cortes Medievales, J. VALDEÓN, «Las Cortes medievales Castellano-leonesas en la historiografía reciente», introducción a la reedición española de W. PISKORSKI, *Las Cortes de Castilla en el periodo de tránsito de la Edad Media a la Moderna, 1188-1520*, Barcelona, 1977).

(4) ANTONIO HURTADO DE MENDOZA, *Convocación de las Cortes de Castilla, y Juramento del Príncipe nuestro Señor D. Baltasar Carlos primero deste nombre. Año 1632* (Madrid, 1632).

(5) J. A. MARAVALL, «El tema de las Cortes en Quevedo», *Estudios de Historia del Pensamiento Español*, 3 vols. (Madrid, 1975), vol. 3, pág. 347.

Para los historiadores posteriores, el rasgo más sobresaliente con relación a las Cortes ha consistido en su inexistencia. El hecho de su reunión durante el reinado de Carlos II ha marcado a la historiografía concerniente a los tres reinados anteriores. Pertrechados de preconcepciones, los historiadores se han aproximado a las Cortes con una presuposición de «debilidad». La cuestión consistía, simplemente, en explicar tal debilidad, y esto nunca ha parecido demasiado difícil. El hundimiento de las Cortes fue resuelto en Villalar, en 1521, por las fuerzas realistas. Se contempló la derrota de los Comuneros como el momento decisivo de la historia de las Cortes, arrumbando libertades municipales, democracia local e incipiente burguesía castellana. Finalmente, con la defección de la aristocracia y el clero en 1539, únicos grupos sociales capaces todavía de resistir el nuevo Absolutismo, las Cortes cesaron de jugar un papel efectivo en la Constitución. A partir de 1538, el saber histórico pierde interés hacia las Cortes. Los años que discurren hasta 1664 pueden saldarse en tanto que período de decadencia continua e irreversible. Reclutadas a partir de una restringida, corrupta y egoísta oligarquía urbana, carente de convicción representativa, incapaz de reunirse con libertad, sin capacidades algunas en lo tocante a la legislación, o desprovistas de la habilidad para urgir la prioridad de la satisfacción de agravios respecto a la concesión de subsidios, y por ello de establecer algún tipo de control fiscal o político, las Cortes fueron reducidas a «poco más que un sello de caucho» (ELLIOTT), «una máquina para la creación y legalización de impuestos» (DOMÍNGUEZ ORTIZ), «un instrumento manejable a voluntad por la Corona» (KOENIGSBERGER), una institución cuya «debilidad (era) manifiesta» (TOMÁS Y VALIENTE), cuyas «notas características fueron resignación y servilismo» (BOFARULL) (6). La

(6) J. H. ELLIOTT, *Imperial Spain, 1469-1716* (Londres, 1963), 197; DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de Votos», 100; H. G. KOENIGSBERGER, «The Powers of Deputies in XVIth. century Assemblies», *Album Helen Maud Cam.* vol. 2, *Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, vol. 24 (Lovaina, 1961), 225. TOMÁS Y VALIENTE, «Diputación», 367; M. DE BOFARULL Y ROMANÁ, *Las antiguas Cortes. El moderno parlamento. El régimen representativo orgánico* (Alcalá de Henares, 1945), 79; «debilidad, desde mediados del XVI», «definitiva caída» en el siglo XVII, son también los términos empleados por J. A. MARAVALL en su magistral *Estado Moderno y Mentalidad Social*, 2 vols., (Madrid, 1972), vol. 1, págs. 360-61.

Corona, reforzada a partir de ingresos independientes provenientes de Indias o de la Iglesia, podía ignorar sin problemas las peticiones de los procuradores, interferir las elecciones, prohibir la limitación de los mandatos, manipular, sobornar e intimidar a las asambleas y a las ciudades, y convocar cada vez menos a las Cortes, hasta que al final durante el reinado de Carlos II no hubo necesidad alguna de convocarlas. Ni la notable puesta en cuestión por el profesor PÉREZ PRENDES de la percepción decimonónica de las Cortes como instrumento de oposición a la monarquía absoluta, ni el más reciente trabajo de revisión sobre las Cortes de Castilla bajo Carlos V, han tenido efecto apreciable sobre la historiografía posterior de la institución (7).

Sin embargo, y a pesar de que tal interpretación no resulte desconcertada por el hecho de una existencia continuada de las Cortes durante aproximadamente los 150 años posteriores a Villalar, subsiste no obstante un extremo ciertamente problemático: ¿por qué habría la Corona querido suprimir tal cuerpo impotente, dócil y servil, y por qué su supresión había sido obra, no del más poderoso, sino del más débil de los Habsburgo, es más, ni siquiera de un rey, sino de una Reina Regente en los comienzos de una minoridad regia conflictiva y precaria?

Se hace necesario, por ello, otra visión de la historia de las Cortes de Castilla de finales del siglo XVI y del siglo XVII, no tanto a partir de nuevo material documental, pues las abundantes fuentes impresas disponibles no han sido todavía elaboradas sistemáticamente, sino en función de un punto de partida que no asuma ni la inevitabilidad de la progresión 1521-1538-1665, ni que la función específica de unas Cortes consistió en la oposición, la negación de impuestos nuevos, o hurtar el máximo de cooperación respecto a las necesidades del monarca. Los historiadores, asumiendo la con-

(7) PÉREZ-PRENDES (1962) y (1974), vid. nota 3 *supra*; C. D. HENDRICKS, «Charles V and the Cortes of Castile» (Cornell University Ph. D. Dissertation, 1976). J. LYNCH, *Spain under the Habsburgs*, vol. 2 (Oxford, 1969), 86-93 resulta valioso para el período anterior a 1632, como lo es también la importante nueva contribución de CHARLES JAGO, que apareció después de que este artículo fuera escrito en 1979, «Habsburg Absolutism and the Cortes of Castile». *American Historical Review*, 86 (1981), 307-26. Sin embargo, he llevado la argumentación bastante más lejos que Jago.

creta preconcepción de debilidad institucional antes expuesta, han ignorado o interpretado erróneamente una compleja serie de desarrollos que, combinados conjuntamente, sugieren que las Cortes, lejos de una situación de decadencia, tuvieron mucha más importancia y fueron, desde el punto de vista de la Corona, un cuerpo mucho más incómodo que en el siglo anterior. El momento crítico de tal desarrollo puede ser situado en la última década del reinado de Felipe II, cuando el colapso de la política exterior del monarca forzó a la Corona a recurrir al Reino en una desesperada llamada de auxilio financiero. Sostener tal cosa no significa asumir la «teoría de la debilidad» respecto a los años anteriores a la década de 1590, ni implica que los esfuerzos de las Cortes en el siglo XVII carecieron de precedentes en el siglo anterior, sino argumentar que algo parecido a un «salto cualitativo» tuvo lugar en la transición del siglo XVI al XVII, de manera tal que transformó fundamentalmente la relación constitucional existente entre la Corona y las Cortes. Lo que esto, entonces, sugiere, es una paradoja distinta y bastante más interesante, a saber, que las Cortes de Castilla desaparecieron no tras 150 años de atrofia, sino tras alcanzar en el siglo XVII una vitalidad nueva y una nueva importancia funcional.

En primer lugar, las Cortes tuvieron desde finales del siglo XVI un papel mucho más activo en la vida política de Castilla del que habían tenido anteriormente. De ser una institución básicamente ocasional, hasta mediados del reinado de Felipe II, se convirtieron en parte más o menos permanente de la escena política. Entre 1539 y 1572 estuvieron en sesión durante un total de sólo 64 meses en 34 años, una media inferior a dos meses por año; entre 1573 y 1665, permanecieron reunidas en torno a una media de aproximadamente ocho meses al año, y en el momento inmediatamente anterior a su disolución final, durante los últimos nueve años y medio sólo veinte meses no estuvieron en sesión (8).

(8) DANVILA, *Poder civil*, vol. 6, doc. 629, págs. 93-5, expresa la periodicidad de las Cortes desde 1563-1664 en forma tabular. Se reunieron cinco Cortes entre 1539 y la abdicación de Carlos V; doce bajo Felipe II, 1556-1598; seis bajo Felipe III, 1598-1621; ocho bajo Felipe IV, 1621-1665. Entre 1539 y 1572 las diez Cortes permanecieron en sesión el 15,9 por 100 del tiempo, una media de 58 días anuales; entre 1573 y 1665-21 Cortes permanecieron en sesión el 62,7 por 100 del tiempo, 228,9 días anuales, *videlicet* en 1539-55, 41,2 días (11,3 por

Además, en el siglo XVII la Corona dependió de las Cortes respecto a una proporción más elevada de sus ingresos. Mientras que en 1573 sólo en torno a la cuarta parte del total de rentas reales eran concesiones de las Cortes, en 1594 esas concesiones alcanzaban aproximadamente el 40 por 100; hacia la década de 1640, consistían en más de la mitad del total, y en la siguiente década quizás hasta un 60 por 100 de los ingresos del rey eran votados por las Cortes (9). Ello tuvo importantes consecuencias, pues significó que la mayor parte de los ingresos reales disponibles para la garantía de préstamos y anticipos provenientes de los banqueros dependía de la predisposición de las Cortes para volver a concederlo y, en ese punto, la negativa de los banqueros para negociar provisiones financieras, sin la seguridad de que esas concesiones fueran hechas, forzó al rey a la convocatoria de las Cortes para

100); en 1556-72, 74,1 días (20,3 por 100); en 1573-98, 265,8 días (72,8 por 100); en 1598-1610, 255,5 días (70 por 100); en 1611-21, 141,6 días (38,8 por 100); en 1621-65; 220,5 días (60,4 por 100).

(9) Hasta las Cortes de 1623, las únicas rentas otorgadas por las Cortes fueron el *servicio ordinario y extraordinario* de 400.000 ducados al año, el *encabezamiento general* y, desde 1590, los *Millones*. Totalizaron 1.616.000 ducados en un ingreso total de c. 6.400.000 en 1573 (25,25 por 100), 4.489.000 sobre e, 11.900.000 en 1594 (37,7 por 100), 6.289.000 sobre e, 12.500.000 en 1601 (50,3 por 100), 5.316.000. 992 sobre c. 10.500.000 en 1621 (50,6 por 100). Hacia el final del período, otros 2.000.000 habían sido añadidos a los *Millones* (1626), otros cuatro «unos por ciento» a la *alcabala* (1639-1663), y otorgados nuevos servicios de dos millones y medio durante seis años (Cortes de 1623), nueve millones en plata cada tres años (1636), las «quiebras de millones», valoradas hasta en 1.600.000 anuales (1637), los «Ocho Mil Soldados», valorados en alrededor de 250.000 al año (1638), un impuesto sobre las uvas pasas (1638), un nuevo impuesto sobre la carne (1656), y otros 3.000.000 durante tres años a base de exacciones extraordinarias sobre el vino, aceite y vinagre (1657). Todo ello, aparte de un cierto número de concesiones ocasionales y no recurrentes. Hacia la década de 1640 los impuestos concedidos por las Cortes alcanzaron un *nominal* de 14.500.000 ducados sobre un total de ingresos de más de 21.000.000; hacia la década de 1660, la cifra nominal era de 17 ó 17,5 millones sobre un total de alrededor de 29.000.000. En realidad, las concesiones de Cortes produjeron sólo alrededor de 11.000.000. Un *memorial* de 1655 informaba que, a base de la estimación más conservadora, los nuevos *servicios* añadidos durante los reinados de Felipe II, Felipe III y Felipe IV ascendieron hasta 14.000.000 de ducados al año, de los cuales llegaron al rey sólo cinco millones y medio, Real Academia de la Historia (RAH), Col. de Jesuitas, vol. 5, ff. 123-4.

que procedieran a la prorrogación de los *servicios* antes de que éstos expiraran (10). Fue la multiplicidad y la importancia de las concesiones parlamentarias tras 1590-1600, y particularmente a partir de la década de 1620, lo que hizo mucho más prolongadas las sesiones de las Cortes, y más difíciles las negociaciones desarrolladas en ellas.

Una consecuencia suplementaria consistió en que el valor de la condición de miembro de las Cortes (hasta el reinado de Felipe IV un cuerpo restringido de dos procuradores por cada una de las dieciocho ciudades cabecera de los distritos administrativos en que se dividía el reino) aumentó considerablemente, tanto en lo que se refiere a las ciudades, que disfrutaban así de multitud de ventajas de autodeterminación en cuestiones de impuestos y de administración, como en lo que respecta a los procuradores, cuya colaboración se convirtió ahora en una mercancía crecientemente venal, siendo además beneficiarios directos de las receptorías y derechos del «quince al millar» de las cantidades que otorgaban (11).

Este incremento de importancia se reflejó en un creciente interés respecto a la participación en Cortes en el siglo XVII. Ciudades como Málaga y Jerez de la Frontera ofrecieron pagar hasta 100.000 ducados a cambio del privilegio de participación, y de hecho se vendieron votos en Cortes a Galicia, en 1623, y a Extremadura y Palencia,

(10) DANVILA, BRAH viii, 260-61 (1615), xvi, 287 (1649); Archivo Histórico Nacional, Madrid (AHN), Consejos, *libro* 1532, f. 111 (1638).

(11) Los *procuradores* recibieron del rey 4 *cuentos* como *merced* por la concesión del *servicio ordinario y extraordinario*, y asumieron la responsabilidad de recibir el *servicio* en las capitales provinciales, rindiendo fianzas y cuentas. En compensación por el riesgo y quehaceres que ello conllevaba, se les otorgó un «quince al millar» de las cantidades recaudadas, pagado por las ciudades. Estrictamente hablando, los *procuradores* no tenían ningún derecho al «quince al millar» de los *Millones*, porque no eran responsables de las *receptorías*. Las Cortes de 1588-90, que efectuaron la primera concesión de los *Millones*, concedieron 60.000 ducados, pagaderos sobre los *Millones*, a título gracioso, pero el «quince al millar» fue extendido a los *Millones* en 1603, como cargo prioritario sobre el servicio. En la práctica, la cifra se resolvía en un tanto alzado, por ejemplo, 4.000 ducados, más tarde elevados a 6.000, durante tres años en 1650, «por cuenta de la pretensión que tienen del quince al millar», DANVILA, BRAH xi, 499, ACC 56, 216; «Discurso sobre reformar los gastos del Reyno», RAH, Col. Pellicer, vol. 14, ff. 35-44, en ff. 36v-37.

en la década de 1650 (12). No siendo cosa novedosa, los datos tocantes a la frecuente manipulación de las elecciones y al tráfico de *procuraciones* (a lo cual una real orden de 1660 intentó poner coto) deben ser interpretados también a tenor de lo dicho (13), así como también, incluso con mayor énfasis, la notable elevación de la posición social y política de los procuradores del siglo xvii (14). Tras la defección del Segundo Estado en 1538, sólo un noble titulado, de entre más de 700 procuradores, tuvo asiento en las 19 Cortes reunidas entre 1539 y 1601 —el Conde de Monterrey, procurador

(12) DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos», *passim*. La pretensión de Galicia databa desde mucho tiempo atrás, desde 152 al menos, y fue renovada de nuevo con Felipe III, E. GONZÁLEZ-LÓPEZ, *Los políticos gallegos en la corte de España* (Vigo, 1969, 182-9. La ciudad de Eciija (1607) y el Principado de Asturias (1628, 1635, 1652) constituyeron otras dos comunidades que mostraron interés hacia el *voto en Cortes*, DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de Votos», 102, 105; S. ALVAREZ-GENDÍN, *Las Cortes españolas* (Oviedo, 1947), pág. 13.

(13) Para la orden de 5 de agosto de 1660, DANVILA, *Poder civil*, vol. 6, docs. 1025-6, págs. 332-5, y DANVILA, BRAH xvii, 297. Para testimonios enlazando tal venalidad con los beneficios de la *procuración*, vid. el «Discurso» (escrito en la primavera de 1621) en RAH, Pellicer 14, ff. 35-44: «es necesario quitar esta costumbre de llevar el dicho 15 al millar, de la qual de más de los daños i yncombenientes rreferidos se siguen otros perjudiciales y de mal exemplo en las ciudades cavezas de provincias, como son Benderse las suertes de Cortes a precios muy excesivos, y ussar para alcanzarlas de diligencias extraordinarias prefiriendo el dinero a la Virtud y buenas partes, porque según las ocasiones que hay de serviçios que se saven antes de juntar las Cortes, estimen el aprovechamiento zierto que an de sacar de ellas, a poco más o menos, y conforme a él las conpran. Y puestas en venta y suertes, pueden venir a ellas algunos hombres cudicioossos e ygnorantes de lo que conviene el servicio de dios, de Su Magestad y del bien Público» (f. 38v); y DANVILA, BRAH xv, 398-9, *Corregidor* de Soria, 21 de mayo de 1621; British Library (BL), Additional Mss., 14, 017, f. 139, *Licenciado* Don Francisco de Contreras, 25 de febrero de 1622; DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos», 101 nota 3, citando «Memorias de Don Fernando Acebedo», Presidente de Castilla, 1616-22.

(14) Los nombres, títulos y oficios de los *procuradores* participantes en las ceremonias formales de las Cortes aparecen en listas en los volúmenes de ACC. DANVILA, *Poder Civil*, vol. 6, docs. 1036-43, págs. 366-74, publica listas de *procuradores* para 1621-1664. Las *relacions* de peticiones de *mercedes* son particularmente ricas en detalles biográficos, especialmente: ACC 16, 572-9 (1599); DANVILA, BRAH viii, 284-95 (619), xv, 413-33 (1621), xvii, 282-92 (1656); HURTADO DE MENDOZA, Convocación de Cortes, ff. 35v-37 (1632); AHN Consejos, *libro* 1532, f.1 (1643), f. 91v (1639), ff. 121-2 (1646); AHN Consejos, *legajo* 4428, f. 152 (1643); AHN Consejos, Sala de Alcaldes, *libro* de 1664, ff. 91-2 (1664); RAH. Pellicer 14, ff. 120-27 (1658).

por Salamanca en 1542—. Cuando en 1588, en Toro (donde los procuradores se elegían mediante sorteo) la elección recayó en el Marqués de la Mota, éste envió un sustituto. Pero en las trece Cortes celebradas ente 1602 y 1664, figuraron no menos de 36 *títulos* (15): hubo cinco en las Cortes de 1632-36, y seis en las de 1649-51. Y no se trataba simplemente de titulaciones advenedizas: incluían al Conde de Alba de Aliste (1607, 1649), al Marqués de Cañete (1611, 1638), al Conde de Barajas (1617), al Conde de Chinchón (1621, 1646), a los Condes de Alcaudete y Salvatierra (1623), al Marqués de las Navas (1632), al Conde de Lemos (1646), a los Condes de Altamira (1649) y Monterrey (1649, 1660), y al Duque del Infantado, primer Duque de Castilla, que representó a Guadalajara no menos de cuatro veces (1615, 1617, 1638, 1660). Una cosa es cierta: el declive de las Cortes no puede ser tan fácilmente atribuido a la indiferencia aristocrática. Pero al mismo tiempo, el retorno del Segundo Estado distanció todavía más a las Cortes de cualquier sustrato popular.

En parte, la presencia de *títulos* venía a expresar el creciente interés de la Corona por mantener bajo control a las Cortes —Alva de Aliste (1607), Chinchón (1646), Monterrey (1649) e Infantado (1615, 1617) eran todos Consejeros de Estado—, pero nada resulta más revelador de la nueva importancia alcanzada por las Cortes, y en comparación con las Cortes de Felipe II, nada causa una sorpresa más notable que encontrar a los principales ministros y *validos* del rey actuando como procuradores de las ciudades. El Duque de Lerma obtuvo un asiento por Madrid en 1607, y por Burgos en 1615, el Conde-Duque de Olivares por Madrid en las Cortes de 1623, y su sucesor don Luis de Haro por Madrid en 1649. Por supuesto, hubo funcionarios en las Cortes de Felipe II —se llegaron a suscitar quejas por parte de los restantes procuradores al respecto en 1573 (16)—, pero nunca se trató de personas de tan alta posición; se trataba de hombres de relativamente poca importancia, alcaldes, oidores, fiscales, y sólo en dos o tres casos, en cuanto fuentes deficientes nos permiten saberlo, un miembro servidor de un Consejo real. Bajo Felipe III y Felipe IV, hubo más de treinta consejeros

(15) Esto deja al margen a aquellos que adquirieron titulaciones en algún momento posterior de su vida.

(16) ACC iv, 456, petición 48 de las Cortes de 1573.

en las Cortes, y en una ocasión un Presidente de un Consejo (17). El calibre de la artillería que estaba siendo implicada en las Cortes resulta un indicador mensurable del cambio operado desde el reinado de Felipe II.

Sin embargo, puede observarse un cambio todavía más fundamental entre el reinado de Felipe II y el de sus sucesores, y es la emergencia de una enteramente diferente relación constitucional entre la Corona y las Cortes. Bajo Felipe III y Felipe IV, el rey estuvo de manera constante instando de las Cortes, o de los Ayuntamientos de las ciudades con voto en Cortes cuando éstas no se encontraban en sesión, la otorgación de consentimiento respecto a una serie de iniciativas regias y actos de gracia, la acuñación del *vellón*, la concesión y venta de vasallos, jurisdicciones, tierras baldías, oficios, hidalguías, franquicias urbanas, cartas de naturaleza, y similares. Se trataba de materias que Felipe II había conceptualizado como *regalía*, disponiendo de ellas a su entera voluntad. Es cierto que en la mayoría de los casos (aunque no en todos) las Cortes otorgaron su consentimiento, pero no es menos cierto que Felipe II nunca tuvo que pedirlo.

Tal cambio tuvo lugar durante la década de 1590, en el curso de las prolongadas negociaciones relativas a los *Millones* y su renovación, desde finales de 1588 a 1600. Inmediatamente después de la pérdida de la Armada, las ciudades con voto en Cortes acordaron otorgar a Felipe II una concesión extraordinaria de ocho millones de ducados, exigiendo a cambio algunas de ellas ciertas condiciones particulares (18). Aunque también en las Cortes, ya en 1589, se habló

(17) Don Juan de Acuña, Presidente de Hacienda, *procurador por Madrid* en las Cortes de 1607. Hubo ocho Consejeros de Estado, siete del de Ordenes, siete del *Consejo y Contaduría Mayor de Hacienda*, tres del *Consejo y Contaduría Mayor de Cuentas*, tres del de Castilla y tres del de Indias, uno del de Aragón y uno del de Guera, y además cinco miembros de número de las *Audiencias* y *Chancillerías*, y tres de ultramar. Para el período anterior sólo he podido identificar dos o tres miembros de los Consejos y un consejero nominal. Sin embargo, éstas son cifras que expresan en todo caso mínimos y la falta de información biográfica acerca de las Cortes más tempranas, en particular, exagera sin duda el contraste.

(18) Estas dilatadas y complejas negociaciones pueden seguirse en ACC vols. 10 al 16.

de *condiciones*, las Cortes de 1588-90 no fueron más allá de presionar respecto a la publicación de los *Capítulos Generales* de anteriores reuniones, y de efectuar la propuesta de un «memorial de apuntamientos que se ha acordado se den por vía de suplicación para alivio del servicio de los ocho millones» (19). Pero al llegar el momento en que hubo de procederse a la renovación de los Millones, en 1596, las Cortes habían formulado aquellas condiciones puntuales y *apuntamientos* generales en una escritura formal que declaraba abiertamente: este servicio se concede por el Reyno en tanto en cuanto se observen las condiciones de este contrato, y si alguna de éstas resulta quebrantada, cesará *ipso facto*, no teniendo el Reyno obligación alguna de mantenerlo» (20).

El mantenimiento de una posición intransigente por parte de algunas ciudades, y la muerte de Felipe II, demoraron la conclusión de este contrato, y de hecho sólo en 1600 fue ratificada y publicada la primera de las escrituras de millones, para ser subsecuentemente renovada y revisada con ocasión de cada sucesiva reotorgación, sentando un precedente que habría de repetirse cada vez que se introdujeran nuevos servicios (21).

Hasta cierto punto, las escrituras de Millones habían sido prefiguradas por los contratos para el ajuste de las alcabalas (*encabezamiento general*), en 1536 (22), pero existía una diferencia crucial. Las condiciones de los *encabezamientos generales* concernían exclusivamente a la administración concreta del mismo *encabezamiento* (23). Las condiciones de los Millones, excediendo el centenar en algunas escrituras, tocaban todas las cuestiones relativas a la gover-

(19) ACC x, 394, 433, xi, 282, 345.

(20) ACC xvi, 476-80, y la conformidad renuente del rey a la totalidad de las demandas del *Reino*, refrendada por el dictamen de la *Junta de las Cortes*, de que ello no solamente sería «mucha desautoridad» discutir más, sino que demorar la renovación de los *Millones* podría ser administrativamente desastroso, *ibid.*, 466-8.

(21) 22 de abril de 1600. La concesión consistía en 3.000.000 de ducados anuales durante seis años desde el uno de abril de 1601; vid. F. GIL AYUSO, *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos XVI y XVII* (Madrid, 1935, nrs. 523-8).

(22) TOMÁS Y VALIENTE, «Diputación de Cortes», 412-5.

(23) El «Contrato del encabezamiento general» de 29 de octubre de 1577, para 1578-81, constituye un ejemplo típico, ACC v *adicional*, 609-76.

nación y el bienestar del reino, todos los asuntos que anteriormente habían sido elevados a consideración del rey como *peticiones* en los *Capítulos Generales* propuestos al final de cada reunión de Cortes. De manera significativa, hacia el reinado de Felipe IV las Cortes ya no parecen haber generado *Capítulos Generales*. Los últimos que parecen haber sido publicados datan de las Cortes de 1615, y los que se discutieron en las de 1621 contenían sólo 27 puntos, una sombra de los Capítulos del siglo XVI, que llegaban a alcanzar sin esfuerzo las tres cifras (24). Casi todo lo que hubiera podido ser objeto de una *petición* se había configurado como una *condición* de la renovación de los Millones o de otros servicios, y Felipe III y Felipe IV hubieron de obtener el consentimiento de las Cortes para proceder a excepciones de tales condiciones.

Desde 1600, por lo tanto, las relaciones entre Corona y Cortes habían sido resituadas sobre una base contractual que quizás no era totalmente lejana del «pactismo» usualmente asociado con la Corona de Aragón: en expresión de la fórmula con la que de costumbre el rey ratificaba y aceptaba los instrumentos jurídicos emanados de las Cortes, «lo cual quiero que tenga fuerza de contrato mutuo, recíproco y obligatorio, hecho y otorgado entre partes» (25).

Por supuesto, una cosa era efectuar un contrato con un rey, otra procurar su ejecución. Existieron sin duda contravenciones, predominantemente por parte del Consejo de Hacienda y sus agentes, respecto a lo cual las Cortes formularon quejas (26), y Felipe IV

(24) RAH. Pellicer 14, ff. 48-60v. Los *Capítulos Generales* de las Cortes de 1607, 1611 y 1615 fueron todos publicados el 22 de agosto de 1619. Existen referencias a *capítulos* posteriores, vid. el «Discurso de Don Diego de Quiñones Lorenzana para las súplicas y Capítulos de Cortes», cuatro de enero de 1629, RAH Pellicer 14, f. 7, y las escrituras de *Millones* a menudo contenían un número de «súplicas» adicionales a las condiciones formales. La «Escritura del Reino» de 23 de junio de 1643, prorrogando los Millones para 1644-50, contiene 102 «condiciones generales para alivio de estos Reinos», y doce «súplicas», AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 47-83v, 83v-88.

(25) Por ejemplo, AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 169-70, 173-6, 167v-8v; F. GALLARDO FERNÁNDEZ, *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración*, 7 vols. (Madrid, 1805-8), vol. 1, pág. 199.

(26) ACC 21, 167-8 (10 de febrero de 1603); RAH Pellicer 14, f. 48, *Capítulos Generales* de las Cortes de 1621, n. 1; ACC 59i, 86-7 (17 de abril de 1655).

tendió a dar por sentada la otorgación de consentimiento respecto a bastantes de las exceptuaciones por él ordenadas, tal y como normalmente sucedió. Pero sería un error contemplar tales escrituras a la ligera, bien como limitaciones prácticas, bien como obligaciones de conciencia. Ciertamente, nunca hicieron tal cosa los ministros del rey. El Consejo de Hacienda las encontraba gravosamente restrictivas (27), y la Junta de Cortes, la Junta de Reformación, el Consejo de la Cámara, el Consejo de Castilla, todos recordaron, respectivamente, al rey sus obligaciones, y la necesidad de obtener consentimiento antes de contravenir «lo que ha sido acordado y prometido y es consecuencia de un contrato enteramente vinculante, tanto por la parte de Su Majestad como por la de sus vasallos, tal y como enseña la Escuela de los Teólogos» (28). En otra ocasión, en 1642, la Cámara apuntó a Felipe IV que «Su Majestad ha ofrecido a las Cortes, bajo pacto y obligación, y en conciencia, observar sus condiciones, y si tal cosa no se hace, el servicio cesará *ipso facto*, quedando libres de contribuir para él» (29). En

(27) *Consulta* del Consejo de Hacienda, de 25 de septiembre de 1618, «se a tratado de la forma en que se a entendido que haze el Reino la nueva concesión del servicio de Millones encargándose de su administración, cobranza y distribución el mismo Reyno y Diputados nombrados por él, subordinados privativamente al Consejo de la Cámara y con condición expresa que los dos millones que monta cada año el dicho servicio se gasten y distribuyan en la provisión de las Cassas Reales y de las fronteras y de dicha Armada y las demás cosas a que se an aplicado, sin que por este consejo se pueda librar ni dar consignación en ellos para ningún efecto»; el Consejo urgió entonces una revisión de todas las condiciones de la nueva concesión «porque se a entendido que ay muchas muy perjudiciales, y con que a Vuestra Majestad se quita mucha hazienda de la que se vale y puede valerse lícitamente, porque con esto no verna a ser el dicho servicio de dos millones cada año sino menos lo que montare el daño que a Vuestra Majestad y a su real hacienda se le haze con las dichas condiciones», Archivo General de Simancas (AGS), Consejo y Juntas de Hacienda (CJH), *leg.* 402 (*antiguo 555*), no foliado; también, DANVILA, BRAH viii 275-9.

(28) A. GONZÁLEZ PALENCIA, *La Junta de Reformación 1618-1625*. Archivo Histórico Español, vol. 5, Valladolid, 1932, pág. 85 (23 de mayo de 1621).

(29) AHN Consejos, *leg.* 4428, 1642 f. 43 (20 de febrero de 1642). La afirmación más notable de las obligaciones contractuales del Rey se contiene en una *consulta* del Consejo de Castilla a Carlos II en 1669: «Y aviéndose cumplido por parte del Reyno con lo que le ha tocado en observanzia de lo capitulado, parece obligación precisa de Vuestra Majestad, siendo este contrato rezíproco, observar el pacto y condizión en que su Magestad, que sea

este caso concreto, el monarca no atendió la advertencia, pero era ciertamente muy raro que las formas no fueran estrictamente observadas, a veces incluso no sin algo de ostentación (30), y es más, si ello era necesario, podía recurrirse a la apelación para alcanzar cumplimiento en derecho de los términos del contrato. Así se hizo en cierto número de ocasiones, pleiteando ante el Consejo de Castilla contra ministros regios. En 1643, por ejemplo, el Solicitador de las Cortes apeló ante el Consejo de Castilla para detener la venta de cargos, baldíos y jurisdicciones que sobrepasaban los dos millones de ducados otorgados por las Cortes en 1638, y en 1647 acudió de nuevo al Consejo para impedir la incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda. En ambos casos, la decisión recayó a su favor y fue así aceptada por el rey, si bien con ciertas dilaciones (31).

en gloria, quiso estrechar su potestad, privándose de el derecho de enagenar vasallos por el veneficio común del Reyno, y por satisfacer a sus ynstanzias, en tienpo que conzedía el número de Millones que es notorio. Y la mayor grandeza de los Reyes es el confesar sujeta su potestad a el vínculo de estos contractos, y no concurriendo causa pública ynduivitablemente que obligue a su alteración, es preziso en las consideraciones de Justizia que la ley que en ellos se dio, se cumpla sin violazi6n alguna», 26 de marzo de 1669 BL Egerton 332, f. 302 v. Vid. también GONZÁLEZ PALENCIA, *Junta de Reformación*, 411 (*Consejo de la Cámara*, 28 de noviembre de 1622); DANVILA, BRAH xv, 528 (*Junta de Asistentes*, 9 de febrero de 1626). Un testimonio indirecto relativo a la efectividad de estos contratos, procede de la sugerencia, efectuada por Felipe IV en octubre de 1658, de que para inspirar confianza en la nueva moneda de vellón, se solicitara a las Cortes la inclusión en la prorrogación en curso de los *servicios*, de una condición prohibiendo expresamente cualquier alteración de la moneda, o cualquier recogida de piezas sin el consentimiento de las Cortes, «con que se puede esperar que en gran parte se curará la desconfianza y correrá esta moneda con entero crédito». Lo cual indica que, al menos el rey no contempló las condiciones impuestas por las Cortes como algo totalmente desacreditado en el país. DANVILA, BRAH xvii, 279.

(30) El arzobispo de Granada, en 10 de febrero de 1637, a los *corregidores* de las ciudades de Cortes, solicitando licencia para una concesión de *hidalguía*, prohibida por las escrituras de *Millones*, para D. Antonio de Prado y Villegas, *mayordomo* del Cardenal Infante, apuntando «el cuidado con que S.M. está de que se guarden las condiciones de millones pues se le pide consentimiento», ACC 55, 299.

(31) AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 198-9, Real Provisión a las *justicias*, de 2 de agosto de 1647, ordenando suspender las ventas durante seis meses, hasta que el caso fuese terminado, en conformidad con los *autos* del Consejo

Lo que el establecimiento de una relación pactada entre la Corona y las Cortes vino a significar fue, en efecto, que las Cortes, haciendo depender la concesión de servicios de la promesa de satisfacción de agravios, expresados en forma de condiciones y por ello exigibles en derecho, había obtenido éxito en la superación de una de las principales debilidades que los historiadores han atribuido a la institución (32), aunque por cuestiones de forma la Corona siempre evitó reconocer el principio de prioridad de la reparación respecto a la otorgación, insistiendo en que las condiciones fueran discutidas sólo tras producirse el acuerdo respecto a la suma total a conceder (33). En segundo lugar, las escrituras permitieron a las Cortes asegurarse un cierto grado de consignación. La consignación de los Millones a los efectos de la paga de ciertos gastos (defensa fronteriza, flotas, Casa Real y administración) fue desde el principio

de 15 de diciembre de 1646, 23 de marzo de 1647, 23 de julio de 1647, y las condiciones del *servicio* de 9.000.000 de ducados de 3 de enero de 1647. En ese momento, sin embargo, los 2.000.000 de ducados habían sido ampliamente rebasados, aparentemente hasta la cifra de 7.105.381 ducados, BL Egerton 332, f. 302. DANVILA, *Poder civil*, vol. 6. doc. 1034, págs. 360-1: *pleito del Agente General en la Sala de Mil y Quinientas* contra la incorporación de la *Junta de Millones* al Consejo de Hacienda, ordenada por Real Cédula de 20 de marzo de 1647; el Consejo de Castilla ordenó el restablecimiento de la *Junta de Millones*, en 6 de octubre de 1648, pero la decisión no fue hecha efectiva hasta la apertura de las siguientes Cortes, en febrero de 1649. Se trataba de una victoria efímera. El 27 de marzo de 1658 las Cortes dieron su consentimiento a una nueva orden de incorporación por Felipe IV, de 18 de marzo de 1658. Aponte tenía otro pleito entre manos en 1669, acerca de la alienación de vasallos y jurisdicciones por la Corona superando las previsiones hechas en Cortes, y de nuevo obtuvo el completo respaldo del Consejo de Castilla contra el Consejo de Hacienda, BL Egerton 332, ff. 304-8.

(32) AHN Consejos, *libro 1532*, f. 7v, condición 7 del «primer género» del *servicio* de 24 *Millones*, de 23 de junio de 1643, «Y assi mismo que primero que se embie a las ciudades y villas de voto en Cortes estos acuerdos, el Reino... trate y resuelva las condiciones generales... y otras súplicas y mercedes que al Reino le pareciere poden, pedir y suplicar, y que Su Magestad ha de conceder antes que este servicio tenga efecto...»; cf. MARAVALL, *Estado Moderno*, vol. I, 359, acerca del fracaso de las Cortes de 1523 para forzar su demanda de prioridad de la satisfacción de agravios sobre la otorgación de servicio, «Este fracaso de las Cortes de Valladolid significa en nuestra historia lo mismo que Villalar».

(33) Vid. la queja del Consejo de Hacienda, de 25 de septiembre de 1618, AGS CJH 402 (555), y de la *Junta de Presidentes*, de 15 de noviembre de 1618, DANVILA, BRAH viii, 275-9.

estipulada en las escrituras, y el control de las Cortes sobre la administración y distribución de los Millones hizo posible prevenir su desviación hacia otras finalidades (34). Bajo Felipe IV, una cantidad crecientemente mayor de concesiones de las Cortes habían de seguir este modelo, ligando en teoría una amplia proporción de rentas reales a gastos aprobados. En la práctica, concesiones originalmente efectuadas para finalidades determinadas y limitadas tendieron a convertirse en permanentes, y más que hacer frente a demandas suplementarias, durante el reinado de Felipe IV las Cortes otorgaron consentimiento al descargo y perpetuación como *juros* de más de dos millones de ducados de los nuevos impuestos (35).

Sin embargo, el robustecimiento efectivo que las Cortes obtenían a partir de las escrituras de Millones no era político, sino administrativo. La cuestión no consistía en la capacidad de rechazar o minorizar la sustancia de las demandas regias (aunque el éxito de las Cortes al respecto resultó oscurecido por el hecho de que la variable política no era la suma solicitada, sino el período durante el cual había de ser pagada); se trataba, más bien, de la capacidad de traducir las demandas regias en formas para cuya aceptación la institución estuviese dispuesta. Negar dinero al rey hubiera requerido un grado de oposición ideológica respecto a los propósitos de la Corona que, a pesar de ciertas dudas acerca de los criterios de la política exterior española, no existía en Castilla, y tras 1638, con

(34) AHN Consejos, *libro 1532*, f. 7v, *escritura del servicio de 24 Millones*, de 23 de junio de 1643, «y todas las que procedieren de este servicio se administren, distribuyan y paguen por mano del Reyno y de su Comisión de Millones, de suerte que jamás se pueda alterar... sin que por ninguna causa, grave ni gravíssima, ni precisa que sea, se pueda por Su Majestad y por sus Ministros alterar el uso para que se destinare, ni librar ni gastar ni consignar en otra cosa, y los pagadores, proveedores y receptores a cuyo cargo estuviere la paga de lo que assí se señalare por el Reino, lo ayan de cobrar de los receptores deste servicio en las ciudades, villas y lugares donde estoviesen repartidas y consignadas las cantidades», habiéndose de considerar nula cualquier *cédula* real en contrario. Para pagar los 1.460.000 ducados, otorgados el 11 de abril de 1646 perpetuando 150.000 ducados del segundo uno por ciento sobre la *alcabala*, las Cortes eligieron su propio pagador en el Ejército de Cataluña, AHN Consejos, *libro 1532*, f. 122v.

(35) «Carta o representación al Señor Rey Don Felipe Quinto sobre el origen y serie de las Cortes... por D. Vicente de Cangas Inclán», A. VALLADARES DE SOTOMAYOR, *Semanario Erudito*, vol. 3 (Madrid, 1787) 237-69, en pág. 266.

la invasión francesa y la guerra en el interior de la Península, la cuestión era simplemente encontrar el dinero necesario si es que España había de ser defendida (36). Lo que los Millones y otros acuerdos permitieron a las Cortes fue la determinación, a un nivel general, de lo que había de ser objeto de imposición, cómo y en qué proporción, dejando a disposición de las ciudades ciertos poderes discrecionales a los efectos de adecuación a circunstancias locales.

Cuestión de no menor importancia, las Cortes fueron capaces de determinar aquello que no había de ser objeto de imposición. Ciertamente, los logros más notorios de las Cortes consistieron en el bloqueo de un complejo de proposiciones conceptuadas por la Corona como cruciales respecto a la reforma de una estructura impositiva no igualitaria e ineficiente, impuesto sobre la harina, discutido en 1570 y posteriormente en numerosas otras ocasiones durante los siguientes cien años, el esquema de bancos rurales (1623), el impuesto sobre la sal (1632), el cinco por ciento sobre las rentas inmobiliarias (1642), el «medio universal» de 1655, así como una multitud de proyectos impositivos de orden menor y expedientes fiscales que fueron derribados, modificados y diluidos en las Cortes (37).

Las escrituras otorgaron también a las Cortes, en nombre del Reino, una gran parte de la administración financiera del Estado. La administración de los Millones, y de la mayoría de las concesiones extraordinarias del siglo XVII, estaba en manos de una comisión especial en cada ciudad, compuesta por el corregidor y dos

(36) RAH Pellicer 14, ff. 90-94v, *Acuerdo* de 19 de julio de 1638 para servir con 24 *Millones* en seis años a partir de 1 de agosto de 1638, «pareció ynescusable hacer a su Magestad servicio equibalente a la que pedían los gastos presentes, y más aviendo entrado el francés en Guipúzcoa que obliga a mayor demostración»; AHN Consejos, *libro* 1532, f. llov, *escritura* de concesión de 9 *Millones* de plata, necesario «teniendo la guerra dentro destos Reynos».

(37) M. DEVEZE, *L'Espagne de Philippe IV (1621-1665)*, 2 vols. (París, 1970), vol. 1, pág. 181; J. LYNCH, *Spain under the Habsburgs*, vol. 2, 89-90, acerca de las Cortes de 1623. GALLARDO FERNÁNDEZ, *Origen*, vol. 1, 46; AHN Consejos, *libro* 1532, f. 6v, acerca del impuesto de la sal. DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos», pág. 108, nota 15, DANVILA, BRAH xi, 488-9, 498, sobre los «tres medios» de 1650; DANVILA, BRAH xvii, 275; *Avisos de Don Jerónimo de Barrionuevo*, 2 vols., Madrid, 1968 (Biblioteca de Autores Españoles, CCXXI-CCXXII), vol. 1, 201, sobre el «medio universal» de 1655.

regidores elegidos por el Ayuntamiento. A partir de esa comisión, una jerarquía de supervisión y apelaciones conducía final y definitivamente a las Cortes y su Comisión de Millones (38). Las Cortes se situaron así, como el «verdadero administrador» de los Millones, y junto a su Comisión (compuesta tras 1632 por igual número de procuradores que de consejeros reales) les fue acordado «la posición y rango de un tribunal superior», lo cual, como subrayaría Felipe IV «es la más grande merced y honor que puedo hacerles» (39).

Apenas puede ponerse en duda que tal administración fue ejercida en amplia medida a favor de las ciudades de voto en Cortes y de sus regidores. De acuerdo con las repetidas quejas de los Presidentes del Consejo de Hacienda, los recaudadores de impuestos, miembros de los Ayuntamientos «y otras personas poderosas en las ciudades» succionaron millones de ducados, y la distancia entre las expectativas de la tesorería y las cantidades efectivamente encajadas se calculaban regularmente en un sesenta o setenta por ciento, algo más de seis millones de ducados al año (40). No habría de sorprender en exceso, por tanto, la proclividad en última instancia de los procuradores y las ciudades respecto a la concesión al monarca del dinero que éste solicitaba, ni tampoco considerar tal cosa como una debilidad. Existió un cierto cínico entendimiento

(38) ACC xxiv, 699-700, xxv, 186; DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de Votos», 103, nota 6; RAH Pellicer 14, ff. 129-30. AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 20-35 v, «Segundo Género del modo de la administración y cobrança del servicio de los Quatro Millones», *escritura* de 23 de junio de 1643, establece las 34 condiciones que regulan la administración de los *Millones*, y en particular, f. 34, condición 31, «es condición que el Rey estando junto en Cortes y su Comisión en su ausencia han de tener la dicha jurisdicción plenamente, cobranza, administración y distribución del presente servicio sin dependencia de otro ningún Tribunal, ni persona, y ha de conocer y ordenar y distribuir todo lo tocante a las dichas materias privativamente, y despachar los juezes, comissionses, libranças, órdenes, instrucciones, despachos y los demás recaudos que fueren necesarios... y que el Reyno y su Comisión de Millones puedan dar y despachar sobrecarta de sus órdenes y despachos, y con las penas que les pareciere, embiar juezes, hazer executar lo uno y lo otro».

(39) AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 22v, 32v. Sin embargo, vid. JAGO, *art. cit.* (1981), 322.

(40) ACC xxv, 302-3; DANVILA, BRAH xv, 403-5. Según Barrionuevo, el oficio de administrados del impuesto del vino, la mayoría de las veces otorgado a los *procuradores*, estaba valorado en más de 4.000 ducados en 1655, y en Andalucía, entre seis y ocho mil, BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 1, pág. 215.

mutuo entre Corona y Cortes que Felipe IV reconocería con franqueza al expresar a la Junta de Asistentes que «aunque nunca ha sido tan grande como al presente la necesidad de confiarnos a las Ciudades de las Cortes, es no menos cierto que por la misma razón tienen una más grande responsabilidad respecto a lo que hacen y lo que conviene hacer para el bien común, especialmente cuando las cargas son soportadas por todos nuestros vasallos, aunque sólo las corporaciones de las ciudades de Cortes obtienen beneficios de aquello que votan» (41).

La nueva importancia fiscal de las Cortes y las restricciones contractuales relativas a cuestiones de gracia, justicia y administración, hizo imperioso para la Corona el asegurarse la colaboración y aquiescencia de los procuradores. Esta es, naturalmente, la causa por la que Lerma, Olivares y Haro se procuraron acceso a las Cortes, y por la que las técnicas de negociación empleadas por Felipe II se convirtieron en mucho más directas y eficaces. Pero en la medida en que el consentimiento de las Cortes se hizo más importante para la Corona, inevitablemente se hizo también más caro. La cooperación había de ser recompensada, a menudo por adelantado, e incluso la mera complacencia debía de acarrear ciertas compensaciones si se quería sugerir el camino a futuros procuradores.

Incluso antes del acceso al trono de Carlos V había sido usual conceder a los procuradores *mercedes* consistentes en modestas pensiones vitalicias y, en ciertos casos, hábitos de Ordenes Militares, tras la disolución de cada reunión de Cortes. Al hacerse más prolongadas las sesiones de Cortes, fue Felipe II quien en las de la década de 1570 dio comienzo a la práctica de conceder *ayudas de costa* durante el desarrollo de una sesión, distribuyéndolas, para conseguir el máximo efecto, cada diez meses o así (42). Con Felipe III, tales *ayudas de Costa* se harían más generosas (en torno a un 50 por 100) y más frecuentes (43). Hacia el momento de las últimas

(41) DANVILA, BRAH xvi, 158.

(42) M. COLMEIRO, *Introducción a las Cortes de los Antiguos Reinos de León y de Castilla*, 2 vols. (Madrid, 1883), vol. 1, pág. 44; ACC xvi, 386, 512-3.

(43) Las *ayudas de costa*, que habían oscilado entre 12.000 y 15.000 ducados en la década de 1590, se incrementaron generalmente hasta la cifra de 20.000 hacia 1615, DANVILA, BRAH viii, 262. Siete *ayudas* fueron concedidas durante

Cortes de Felipe IV, los procuradores recibían *ayudas* cada cinco meses y medio (nueve en 49 meses y medio), y las *mercedes*, que normalmente se concedían al finalizar las Cortes, se hacían ahora públicas durante el año posterior a su convocatoria (44). Además, el «15 al millar» de los derechos de receptoría del servicio ordinario y extraordinario, equivalente a 100.000 maravedís por cada procurador, fue extendido a los Millones en 1603, como cargo prioritario sobre ese servicio, y creció enormemente. A comienzos del reinado de Felipe IV un memorista anónimo estimaba que los 216 procuradores de las Cortes celebradas entre 1600 y 1620 habían obtenido en conjunto cerca de dos millones de ducados sólo a partir de esos derechos y de sus *ayudas de costa* (45). Las Cortes de 1588, que duraron veintiocho meses, vinieron a significar 4.000 ducados para cada procurador; las de 1649-51, que duraron un tiempo semejante, rindieron más de 14.000 ducados (46). Y además, la Corona había de proporcionar pensiones de alojamiento cada año y salarios y *ayudas de costa* para sus propios ministros y oficiales. De manera que mientras el coste de mantenimiento de las Cortes permaneció en un nivel moderado bajo Felipe II, en la época de su nieto había escapado a todo control. Los seis años y medio de las Cortes de 1592-98 costaron probablemente alrededor de 22.000 ducados. Hacia 1614, el Consejo de Hacienda estimó, para sólo seis meses, un coste de 194.000 ducados, y hacia 1640/50 hubo Cortes que costaron medio millón de ducados (47). Puede calcularse el coste de las Cortes de

los 46 meses de las Cortes de 1607, dos de 15.000 y cinco de 20.000, DANVILA, *Poder civil*, vol. 6, doc. 636, 102-5. Licenciado D. Francisco de Contreras, en 25 de febrero de 1622, también comentó las excesivas *mercedes* otorgadas a los procuradores de las Cortes de 1602 y 1607, BL Add. 14.017, f. 138v.

(44) DANVILA, BRAH xv, 540, xvii, 320. Las Cortes de 1638 se abrieron el 25 de junio, y *mercedes* particulares empezaron a otorgarse antes de final de año, ACC 1vi, 106, aunque tal cosa fue conceptuada en ese momento como una innovación, *Junta de Asistentes*, 25 de enero de 1640, AHN Consejos, leg. 4428, 1640 f. 12. DANVILA, BRAH xvii, 282-92, «Relación de lo que a ajustado con los Procuradores de Cortes que han venido en el último servicio», de 27 de septiembre de 1656, las Cortes se inauguraron el 7 de abril de 1655.

(45) RAH Pellicer 14, ff. 68-73v, «Tocante a los servicios de Cortes contra los dos escribanos mayores de los Reynos, desde el año 1600 hasta el año 1620», en f. 71v.

(46) ACC xi, 482-93; xvi, 386; DANVILA, BRAH xi, 499, 500-6, 508, 509.

(47) DANVILA, BRAH viii, 259-61; xvi, 155.

1655-58, que se prolongaron durante tres años y medio, en alrededor de 850.000 ducados, mes por mes alrededor de siete veces lo que habían supuesto las de los años noventa del siglo XVI (48).

El coste creciente de los votos de los procuradores, junto con las medidas extremas necesarias para la conducción de las asambleas, sugieren la realidad de unas Cortes que no eran *más fáciles*, sino con mucho más difíciles de controlar. Caracterizar a las Cortes del siglo XVII como serviles y excesivamente dóciles no sólo resulta anacrónico, sino que también es contrario a todo lo que contemporáneamente manifestaron el rey y sus ministros. No se trataba de la docilidad, sino del coste y conflictos constantes que promovían, y de la actitud dilatoria de los procuradores, lo que consistió en constante motivo de queja durante todo el período hasta las últimas Cortes. En 1626, la resistencia de los procuradores al doblamiento de los millones condujo a la seria consideración, por parte de una Junta especial de los Consejos de Estado y de Castilla, de la posibilidad de supresión de las Cortes (49). Las Cortes de 1632 fueron particularmente difíciles. Cuando los procuradores fueron despedidos en junio de 1636, se rumoreó que la Corona preparaba procesamientos criminales contra todos ellos, y de nuevo se habló de no volver a convocar Cortes (50). Fue precisamente a causa de la dificultad de manipulación de las Cortes con éxito por lo que

(48) DANVILA, BRAH xvii, 280-82, *Poder Civil*, vol. 6, doc. 1044, 374-8; BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 2, 9, 193.

(49) ANDRÉS ALMANSA Y MENDOZA, «Cartas de... Novedades de esta corte», citado por DÍAZ PLAJA, *La Historia de España en sus documentos. El siglo XVII* (Madrid, 1957), 123, y por MARAVALL, «El tema de las Cortes», 354. Vid. también DEVÈZE, *L'Espagne de Philippe IV*, vol. 1, 181; LYNCH, *Sapin under the Habsburgs*, vol. 2, pág. 89; y sobre las dificultades de Felipe III con sus Cortes, L. CABRERA DE CÓRDOBA, *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614* (Madrid, 1857), 310-12, DANVILA, BRAH viii, 275-6, AGS CJH 395 (547), consulta del Consejo de Hacienda, de 31 de agosto de 1617.

(50) MARAVALL, «El tema de las Cortes», 354. M. A. S. HUME, *The Court of Phill IV* (Londres, 1907), 253, nota 1, y 296, nota 2; A. RODRÍGUEZ VILLA, *La Corte y Monarquía de España en los años de 1636 y 1637* (Madrid, 1886), 13; *Memorial Histórico Español*, vol. 13, «Cartas de Jesuitas», vol. 1 (Madrid, 1862), 186, 201 y 437, Sebastián González al P. Rafael Pereyra, Madrid, 24 de junio de 1636, «Muchos contemplativos dicen que éstas serán las últimas Cortes».

el Consejo de Hacienda se opuso a la creación de nuevos *votos* en 1639, «será necesario ganarse una ciudad más para obtener mayoría, y a la vista de las dificultades que ello normalmente ocasiona, ha de ser seriamente considerado» (51). El Consejo de la Cámara siguió una línea similar, argumentando que más votos habían de significar «más confusión, más insuperable dificultad respecto a los servicios, y un inevitable incremento de las *ayudas de costa*» (52). En 1645 la Junta de Asistentes aludía al «abuso» de los procuradores de Cortes y a los altos costes y otras desventajas que usualmente resultaban de su convocatoria, las cuales habían de ser toleradas sólo porque parecía demasiado peligroso intentar hacer algo al respecto (53). Enfrentada a una posición más recalcitrante en las Cortes de 1649, cuando tras dos años no se había alcanzado acuerdo respecto a las tres principales medidas fiscales propuestas por la Corona, la Junta de Asistentes recomendó una disolución inmediata, una fuerte reprimenda a los procuradores a causa de su conducta, y la supresión de las acostumbradas *ayudas* y *mercedes* para que éstos y otros procuradores aprendieran la lección (54). Esto parece haber sido llevado a cabo, pero las Cortes inmediatas de 1655 volvieron a comportarse nada dócilmente. Se les solicitaba, entre otras cosas, decisión acerca de un nuevo «medio universal» para reformar enteramente el sistema impositivo en aras de la igualdad fiscal y la eficacia administrativa. El Consejo de Castilla se había opuesto al entero proyecto precisamente porque habría de requerir la convocatoria de Cortes (55), y en cualquier caso los procuradores no harían nada al respecto. Además, después de tres años, no habían ratificado todavía la prorrogación de los viejos servicios, y la Junta

(51) A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Política y Hacienda de Felipe IV* (Madrid, 1960), 372.

(52) AHN Consejos, leg. 4428, 1643, f. 45, *Consejo de la Cámara*, 9 de marzo de 1643.

(53) DANVILA, BRAH xvi, 155, *Junta de Asistentes*, 17 de marzo de 1645, «por ser esta la prerrogativa más estimada de las ciudades, y haberse juzgado que sería cosa muy peligrosa romper con Ellas, y con la costumbre antigua de estos Reinos. Y con esta consideración se a tolerado y disimulado el abusso de los procuradores de Cortes y la introducción de las mercedes con arto desconsuelo de los demás vasallos».

(54) DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos», 108, nota 15; DANVILA, BRAH xi, 498 (15 de diciembre de 1650).

(55) BL Egerton 332, ff. 286-92v, Consejo de Castilla, 4 de octubre de 1654.

de Asistentes, quejándose una vez más de las maniobras dilatorias de los procuradores, aconsejó la repetición de una técnica empleada con algún éxito en 1650, estableciendo un plazo de quince días y ordenando para entonces la disolución «para poner fin a impedimentos y gastos» (56).

Los disgustos ocasionados por las Cortes a la Corona, a pesar de los *garnachas* (funcionarios reales), a pesar de las *ayudas de costa*, las *mercedes*, «el quince al millar», y a pesar de constituir un cuerpo de escasa envergadura (menos de un doceavo del tamaño de la Cámara de los Comunes) particularmente susceptible de recibir directas presiones personales, todo ello debe suscitar la cuestión de si la historiografía ha hecho justicia al procurador de las Cortes del siglo XVII. Ha tenido universalmente mala prensa, desde Mariana en adelante. Era, según testimonio unánime, impopular en su localidad de origen (57), y la Corona (inevitablemente) contemplaba su resistencia como mero pretexto auto-interesado en la prolongación de dispendios y *ayudas*. Puede que todo esto sea merecido. Ciertamente, era muy capaz de mirar por sus propios intereses y los de sus pares, el patriciado urbano de rentistas y propietarios. Pero también protegió los intereses de los menos afortunados; bloqueó con éxito el impuesto sobre la harina, rebajó a la mitad el impuesto de la sal, gravó a la carne y no el pan, impuso exacciones sobre los titulares de cargos, e impuso los Millones sobre todo el mundo, común o noble, con desatención explícita del privilegio (58). La entera cuestión de la «representación», la procuración no simplemente desde el punto de vista jurídico sino también como una cues-

(56) DANVILA, BRAH xvii, 278-9 (*Junta de Asistentes*, 17 de septiembre de 1658); BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 1, 236, 259, 263, 310, sobre los problemas con las Cortes durante 1656.

(57) JUAN DE MARIANA, *Del Rey y de la Institución Real*, 2 vols. (Madrid, 1961), vol. 1, 132; DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Concesiones de votos», 101 nota 3; MARAVALL, «El tema de las Cortes», pág. 354; BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 1, 86, 101, y vol. 2, 9, 18.

(58) AHN Consejos, *libro* 1532, ff. 108-20v, «Escritura que el Reyno otorgó del servicio de los Nueve Millones en plata», 19 de enero de 1639, epígrafe 8; ACC 1v, 420, Real Cédula de 30 de julio de 1638; ACC 1viii², 526, 565-20 de abril de 1651, 150 ducados asignados a cada *procurador* por todos sus oficios; AHN Consejos, Sala de Alcaldes, *libro* de 1664, ff. 90-102v (6 de febrero de 1664).

tión social y política, necesita mucha más atención de la que ha recibido.

Para la Corona, el problema consistía en que incluso cuando había conseguido negociar la compra del voto de los procuradores, no había obtenido suficiente. Los procuradores no eran «representantes» en el sentido inglés del término. Acudían con *poderes* e *instrucciones*, o mandatos, que determinaban hasta qué punto sus respectivas ciudades quedaban vinculadas por sus votos. De Carlos V en adelante, la política regia había consistido en intentar separar a los procuradores respecto a sus ciudades, insistiendo en que fueran enviados como representantes provistos de plenos, libres e ilimitados poderes; pero hacia el final del reinado de Felipe II quedó claro que tal política había fracasado completamente (59). De manera contraria a lo que normalmente se cree, y a pesar de todos los esfuerzos de Carlos V y Felipe II, para la mayoría de las Cortes de este período esos *poderes* no fueron ilimitados. Las minutas enviadas a las ciudades por la Corona fueron no pocas veces ignoradas, y un cierto número de ciudades, en concreto Cuenca, Salamanca, Sevilla, Soria y Valladolid, limitaron a sus procuradores mediante juramentos de fidelidad e instrucciones especiales en todas y cada una de las Cortes celebradas entre 1563 y 1646, y otras ciudades tomaron las mismas precauciones cuando lo requirieron las circunstancias políticas. En 1576, tras la triplicación de la alcabala por Felipe II, no menos de una docena de ciudades ordenaron a sus procuradores no proceder a concesión alguna sin previa consulta acerca de su aprobación (60). En los años ochenta y noventa del siglo XVI se reconoció como un hecho político, si no jurídico, que ningún nuevo servicio había de ser concedido sin la confirmación de las mismas ciudades y las dilatadas negociaciones en torno a los *ocho millones* y su renovación fueron desarrolladas casi tanto con las ciudades como con las Cortes (61). Fue la negativa de la mayoría

(59) Para la historia de los *poderes* en el siglo XVI, KOENIGSBERGER, «The Powers of Deputies», 224-5; G. GRIFFITHS, *Representative Government in Western Europe in the XVIth-century* (Oxford, 1968), 2-3.

(60) ACC v *adicional*, 723.

(61) ACC xvi, 94, «tienen pleito homenaje como suelen tenerle sienpre», Juan Vázquez de Salazar a Felipe II, 4 de mayo de 1592, de Salamanca y Soria; ACC xi, 65, «se sabe que para obligalle es forzoso escrebir a las Ciu-

de las ciudades respecto a la ratificación del acuerdo alcanzado entre Felipe II y los procuradores en 1597 lo que impidió que la nueva escritura de Millones fuera hecha efectiva antes del fallecimiento del rey. En las décadas de 1610 y 1620 había llegado a ser comúnmente asumido que se trataba de un hecho constitucional (62). Había sido formulada una clara distinción entre el «voto consultivo» o de recomendación de los procuradores, y el «voto decisivo» o de conclusión con las ciudades, y cuando Quevedo redactó *Su Espada por Santiago*, en 1629, pudo afirmar categóricamente: «es bien sabido, cierto e indisputable que los procuradores que las ciudades envían a las Cortes acuden con poderes limitados, de consulta a efectos de discusión de las cuestiones para las que han sido convocados, y que si deciden alguna cosa más allá de lo establecido en sus *poderes*, habrá de ser nulo» (63).

Desde 1632, sin embargo, la Corona fue capaz de cambiar el curso de lo que parecía una batalla perdida. A fuerza de una constante presión moral, financiera y en algunos casos física, sobre los Ayuntamientos de las ciudades, Felipe IV consiguió que los procuradores de las últimas seis Cortes de su reinado acudieran provistos de plenos poderes para comprometer decisivamente a sus ciudades. En la práctica, no obstante, no fue tan fácil prescindir del consentimiento de las ciudades. En primer lugar, éstas habían de otorgar los *poderes*, y la convocatoria de cada una de las Cortes provocó una nueva batalla entre el rey y sus corregidores, por una parte, y

dades», Presidente de Castilla, 11 de septiembre de 1589; incluso el consejero real (de Castilla), Ximénez Ortiz, no votaría hasta recibir instrucciones de Valladolid, ACC x, 43. Vid. además ACC x, 122-4, 266, 274, 277; xiv, 194, 389.

(62) Vid. la importante «Protestación que hace el reino de que todo lo que tratare cerca del encabezamiento general de las alcabalas y tercias sea para dar cuenta a las ciudades», de 14 de enero de 1610, ACC xxv, 570-1, repetida en 7 de mayo de 1610, *ibid.*, 730, y Don Mateo Lisón y Biedma en una audiencia con Felipe IV, en 11 de junio de 1626, «los poderes que traen no son para revocar ni alterar los contratos echos y confirmados, sino para conceder o negar los servicios que se propusieron, y aun para esto son tan limitados que muchos de los Procuradores de Cortes, antes que les otorguen los poderes quando se nombran, hacen pleito homenaje de no conceder cosa alguna sin consultarlo con las ciudades», BL Egerton 347, ff. 117-8v; CABRERA DE CÓRDOBA, *Relaciones*, 208, 312, 315, 323, 335, 336, 341, 342, 354, 380; ACC xxxi, 588-90.

(63) MARAVALL, «El tema de las Cortes», 352.

los Ayuntamientos de las ciudades por otra, antes de que el «voto decisivo» fuera otorgado. En 1646, la apertura de las Cortes hubo de ser aplazada durante más de un mes porque al menos dieciséis de las diecinueve ciudades se negaban a otorgar a sus procuradores *poderes* sin limitación; cinco ciudades todavía no lo habían hecho en el momento de la apertura, y Soria se mantenía irreductible cinco meses más tarde (64). Ciertamente, el corregidor de Granada afirmó que el «poder decisivo» otorgado por su ciudad a regañadientes era el primero concedido por Granada a sus procuradores (65). Además, las funciones de las Cortes ya no fueron ejercidas más de manera extraordinaria y ocasional, como había sido el caso a comienzos del reinado de Felipe II. A menos que las Cortes hubieran de encontrarse en sesión ininterrumpida, haciendo caso omiso de los costes, o que los comités permanentes de las Cortes, la Diputación y la Comisión de Millones, fueran provistos de plenos poderes (lo cual ni las Cortes ni las ciudades estaban dispuestas a fomentar, ni parece haberlo pretendido la Corona en ningún momento), el rey había de dirigirse a las ciudades. Así, pues, la victoria sobre el «poder decisivo» fue una victoria incompleta. Había de hacerse una aproximación directa a las ciudades para obtener su consentimiento cada vez que la Corona deseaba alguna excepción de las condiciones de los Millones, en los períodos entre dos reuniones de Cortes, así como respecto a un cada vez más elevado montante de «donativos voluntarios» y contribuciones militares que no eran competencia de las Cortes, cada vez más y más frecuentes en tanto las presiones bélicas forzaban a la Corona a la devolución de una parte sustancial de la organización militar estatal a favor de las autoridades locales. Las peticiones de *mercedes* en reconocimiento de servicios que los regidores de las ciudades con voto en Cortes elevaron a la Cámara, muestran a éstos votando los servicios del rey un año tras otro y en algún caso varias veces al año, de una manera para la que no existe paralelo en los registros municipales del siglo XVI. Por ejemplo, don Eugenio Yáñez, en Guadalajara, pudo efectuar un listado de seis de tales votos sólo en 1643 y 1645,

(64) ACC lvi, 346-9, 353, 358, 362, 370-2, 379, 382, 384, 465.

(65) DANVILA, *Poder civil*, vol. 6, docs. 1011-1022, 325. Vid. también BARRIO-NUEVO, *Avisos*, vol. 1, 109.

y hubo otras de las que no hizo mención (66). Don Juan Díez de la Mora, uno de los regidores de Madrid, expuso en 1663 haber votado servicios desde 1650 por un valor de más de cuatro millones de ducados (67).

No existía modo, por tanto, de escapar a la necesidad de obtener mayoría, no sólo entre los 40 procuradores de las Cortes, sino también entre los alrededor de 40 regidores de cada una de las ciudades con voto en Cortes (68). La Corona siempre había dedicado atención a los regidores, pero durante el reinado de Felipe IV se dedicó una cantidad creciente de reflexión respecto a la posibilidad de una más general subordinación de los Ayuntamientos (69). Hacia el final del reinado, las *mercedes* se distribuían como una cuestión de rutina a los regidores clave de todas las ciudades de voto en Cortes (70). Ello volvió a repetirse con ocasión de las Cortes de 1623 (71), y en 1645 la Junta de Asistentes compilaba listas de *mercedes* para los cinco o seis regidores que en cada ciudad tenían más influencia y seguidores, y cuyo apoyo habría de resutar del máximo valor (72).

(66) AHN Consejos, *leg.* 4438, 1663, f. 48, *Consejo de la Cámara*, 29 de septiembre de 1663, para Don Eugenio Yáñez de Mendoza, *regidor* de Guadalajara, registrando la prorrogación del 1 por 100 suplementario de la *alcabala*, del *encabezamiento general*, los 24 Millones, los 9 Millones en plata, y la concesión de los 300.000 ducados para la *jornada* del rey, las *quiebras de millones*, y la *media annata de juro*s; también en 1645 la Corona solicitó una concesión en metálico de 3.000.000 de ducados, y consentimiento para la venta de 150.000 ducados de baldíos.

(67) AHN Consejos, *leg.* 4438, 1663 f. 16, *Cámara*, 18 de mayo de 1663. Fundamentalmente la misma historia es referida por otros muchos, por ejemplo, don Francisco de Loaisa Ossorio, veinticuatro de Sevilla, Don Alonso de Luque, veinticuatro de Granada, la Ciudad de Toledo por su corporación «por lo que an servido», AHN Consejos, *leg.* 4428, 1640 f. 17, 1641, f. 144, 1643, f. 85; Don Francisco Zapata Saoli y Tordesillas, *regidor* de Toro, 1657, RAH Pellicer 14, f. 285; D. Antonio Fernández de Mesa y Argote, veinticuatro de Córdoba, AHN Consejos, *leg.* 4438, 1662 f. 46.

(68) Hasta el reinado de Felipe IV, las Cortes se compusieron de 36 *procuradores*, 2 por cada una de las 18 ciudades. En 1623 dos procuradores por Galicia se incorporaron, y en 1655 dos por Extremadura, representando cada uno a una ciudad diferente. Palencia no parece haber enviado sus *procuradores* antes de que las últimas Cortes fueran disueltas en 1664.

(69) DANVILA, BRAH, viii, 167, 259-61, 262.

(70) DANVILA, BRAH viii, 279-86; xvi, 161.

(71) DANVILA, BRAH xvi, 161.

(72) DANVILA, BRAH xvi, 129-45, 145-54, 156, 161-4.

Cuando en 1653 un consejero real fue enviado a las ciudades de Castilla la Vieja para negociar *mercedes* a cambio de la votación de la perpetuación del servicio de los «ocho mil soldados», valoradas en alrededor de 200.000 ducados, sólo en Valladolid se prometieron diez de ellas (73).

Desde el reinado de Felipe III los oficiales del rey habían buscado maneras de evitar los altos gastos e inconvenientes de la convocatoria de Cortes. Sin embargo, y por el contrario, la política regia durante cien años había estado dirigida a la centralización de la maquinaria de consentimiento *en* las Cortes. La toma de conciencia de que tal cosa no podía ser llevada a cabo en la práctica, y de que no existía manera posible de escapar a la necesidad de sobornar también a los regidores, condujo a una conclusión obvia. La decisión lógica consistía en invertir la política de centralización, y con ello evitar las Cortes. Tal cosa había sido urgida, si bien sólo como amenaza, en fecha tan temprana como 1618 (74), pero no fue efectivamente llevada a cabo hasta 1643-44, la primera vez que se recurrió a las ciudades de manera deliberada para evitar la convocatoria de Cortes. Una vez que tal cosa fue intentada, mostró ser un procedimiento sorprendentemente utilizable. Los Ayuntamientos se mostraron mucho más tratables que sus procuradores, y no sólo concedieron más elevados servicios que cualquiera de las Cortes anteriores, sino que también ahorró el rey más de 200.000 ducados en trámites (75). Resulta evidente el precedente establecido con relación al futuro de las Cortes.

No obstante, Felipe IV siguió convocando Cortes hasta el final de su reinado, quizás porque a pesar de las muchas veces que se había sopesado prescindir de las Cortes, los Consejos siempre habían «juizado que sería una cosa muy peligrosa romper con las ciudades y con la costumbre antigua de estos Reinos» (76). Ciertamente, existen datos de que en los últimos diez años Felipe IV había logrado

(73) DANVILA, BRAH xi, 484-5.

(74) Presidente del Consejo de Ordenes, 15 de noviembre de 1618. DANVILA, BRAH viii, 275.

(75) *Consulta de la Junta de Asistentes de Cortes*, de 17 de marzo de 1645, un documento crucial, DANVILA, BRAH xvi, 154-47 y págs. 129, 161 (22 de noviembre y dos de agosto de 1644).

(76) DANVILA, BRAH xvi, 155.

una posición más fuerte en su relación con las Cortes que en cualquier momento anterior. Su éxito respecto al tema de los *poderes*, la buena voluntad de las Cortes y las ciudades respecto a la perpetuación de una proporción creciente de sus concesiones, el abandono de la cláusula de nulidad en las escrituras de Millones, la incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda en 1658, y lo que parece ser una erosión de la autonomía administrativa de las municipalidades, todo apunta a favor de tal conclusión (77). Sin embargo, las últimas décadas del reinado de Felipe IV constituyen un período respecto al cual ignoramos demasiadas cosas. Las actas de las Cortes de 1660-1664 están por publicar, pero ningún dato existe en las *consultas* del Consejo de la Cámara o de la Junta de Asistentes respecto a que tales Cortes pudieran ser menospreciadas. Parecen haber sido de la mayor importancia en lo que se refiere al intento de desamortización del patrimonio regio (78). Las condiciones de los Millones siguieron siendo estrictamente observadas, incluso tras 1664, y solicitudes de concesiones de naturalización o de oficios municipales fueron rechazadas en tanto que contrarias a su letra y a su espíritu (79). Procuradores de designación real se sentaban ahora en el Consejo de Hacienda, y en nuevas Juntas, al lado de funcionarios regios, y lo que es más, obtuvieron del monarca la confirmación de su precedencia sobre los consejeros de Hacienda en tales Juntas, a pesar de las protestas de los consejeros (80).

(77) ACC 1x¹, 342, 344-6 (9 y 11 de septiembre de 1656), cláusula de nulidad; COLMEIRO, Introducción, vol. 1, 102, TOMÁS Y VALIENTE, «Diputación de las Cortes», 352, E. FERNÁNDEZ VILLAMIL ALEGRE, *Juntas del Reino de Galicia*, 3 vols. (Madrid, 1962), vol. 1, 456-7, DANVILA, BRAH xvii, 274, *Comisión de Millones*; ACC lix¹, 150, 380, administración. Es indicativo la concesión del *servicio ordinario y extraordinario* por las Cortes de 1655 por cuatro trienios, DANVILA, BRAH xvii, 282.

(78) CANGAS INCLÁN, «Carta o Representación», 241, 266-7; DANVILA, BRAH xvii, 301, 319; BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 2, pág. 295.

(79) AHN Consejos, leg. 4438, 1662 f. 70, leg. 4439, 1664 f. 40, 1665 f. 28, 66, *consultas* de la Cámara de 25 de noviembre de 1662, 26 de agosto de 1664, 27 de marzo y 29 de agosto de 1665.

(80) Sobre la *Junta de los Desempeños*, compuesta de los Presidentes de Castilla, Hacienda, dos consejeros de Hacienda, y los *procuradores* de Toledo y Murcia, BARRIONUEVO, *Avisos*, vol. 2, pág. 295; sobre los desacuerdos en torno a la precedencia en la «Junta cerca de la baja de tributos», entre los

De manera que, si bien 1643-44 había constituido un mal augurio respecto al futuro de las Cortes, no existió inevitabilidad alguna respecto a su liquidación. Lo que cambia en 1665 no es la fuerza de las Cortes, sino la fuerza de la Corona. La revocación por la Reina Regente de las cartas de convocatoria es mucho más explicable como acto de debilidad que como afirmación de un poder soberano. Cualquiera de las ventajas obtenidas por Felipe IV en sus últimos años eran por entonces demasiado recientes como para que existiera certeza respecto a su durabilidad, y el peligro obvio consistía en que las Cortes pudieran, o bien reclamar alguna participación en el gobierno de la Regencia, o bien, incluso más posiblemente, implicarse en las reclamaciones de don Juan de Austria. Esto es ciertamente lo que parece haber pensado CANGAS INCLÁN, probablemente el historiador más cercano al acontecimiento, en la segunda mitad del reinado de Felipe V (81). No cabe duda, a partir de su testimonio, y de fuentes anteriores, de que existían, al menos en ciertos reductos, sospechas acerca de las pretensiones constitucionales de las Cortes. Dos de los consejeros de la Junta de Asistentes previnieron al rey, en 1662, que no dejara prosperar la demanda de las Cortes de precedencia sobre los consejeros de Hacienda, no fuera que ello «abriera las puertas a otros y más perniciosos pensamientos» (82). FRANCISCO RAMOS DE MANZANO, consejero de Castilla y miembro de la Junta en cuestión, cuya obra *Reinados de Menor Edad* fue publicada en 1672, insistió en que el recurso a las Cortes, incluso en materias concernientes a la sucesión o durante una regencia, era algo «en que siempre se experimentarían inconvenientes» (83). Existen también datos que apoyan la imagen de que

procuradores y los dos consejeros de Hacienda, aunque no los dos consejeros de Castilla, AHN Consejos, leg. 4438, 1662, f. 72, consulta de la *Junta de Asistentes*, de 24 de noviembre de 1662.

(81) CANGAS INCLÁN, «Carta o representación», 240, 239.

(82) Don Juan de Góngora y Don Antonio de Contreras, en la *Junta de Asistentes* en 24 de noviembre de 1662, «si se abriera la puerta a lo contrario se siguieran muchos absurdos y inconvenientes y sería darle al Reyno y a las demás Ciudades mayor suposición de la que les toca y han tenido siempre contra la Regalía y consejeros de Vuestra Magestad que representan su Real persona... y no es bien permitirle al Reyno estas nobedades que miran a puntos y prehemencias que pueden abrir la puerta para otros pensamientos más perjudiciales», AHN Consejos, leg. 4438, 1662, f. 72.

(83) Citado por MARAVALL, *Estado Moderno*, vol. I, 362.

fue el temor y el recelo, más que el desdén, lo que previno la convocatoria de Cortes posteriormente, aunque ello fue discutido en alguna ocasión. ALEXANDER STANHOPE, el delegado inglés, informó en mayo de 1696 de que «se ha celebrado un gran Consejo de Estado para considerar el tema de la Sucesión de la Corona, donde se resolvió que nada podía hacerse en tan importante materia sin reunir Cortes o Estados del Reino, lo cual no sería seguro sin un ejército de 30.000 hombres listos para infundirles temor, so pena de que se volvieran inquietos e insolentes» (84).

La cuestión crucial, sin embargo, no es tanto por qué las Cortes no fueron convocadas, sino cómo fue posible funcionar sin ellas, y es aquí donde el precedente de 1643-44 resulta instructivo. La historia de la pérdida de las Cortes con el reinado de Carlos II es, en esencia, la historia de las Cortes de 1643-44 prolongada treinta y cinco años. Las funciones de las Cortes fueron asumidas por las ciudades a quienes aquéllas representaban. Las prorrogaciones de los Millones y de otros servicios fueron efectuadas directamente por los Ayuntamientos (85); las demandas de dispensación respecto a las condiciones de los Millones que se mantuvieron a través del reinado, fueron directamente consentidas por las ciudades (86); las recompensas fluyeron directamente a los regidores, cuando en 1680 los regidores de Madrid otorgaron la prorrogación de los Millones, veintidós de ellos obtuvieron *mercedes*, alrededor de la mitad del

(84) LORD MAHON, *Spain under Charles the Second* (Londres, 1844), 93, y también pág. 71 (16 de diciembre de 1694). Las imaginativas y altamente inexactas *Letters of the Lady's Travels into Spain* (Londres, 1706), 295, pueden no obstante expresar una opinión común del momento afirmando «Las Cortes nunca han sido convocadas desde el año 1647, cuando otorgaron al Rey los Millones o Impuesto General, y no serán nunca más convocadas, como no sea en asuntos de extrema necesidad, siendo tan grandes sus poderes de exigir cuentas a los Ministros...».

(85) COLMEIRO, *Introducción*, vol. 1, 75; HENRY KAMEN, *Spain in the Later seventeenth century, 1665-1700* (Londres, 1980), 30-1.

(86) R. TREVOR-DAVIES, *Spain in Decline 1621-1700*. (Londres, 1965), 145; C. FERNÁNDEZ DURO, *Memorias históricas de la ciudad de Zamora*, 4 vols. (Madrid, 1882-3), vol. 4, 29; M. DEL CARMEN PESCADOR DEL HOYO, *Documentos históricos, Archivo Municipal de Zamora* (Zamora, 1984), 491 (Real Cédula de 29 de abril de 1697).

Ayuntamiento (87). En términos matemáticos, y siendo sólo uno de los procuradores elegido de entre quienes componían el Ayuntamiento, la oportunidad de cada regidor de acudir a unas Cortes hubiera resultado de una vez cada doscientos años.

Fueron los Ayuntamientos de las ciudades de voto en Cortes, entonces, los indudables beneficiarios de la desaparición de las Cortes. Ciertamente, bien puede haber sido que la unidad de intereses entre las Cortes y las corporaciones urbanas a las que representaban resulte un punto asumido sin demasiadas precauciones. Sólo en Burgos eran los procuradores directamente elegidos por los regidores. En otras ciudades, las *procuracions* eran asignadas, bien por sorteo, bien por turno; en cuatro de las ciudades, sólo uno de los procuradores era miembro de la corporación, y ni siquiera eso en Soria y Valladolid. Soria y Valladolid, que fueron representadas en unas Cortes tras otras por una serie de oficiales regios, fueron dos de las ciudades que más constante e implacablemente resistieron la demanda de otorgación de *poderes* no limitados a sus procuradores. En efecto, lo que la Reina Regente hizo en 1665, fue restaurarles, como a otras ciudades, el «voto decisivo» al que Felipe IV les había obligado a renunciar en 1632. La Regente fue así capaz de obtener la ventaja política de aislar a las ciudades, pero sólo a costa de las desventajas administrativas y financieras de la fragmentación, y sólo en tanto en cuanto estaba dispuesta a permanecer dentro de los límites constitucionales aceptados en 1665. Una cosa era solicitar de las ciudades la prorrogación de los servicios, otra bastante distinta proponer una nueva imposición general. La consecuencia de prescindir de las Cortes (quizás el *quid pro quo*) consistió en congelar la presión fiscal al nivel de 1665. De hecho, la Corona hizo algo considerablemente mejor que esto, saldando cierta cantidad de impuestos que no se recaudaban, y cancelando

(87) RAH Pellicer 14, ff. 286-8, «Relación de las Mercedes hechas por Su Majestad a los Regidores de Madrid por la prorrogación de los Millones y otros servicios» 12 de marzo de 1680, ff. 112-17v, «Relación de las mercedes que su Majestad ha hecho a los Regidores de las Ciudades y Villas de voto en Cortes por la prorrogación de Millones», sin fecha, registra 117 *regidores* de 20 ciudades, y ff. 290-304, «Los regidores por quien escriben los Corregidores de las Ciudades de voto en Cortes que se an señalado más en la conceción de los servicios de Millones, y otros que también an dado memoriales», sin fecha, pero de 1668, registra 62 de 16 ciudades.

o reduciendo cierto número de otros (88), de manera que un memorialista de 1686 pudo afirmar: «no cabe duda de que desde hace muchos años, nunca ha estado Castilla tan aligerada de impuestos como desde el felicísimo reinado de Su Majestad» (89). No sólo el gobierno del joven Carlos II amortizó viejas deudas, sino que también relevó a villas y ciudades de la obligación de rendir cuenta de las medidas tomadas para recaudar sus exacciones hasta 1663, confirmando la administración de todas las rentas regias a las justicias y recaudadores locales (90). Significativamente, el expediente fiscal característico del reinado de Carlos III, desarrollado con celeridad en los últimos años del de Felipe IV fue el «donativo voluntario», expediente fiscal autónomo y auto-limitado por excelencia, un expediente para el cual una evaluación local resultaba administrativamente ineludible (91). En tales circunstancias, no existía razón

(88) R.D. al Presidente del Consejo, 3 de septiembre de 1669, liquidando *quiebras de Millones* desde uno de enero de 1669, condonando todas las sumas restantes, reduciendo el *servicio de milicias* de 30 a veinte ducados por soldado, condonando débitos por todos los *donativos* desde 1625 a 1658 y efectuando varios cambios administrativos, AHN Consejos, *libro 1474* ff. 176-7; un «Memorial (impreso) que el año 1686 se dio al Rey sobre el estado de la Monarquía de España», 4 de diciembre de 1686, RAH Jesuitas 5 ff. 83-93v, describía las *quiebras de Millones* como la «contribución más gravosa que tenía el Reyno», y hacía referencia a ulteriores concesiones: el perdón general para todas las cantidades adeudadas sobre todos los impuestos y *servicio* anteriores a 1674, calculándose que excederían los 12 millones de ducados (10 de febrero de 1680), la reducción a las aldeas de aproximadamente un tercio del precio del nuevo *encabezamiento* (1683), la abolición de los nuevos impuestos denominados «carnes nuevas» y el *servicio* de 3.000.000 de ducados (3 de febrero de 1685), y la rebaja a la mitad de los cuatro «cientos» sobre las *alcabalas*; DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Política y Hacienda*, 203; R.D. de 6 de febrero de 1688, condonando todas las deudas sobre *Millones*, *alcabalas* y «cientos» hasta marzo/abril de 1686, GIL AYUSO, *Noticia Bibliográfica*, nr. 1492.

(89) RAH Jesuitas 5, f. 84, «Es cierto, que de muchos años a esta parte no ha estado Castilla tan exonerada de tributos como después que Vuestra Magestad felizmente Reyna».

(90) AHN Consejos, *libro 1474*, ff. 176-7.

(91) PESCADOR, *Documentos históricos*, reseña *donativos* solicitados a Zamora en 14 de marzo de 1659, 3 de agosto de 1659, 3 de agosto de 1664, 19 de julio de 1667, 8 de diciembre de 1673, 31 de enero de 1676, 25 de febrero de 1677, 15 de mayo de 1678. El requerimiento de que los *repartimientos* de los *donativos*, la venta forzosa de *juros*, etc., fuese todo ello efectuado

real alguna en los Ayuntamientos para experimentar resentimiento o lamentar que se malograra una nueva convocatoria de Cortes, y si no existieron objeciones por parte de los Ayuntamientos, no parece posible que existieran por parte de nadie más.

Así, pues, la desaparición de las Cortes no significó la desaparición de los poderes o de las funciones que las Cortes habían ejercitado. Se hace necesario aquí retomar la distinción, sugerida más arriba, entre la fuerza política y la fuerza administrativa de las Cortes. Se trata de la distinción clásica entre la *facultas imperandi*, que es indivisible, y el *exercitium actus*, el modo de administrar el reino, que puede ser legítimamente compartido (92). Ambas realidades han de ser mantenidas claramente separadas. La historia de las Cortes castellanas necesita ser integrada, no en la historia del Estado en tanto que instrumento de mando, sino del Estado en tanto que sistema de administración. Si buscamos la fuerza de las Cortes del siglo XVII en términos de poder político, no encontraremos nada de tal cosa. Lo que las Cortes poseían era la clave que daba acceso al poder administrativo de las ciudades. Sin embargo, el consentimiento de las Cortes sin la administración de las ciudades era de escaso valor. A la luz de tal cosa, la desaparición de las Cortes de Castilla tras 1664 habría de ser contemplada, no como parte de una victoria, de dimensiones continentales, de la monarquía absolutista y centralizadora sobre el dualismo tradicional de rey y reino, sino esencialmente como un aspecto de

sobre una base individual y no comunal, implicaba necesariamente que tal cosa había de ser hecha localmente, y no centralmente, dando inevitablemente lugar a grandes abusos; vid. ACC lvi, 413; lvii, 121, y Antonio Carnero al Gobernador de la *Audiencia* de Sevilla, 3 de junio de 1646, «En quanto al repartimiento que no le ha remitido el teniente mayor, ha parecido preciso que se reforme allá, y que v.m. lo procure encaminar y disponer acá, porque aquí falta el conocimiento de los lugares pobres y de fronteras y éstos de suyo son escusados, pues sólo ha de caer sobre ricos y que tienen sustancia para ello, si ya no fuese que en estos lugares estrechos uviese algún particular rico a quien poder repartir; todo esto se ignora acá y así es forçoso que hallá se haga el repartimiento ajustado a las órdenes embiadas sin remitirlo acá, pues lo demás no sería sino gastar tiempo en demandas y respuestas», ACC lvi, 455.

(92) PÉREZ VALIENTE, *Apparatus Juris Publici Hispanici* (1751), vol. 2, cap. 15, citado por Pérez-Prendes (1962), 425.

un proceso general de devolución y descentralización respecto al cual he ofrecido argumentos en otro lugar, relativos a otras áreas del gobierno castellano (93). Para expresarlo de manera más drástica: las Cortes no fueron destruidas por el poder de la Corona, sino por el poder de las ciudades.

Así, la desaparición de las Cortes en el reinado de Carlos II puede ser mejor contemplada, no en términos de atrofia institucional, sino como una transformación, no muerte, sino transfiguración, una traslación de funciones desde el centro a las localidades. La forma concreta que tal devolución revistió en Castilla resultó determinada a la vez por las deficiencias de la administración central castellana de finales del siglo XVII y, paradójicamente, por la sin paralelo naturaleza centralizada del gobierno local castellano y su exacta correspondencia con la estructura de la representación. En Inglaterra, con más de 250 distritos de elección parlamentaria, tal cosa no hubiera sido posible; en Castilla existían sólo 23 en 1665. Es en la historia de esas ciudades, y en la historia en general del gobierno y fiscalidad municipales durante el reinado de Carlos II, donde las implicaciones totales de la desaparición de las Cortes han de ser rastreadas; pero ésta es una tarea que, hasta ahora, apenas ha comenzado.

(93) *War and Government in Habsburg Spain, 1560-1620* (Londres, 1976).