

EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS CORTES
DE CASTILLA DURANTE LOS SIGLOS XVI Y XVII.
LAS ORDENANZAS DE VOTAR (Primera Parte)

SALUSTIANO DE DIOS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.-2. LAS NORMAS SOBRE CORTES.-3. ORÍGENES, DENOMINACIÓN, ELABORACIÓN Y VALOR NORMATIVO DE LAS ÓRDENES DE VOTAR.-3.1. *Orígenes y denominación.*-3.2. *Proceso de elaboración.*-3.3. *Valor normativo.*-4. EL CONTENIDO DE LAS ORDENANZAS DE VOTAR.-4.1. *Consideraciones generales.*-4.2. *El problema de los horarios.*-4.3. *La Constitución o junta del reino.*-4.4. *El régimen de adopción de acuerdos.*

1. INTRODUCCIÓN

Muy complejo se nos manifiesta el funcionamiento de las Cortes de Castilla en la denominada Edad Moderna. De difícil intelección, además, desde categorías propias del sistema político liberal, según pudieran ser las de racionalidad, legalidad, libertad, igualdad, representación nacional o división de poderes. Antes hemos de atender para su comprensión a un ámbito bien distinto, al marco jurídico y político de la monarquía absoluta.

Caracterizado este último por la concentración de funciones en manos del rey, supremo juez, legislador y gobernante. Mas compatible con la presencia de diversas jurisdicciones privilegiadas, individuales o colectivas, aun de rango inferior, caso de los señores laicos y eclesiásticos y las ciudades. Porque precisamente el príncipe absoluto —con un gran margen de maniobra en el campo de la gracia, no en balde se decía desligado del derecho positivo— encontraba su razón de ser en la desigualdad jurídica de aquella sociedad tardoseñorial, de feudalismo desarrollado, como era la castellana de entonces, de la que se había convertido en garante de su reproducción. Coincidentes por ende unos y otros, la monarquía y las distintas especies de señoríos, en el mantenimiento del orden social feudoseñorial. Lo cual no implicaba a su vez necesariamente ausencia de tensiones entre ellos, violencias incluidas, en su afán por defender las respectivas condiciones del privilegio. El absolutismo así

considerado no parece sinónimo de mutismo de la sociedad y de falta de contradicciones en ésta. Como tampoco presupone, por lo que ahora a nosotros afecta, el inmovilismo de las instituciones.

Estructuras presentes de forma ejemplar en las Cortes, en cuanto asambleas políticas donde se reunían a convocatoria del monarca, la iglesia, la nobleza y las ciudades. Principalmente parte de los concejos, los de privilegio de voto; ya en exclusiva después de las Cortes de Toledo de 1538, últimas que registran la presencia de nobles y prelados, dejando al estado ciudadano como único representante de todo el reino castellano, hasta el punto de convertir en sinónimos los vocablos de Cortes y de Reino, habitualmente indistintos en la documentación.

Con lo simplemente apuntado, y ésta es la razón de las breves alusiones a la organización política absolutista, no podrá extrañarnos la doble tenaza que aprisionará el funcionamiento de las Cortes de Castilla, el llamado reino, a lo largo del período objeto de estudio. Por una parte el rey, en defensa de los intereses monárquicos, con escasa presencia física en las asambleas, pero representado por el presidente y asistentes, sus agentes o ministros en las Cortes, e influyendo además desde el exterior a través del Consejo Real, la Cámara de Castilla, la Junta de Cortes y otras instituciones cortesanas, como el Consejo de Hacienda, por no individualizar a secretarios del monarca, validos y hasta confesores regios y teólogos. De otro lado, con unas pretensiones diferentes, las ciudades, que ataban a sus procuradores en Cortes mediante estrechos vínculos, por una especie de contrato de mandato, reforzado con fórmulas imperativas, manifestadas en instrucciones y restricciones de poder, pleitos homenajes y juramentos, que llegarían a plasmar en el voto consultivo, es decir, en la necesidad a que se veían avocados los procuradores de consultar a sus ciudades cualquier pretensión del monarca que excediera del dictado de las instrucciones. Por lo menos desde 1520 hasta 1632, cuando en esta última fecha se implanta por real orden el voto decisivo en las Cortes, en la junta de procuradores. Pero todavía con posterioridad persiste la actitud de las ciudades,

pues no aceptarían de buen grado la pérdida de la capacidad de decisión. En cualquier caso, los problemas suscitados por los poderes de los procuradores condicionarían todo el desarrollo de las Cortes, tan graves como para que después de 1665 no volvieran ya a ser convocadas más reuniones en lo que restó de siglo.

En semejantes condiciones no gozarán las Cortes de excesiva autonomía. Hasta los grandes autos del proceso de Cortes le vendrían impuestos. En este caso por el rey, por la Corte. Con una cadencia muchas veces repetida: convocatoria, examen de poderes, juramentos, proposición regia, concesión de servicios, presentación de los capítulos generales y particulares y finalmente la disolución. Aunque no sin sus pugnas en algún punto, donde el orden de proceder sería largamente disputado. En particular, si primero se reparaban los agravios, se respondía a los capítulos, conforme pretendían las ciudades y sus procuradores, viendo en ello la satisfacción del bien público y general, o antes que nada se otorgaban los servicios, de acuerdo a lo que exigía la Corona en las demandas expuestas por el presidente, en las que por parte del rey se cifraba el verdadero interés común y general de los reinos de Castilla. Con algunas salidas transaccionales, como para llegar a la formulación de contratos entre el rey y las Cortes, el titulado reino. Mas con cédulas de aceptación y confirmación por el Monarca, bien entendido, que dejaban a salvo su poder absoluto.

No obstante, no conviene minusvalorar la capacidad de las Cortes, dotadas de personalidad jurídica, con facultades para pleitear, contratar o responder peticiones, para lo que acordaron disponer de su propio sello de despacho. Si bien la autonomía de esta corporación oscilaba mucho, dependiendo de las materias. En unas cuestiones apenas sufriría ingerencias, mientras en otras su intervención no pasaba de consultar a las ciudades o de elevar súplicas y memoriales al rey.

Porque las Cortes sí poseyeron algunas atribuciones privativas, como las de nombrar y remover a los llamados en las fuentes ministros del reino: contadores, receptores, solicitadores, le-

trados, capellán y médicos. Aunque se les escapara, pese a sus persistentes protestas, la designación de unos oficiales claves para la marcha de la institución: los escribanos o secretarios de Cortes, cuya nominación se reservó el rey. Un buen precedente –a pesar del lunar de los escribanos– para las Cortes liberales, que tendrán plena capacidad para regular y controlar el personal a su servicio.

Más cuestionada por la Corte tuvieron la libre disposición del dinero consignado para sus gastos, «la hacienda del reino», lo que en terminología moderna podíamos calificar como un presupuesto, nutrido fundamentalmente por sobras de los encabezamientos de alcabalas. Ante los excesos en gratificaciones y limosnas; al menos como excusa puesta por la Corte para establecer recortes. Pero indudablemente otro antecedente de las Cortes liberales, quienes elaborarán, aprobarán y administrarán sus propios presupuestos, ya sin tantas trabas.

Ni fue intrascendente para su pervivencia como asamblea la elaboración por los procuradores de los capítulos generales, entregados de ordinario al presidente y asistentes hacia el fin de las reuniones; así como la presentación de suplicaciones, memoriales y consultas al rey a lo largo de los ayuntamientos de Cortes. Instrumentos todos mediante los que podían influir, de un modo u otro, en el gobierno de la monarquía. En el caso de los capítulos generales, aparecería como moneda de intercambio respecto de los servicios, con ásperas disputas en el orden de proceder, según se insinuó con anterioridad. Reclamando de esta manera al rey un papel de protagonistas en el campo de la legislación, con especial énfasis en la parcela fiscal. Objetivo nada sencillo, ni aun después de los contratos de millones, cuyas condiciones alcanzaban fuerza de ley.

Como para las Cortes fue muy importante la administración de las contribuciones financieras aprobadas con su recurso. Sin recepción alguna de estas competencias en el sistema liberal, de división de poderes, a diferencia de lo acontecido con otros asuntos. Justamente el terreno donde muy probablemente en-

cuentran su virtud principal las Cortes castellanas de los siglos XVI y XVII. Sobre todo con motivo de los contratos de encabezamientos y millones, que darían lugar a sus dos comisiones permanentes: la Diputación de alcabalas y la Comisión de millones. Aunque también, todo debe decirse, sufrirían éstas distintas vicisitudes, en particular por el control que pretendieron ejercer sobre ellas los órganos de la hacienda regia.

En fin, lo que interesa directamente a este trabajo, otra de las manifestaciones más cualificadas de la autonomía de aquellas Cortes, no sin límites tampoco, consistía en la elaboración y aprobación por ellas de una serie de capítulos, destinados a regular el régimen empleado por los procuradores en la adopción de acuerdos. Conocidos en los libros de Cortes (de autos, de actas) como órdenes de votar, nuestro específico tema de estudio, sobre el que versarán las páginas siguientes. Anticipo, en alguna medida, de los reglamentos de funcionamiento interno de las Cortes liberales. Sólo en cierto sentido, porque, por ejemplo, las llamadas órdenes de proceder, o de celebrar Cortes, que marcaban los grandes autos de estas asambleas, no emanaban, según antes se insinuó, de la voluntad de los procuradores, de las Cortes, sino de la Corte. En un abierto contraste, fruto de una doble procedencia, como sucedía en otras varias esferas de la institución; sin ir más lejos, en su composición. Los esquemas liberales, y en concreto la representación de las Cortes como poder legislativo, no aparecían ni por asomo en las Cortes de aquellos siglos.

Un tema, el de las ordenanzas de votar que, no obstante representar uno de los ramos más notables de la precaria autonomía de las Cortes de la época del absolutismo, no ha merecido mucha atención. A decir verdad, no existe un solo trabajo monográfico sobre esta cuestión. Pero ni es fácil encontrar simples referencias a ella, lo mismo por parte de la historiografía clásica liberal, todavía dominante en sus postulados, que por la historiografía reciente de orientación innovadora, preocupada por revalorizar el papel de las Cortes castellanas durante los siglos XVI y

xvii (1). Sorprendiendo menos, a la vista de lo expuesto, que los estudiosos hispanos de derecho parlamentario, en el trance de buscar precedentes para la capacidad autonormativa de las Cortes contemporáneas, acudan a modelos foráneos y no se aventuren por caminos más autóctonos (2).

A continuación pasaremos a adentrarnos en su conocimiento, con conciencia de la novedad que supone, pero también, por

(1) Ya es relevante de por sí, que un trabajo dedicado al conocimiento de la «estructura orgánica» y el «funcionamiento» de las Cortes de este período, no haga mención tan siquiera de las ordenanzas de votar, como sucede con el estudio de J. MARTÍNEZ CARDÓS: «Las Cortes de Castilla en el siglo XVI», en *Revista de la Universidad de Madrid*, vol. XI, núm. 24 (1957), págs. 584-605. Más todavía, puede ser que me equivoque, pero de la bibliografía existente sobre las Cortes castellanas sólo conozco a un autor que se haya ocupado del tema, con transcripción además de las ordenanzas aprobadas por las Cortes de 1649, aun sin pretensión de profundizar en un análisis. Se trata de M. FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1883; en concreto, vol. I, págs. 114-126, en las cuales señala, por cierto, que hasta ese momento nadie había mostrado interés por las normas de funcionamiento interno de las Cortes históricas de Castilla.

(2) Comenzando por J. A. MARAVALL: *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Madrid, 1947, y siguiendo por M. FRAGA: *El reglamento de las Cortes españolas*, Madrid, 1959. Como asimismo en otros trabajos monográficos: N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, 105 (1959), págs. 99-167; R. MORODO: «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», en *Estudios Jurídico-Sociales. Homenaje al profesor Luis Legaz y Lacambra*, II, Santiago de Compostela, 1960, págs. 891-911; C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: «Los Reglamentos parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico», en *Revista de Derecho Político*, 9 (1981), págs. 163-173; R. PUNSET, «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en *Revista de Derecho Público*, 2.^a Epoca, 87 (1982), págs. 333-352; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Los Reglamentos Parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 181-187; C. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE: «Teoría General sobre la naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, págs. 355-400 y A. TORRES DEL MORAL: «Naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios», en *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Estudios de Derecho Parlamentario*, Monografía 10, 1986, págs. 7-22. Panorama que no cambia en monografías recientes sobre Cortes, así las de J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, o la de I. MOLAS e I. E. PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema Parlamentario de Gobierno*, Madrid, 1987.

lo mismo, de los riesgos que se asumen. Aunque, de momento, todavía debemos seguir con preámbulos.

2. LAS NORMAS SOBRE CORTES

Por lo que sabemos de las Cortes históricas de Castilla y León, no siempre tuvieron un cuerpo de normas que regulase su actividad. Ni cuando contaron con semejante instrumento fueron todas las reglas de la misma naturaleza, ni nunca llegaron a ser tan completas como para relegar al olvido los usos y costumbres, forma tradicional por la que se regía la vida de esta asamblea. Sin descuidar los mandamientos, órdenes y decretos regios, que se entrometían más de la cuenta en su diario discurrir. Con lo cual nos vemos obligados a hablar de las distintas fuentes normativas de las Cortes, para así perfilar mejor las características de las ordenanzas de votar. Pese a todas las demoras.

Con esa finalidad hemos de atender, en primer lugar, a lo que decían de las Cortes las compilaciones legales castellanas, las dos de la época. Que no son demasiado esclarecedoras para el estricto funcionamiento interno de la institución, aparte de ser escasas en términos globales. Así, ya es llamativo que la primera recopilación castellana de leyes, las Ordenanzas Reales u Ordenamientos de Montalvo, de 1484, recoja las disposiciones sobre Cortes bajo el título: «De los procuradores de Cortes» (3). Y, en efecto, casi todas las leyes del citado título, que recopilan en este punto capítulos de Cortes de los siglos XIV y XV, van destinados a ordenar determinados aspectos de la figura de los procuradores. Referentes a la libre elección de los mismos (con ciertas cláusulas de reserva en favor del rey), a su número por ciudad, a razón de dos, a su extracción social, con prohibición de ser labradores y sexmeros, y a sus privilegios, como el de gozar de inmunidad procesal por deudas de sus concejos y el de disfrutar de aposentamientos gratuitos en la Corte durante el

(3) Se trata del título 11 del libro 2, conteniendo ocho leyes. Manejo la edición de *Los Códigos españoles concordados y anotados*, tomo 6, Madrid, 1849.

período de mandato de las procuraciones. Con un complemento importante, ciertamente, la disposición regia de oír en Cortes «benignamente» las peticiones generales y particulares de los procuradores, así como el compromiso del monarca de convocar a Cortes a los tres estados del reino para tratar de los «hechos grandes y arduos de los Reinos», no menos que el también compromiso real de no dar lugar a nuevos tributos sin llamar a Cortes a los procuradores de las ciudades y sin que éstos las aprueben. Quedando de este modo claro que en materia de capítulos, generales y particulares, a los procuradores correspondía presentarlos, mientras al rey competía su respuesta, de modo bien distinto a los servicios, pedidos por el rey, pero otorgados por las Cortes. Contradictorio dilema, fruto de dispares intenciones, sobre el que iba a versar en lo fundamental la actividad de las Cortes.

Por lo que hace a la segunda compilación legal, la denominada Nueva Recopilación, de 1567, no nos ilustra mucho más para nuestro peculiar objetivo. Aunque abarca un número mayor de preceptos, provenientes de capítulos de Cortes de la época del emperador Carlos, a añadir a los incluidos en el Ordenamiento de Montalvo, repetidos en la nueva obra de forma literal los más de ellos.

Como muestra de su mayor amplitud puede valer la denominación del título bajo el que se comprenden: «De las Cortes y procuradores del Reino», y no tan sólo de los procuradores (4). En el que de nuevo aparecen una serie de leyes tocantes a la figura de los procuradores. Como son los que tratan de su libre elección, condición social y privilegios, extendiéndose ahora éstos a una generosa inmunidad procesal civil y criminal durante el tiempo de duración de sus oficios, a la vez que se les atribuye a los representantes de las ciudades las receptorías de los servicios otorgados en Cortes, con las mejores facilidades para la presentación de los finiquitos de las cuentas ante los contadores de la hacienda regia.

(4) Es el título 7 del libro 6, abarcando trece leyes.

Junto a ello, algunas leyes dirigidas a regular la convocatoria de Cortes, las conocidas por el Ordenamiento de Montalvo, para el caso de los hechos grandes y arduos y de los nuevos tributos, a lo que en este texto hay que sumar otra, donde se establece la obligación de dar término conveniente a los procuradores, a partir del día de la fecha de expedición de la carta regia de llamamiento, para que puedan presentarse a las Cortes con sus poderes en el tiempo previsto.

Un matiz de interés, claro que a la larga fallido, se introduce con motivo de los capítulos. Por cuanto, según expresión de una de sus leyes, el rey se obliga a responder a los capítulos generales y particulares «antes que las Cortes se acaben». Con todas las apariencias de pretender apaciguar la pertinaz disputa por la precedencia en el orden de proceder entre capítulos y servicios.

Novedad trascendente hemos de considerar, en cambio, el establecimiento de una Diputación permanente de las Cortes. Para la genérica función de velar por lo otorgado al rey durante las reuniones, y la más específica de administrar el encabezamiento general de alcabalas.

Fuera de este título también va a mantenerse en la Nueva Recopilación el privilegio de los procuradores de gozar de posadas gratuitas en la Corte (5). Como en ediciones posteriores de esta compilación legal, y en el título correspondiente, se añaden nuevas disposiciones, caso de la concesión a Galicia de representantes en Cortes y la implantación del voto decisivo en la junta de procuradores, en perjuicio de las ciudades (6). Derivadas varias de ellas de la sola voluntad del rey, sin intervención de las Cortes, a diferencia de lo ocurrido en el título original.

En total, un puñado de preceptos con valor de ley, antiguos capítulos de Cortes aprobados por el monarca, con la excepción

(5) En concreto, la ley 7 del título 15 del libro 3.

(6) Utilizo la edición de Madrid de 1723, donde simplemente se extractan.

de las puntuales disposiciones provenientes directamente del rey, sin pasar por las Cortes, según se ha recordado. Que componen un aparato bastante exiguo, hasta para los temas de que tratan. Porque, por ejemplo, por hablar de la convocatoria, no llega a establecerse en un precepto expreso que la facultad de convocar y disolver las Cortes pertenece en exclusiva al monarca, como una regalía suya; ejercida a su libre arbitrio, sin periodicidad determinada, por tanto, aun cuando alguna vez fuera objeto de contradicción por parte de las ciudades. Pero igual sucede con el tema de los procuradores, ya que nada se determina, es otro supuesto, sobre sus salarios, a cuenta de quién corrían, asunto también debatido, en concreto en el movimiento de las Comunidades. Para no mencionar ostensibles lagunas sobre otros temas de la organización y funcionamiento de las Cortes, que nunca se lograrían colmar por vía legal, como su sede, el número de ciudades con privilegio de voto, el secreto hacia el exterior de las deliberaciones o la cuestión de la presidencia de la asamblea.

En defecto de leyes recopiladas, hemos de acudir a otras fuentes de conocimiento, someramente enunciadas con anterioridad. Recuérdesse que ya aludimos a la intervención regia en el funcionamiento de las Cortes, por medio de mandamientos, órdenes y decretos, que afectaban en realidad a los asuntos más variopintos; en gran aumento desde las últimas décadas del reinado de Felipe II. Recogidos, en consecuencia, a lo largo y ancho de los libros de actas de Cortes; se insiste, con abundancia a partir de fines del siglo XVI. Sin formar cuerpo normativo alguno (7). Mas de alcance para comprender la naturaleza de las Cortes, porque con su actitud, de mandato, el rey se dirigía a las

(7) En principio estas órdenes y decretos regios se expedían por la Cámara, por lo que al menos parte de ellos podemos encontrarlas en los llamados Libros de Documentos, a cargo de los secretarios de la Cámara, conservados parcialmente en la actualidad en el Archivo del Congreso de los Diputados. Muy diferentes estos Libros de la Cámara de Castilla de los Libros de Actas de las Cortes, responsabilidad en su confección y custodia de los escribanos de Cortes, donde se reproducían en su sede oportuna las citadas disposiciones reales.

juntas de procuradores como lo hacía habitualmente con los Consejos de la Cortes. Una semejanza que no debe pasarnos desapercibida, por su trascendencia.

De muy distinto rango que los capítulos de Cortes concedidos por el monarca, o los decretos regios dirigidos a estas asambleas, hemos de considerar a las órdenes de proceder (o de celebrar Cortes) y ceremoniales, que recogían puntualmente, con todo detalle y colorido, los principales autos que jalonaban de forma ritual el desarrollo de cada reunión, desde su convocatoria hasta la disolución. Bien se celebraran los actos en la Sala de Cortes, o fuera de ella.

Se trata de textos sucesivamente ampliados y más meticulosos, cuyo contenido aparece esbozado en sus líneas maestras a comienzos del siglo XVI; en las Cortes de Burgos de 1515, para ser más precisos (8). Plasmado luego por escrito en órdenes de proceder de los últimos tiempos del emperador (9), así como de Cortes de fines del siglo XVI (10) y mediados del XVII (11). Amén

(8) Convocatoria, examen de poderes, juramento de secreto, proposición regia, otorgamiento de servicios, respuesta de los capítulos generales y particulares y disolución. El mejor registro de estos autos, en Archivo General de Simancas (AGS, en adelante), Patronato Real (PR, en lo sucesivo), 69-50.

(9) O de principios del reinado de su sucesor, Felipe II. Al respecto: «La orden que se suele tener en hacer Cortes en Castilla», Biblioteca de la Academia de la Historia (BAH), ms. 9-5957; «Cómo se hazen las Cortes», en F. MARTÍNEZ MARINA: *Teorías de las Cortes*, vol. 3, apéndice 15, Primera Parte, 1813, págs. 202-206 y «Orden que se observa en la convocación de las Cortes Generales que se celebran en estos Reinos, es lo que sigue», en BAH, colección Salazar y Castro, ms. A-40, fos. 136r-137r.

(10) Con este rótulo: «La orden que se tiene en celebrar las Cortes y otorgar los servicios ordinario, extraordinario y disolverlas», recogido por M. DANVILA, en *Cortes de Castilla. Tomo Quinto adicional*, Madrid, 1885, págs. 37-53. Un texto casi idéntico al anterior ha sido publicado recientemente por M.^a L. ALONSO MARTÍN: «Un ceremonial inédito sobre la forma de celebrar Cortes en Castilla», en *Estudios en recuerdo de la profesora Sylvia Romeu Alfaro*, tomo I, págs. 21-34, Universidad de Valencia, 1989.

(11) La práctica es de mediados del siglo XVII, aunque el ceremonial se confecciona en 1712, con el siguiente encabezamiento: «Relazió individual de todo lo que se deve executar en la función de las Cortes que están mandadas combocar conforme al estilo y práctica antigua, de que consta por los libros de

de la existencia de numerosos ceremoniales parciales, utilizados en una sola convocatoria (12), o para determinados autos solemnes, especialmente en la ocasión de los juramentos a los príncipes herederos, sin duda el auto más teatral, celebrado en lugar sagrado (13).

Con un cumplimiento escrupuloso de los procedimientos y ceremonias, en verdad, conforme lo atestiguan, con gran generosidad de datos, los libros de actas de las Cortes (14). Los apartados de orden y protocolo revestían una singular importancia en aquel mundo de absolutismo y desigualdad jurídica. Al margen de encubrir cuestiones de sustancia en la vida de la institución, tal como sucedía en la contienda entre la Corte y las Cortes sobre si primero se atendía a los capítulos o a los servicios. Pero tampoco es de despreciar para el funcionamiento de las Cortes el significado de los juramentos de secreto efectuados por los procuradores, implantados por la Corte con el fin de impedir la comunicación de éstos con sus ciudades, salvo licencia del rey o del presidente en contrario. Por no hablar del auto preliminar, anterior a la disposición regia, realizado en la posada del presidente, de presentación y examen de poderes, a los que seguiría ya a mediados del siglo XVI un nuevo juramento de los procuradores de no llevar instrucciones y

la Secretaría de Cámara y Estado de Castilla», en Archivo del Palacio Real (APR), Madrid, Sección Histórica, Caja 36.

(12) En AGS, PR 88-554-555 y 89-49, 50-53 y 113, por ejemplo. Pero existen muchos de estos ceremoniales esparcidos por los libros de Cámara.

(13) En particular: «Juramento que hazen los Reinos de Castilla y León a los Serenísimos Príncipes de España», APR, Sección Histórica, Caja 50, fos. 75r-84r. Reproducido por A. RODRÍGUEZ VILLA: *Etiquetas de la Casa de Austria*, Madrid, Imprenta de Medina y Navaro, s. a., págs. 109-125.

(14) Tal y como puede comprobarse por el examen de los mencionados libros de actas de las Cortes de Castilla (a continuación: ACC), de los que se llevan impresos hasta el momento 60 volúmenes, por iniciativa del Congreso de los Diputados, comenzando la serie por las Cortes de 1563. Con anterioridad a esta fecha los libros y cuadernos de Cortes son muy fragmentarios. Los correspondientes al siglo XVI —no todos los que se conservan en el Archivo de Simancas, por otro lado— se recogen en Colección de las Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla (para lo sucesivo, CLC), volúmenes IV y V, específicamente, editados por la Academia de la Historia.

restricciones de los poderes, ante la evidencia del mandato imperativo de las ciudades. Las cuestiones procedimentales, nunca estará de más recalcarlo, no suelen caracterizarse precisamente por la asepsia.

Ni que decir tiene que la mano de la Corte, de la Cámara de Castilla por más señas, es bien patente en esta ordenación de los autos del proceso de Cortes. Mas sin valor normativo de carácter legal, porque en los ceremoniales señalados, redactados por escrito en la Corte (en cuyos archivos de la Cámara se conservaban) para servir de formularios de los ritos a seguir en Cortes, no aparece la sanción regia por ningún lado. Más aún, quizá quepa discutir su exacta condición de norma jurídica, puesto que en las mencionadas órdenes de proceder, o de celebrar Cortes, no se incluye cláusula conminatoria alguna. En puridad, lo que transmiten estos papeles son usos, estilos, prácticas o costumbres implantadas en las Cortes en tiempos diversos bajo la dirección de la Corte, encargada además de velar por su cumplimiento. Que no era una bagatela en ningún caso, dentro de unas Cortes históricas cuyo origen suele remontarse a 1188, a una reunión celebrada en León.

El valor de las costumbres, en materia del orden de proceder, lo apreciamos en los libros de actas por la continua apelación a las mismas. Sin ir más lejos, en la polémica sobre la prelación entre capítulos y servicios. Ya que el presidente de las Cortes solía negarse de plano a permitir la modificación del orden de proceder, para no dar primacía de trato a los capítulos, según querían los procuradores, alegando la fuerza de la costumbre, que hasta entonces siempre se habían otorgado primeramente los servicios (15). Como no era más que la costumbre, conforme

(15) Por más ingeniosos artificios que se les ocurrieran a los procuradores, hasta invocar el poder absoluto del príncipe para rebajar semejante costumbre. Para la defensa y antigüedad del orden consuetudinario de proceder en este punto, y para las Cortes de 1520, 1523 y 1525, AGS, PR 70-9. Pero la disputa continuó en reuniones posteriores, como en 1542 y 1563 (CLC V, 98, pág. 256 y ACC 1, págs. 72-77, respectivamente). Aunque, bien es verdad, también los procuradores recurren a la costumbre en defensa de sus posturas.

se venía haciendo desde tiempo atrás, lo que permitía a Burgos –amparado por la Corte– tener preferencia en Cortes sobre todas las ciudades de voto, en especial frente a Toledo, en agria y secular disputa con esta ciudad (16). Sin por ello pretender afirmar que no pudiera alterarse el orden tradicional, en ocasiones con la presión de los procuradores, hasta formar nueva costumbre. Como sucedió en otro incidente procesal entre la Corte y las Cortes, a propósito del deseo de los procuradores de deliberar solos entre sí, sin la presencia del presidente y asistentes, personajes designados por el monarca para representarle en estas asambleas. Pues, no obstante la oposición del presidente de las Cortes, en repetidas convocatorias, de los años veinte a cuarenta del siglo XVI, con el socorrido argumento de la costumbre, los procuradores lograrán hacer triunfar sus pretensiones, todavía en vida del emperador Carlos, con lo que ello significaba para su libertad de actuación. Aunque no alcanzasen parejo éxito en sus intentos por eliminar la estancia de los escribanos en la sala de Cortes, quienes, a su vez, replicaban en defensa de sus privilegios, adquiridos desde antiguo (17).

Como sucedió en las Cortes de 1566, pretendiendo evitar que el presidente mandara despachar antes los capítulos generales que los particulares, «porque esta ha sido la orden de proceder en tiempos pasados» (ACC, 2, pág. 266).

(16) Las tradicionales preeminencias de los procuradores de la ciudad de Burgos, en cuanto cabeza del reino de Castilla, consistían en disfrutar de un asiento preferente en todos los autos de Cortes, a la mano derecha del rey, o del presidente, cuando éstos asistían. Como asimismo les pertenecía preceder al resto de procuradores en cuantas actuaciones y celebraciones tuvieran lugar: tanto en el juramento de los príncipes herederos, como en la presentación de los poderes o en el hablar en las deliberaciones; lo mismo en el votar los servicios, que en el besamanos al monarca. Mas no sólo esto, porque el procurador más antiguo de los dos de Burgos se dirigía al rey o al presidente, en nombre de las Cortes, para ofrecer los servicios, o para entregar los capítulos generales. Del mismo modo que tocaba al procurador de mayor rango de Burgos responder a voz del reino, de las Cortes, a las proposiciones de los reyes y de los presidentes. Según comprobamos ya desde las primeras Cortes del siglo XVI, en las asambleas de 1502, 1503, 1506 (AGS, PR 70-6) y 1515 (AGS, PR 70-7).

(17) Para la oposición del Gran Canciller GATTINARA en las Cortes de 1520, 1523, 1524, 1525, 1527 y 1528, AGS, PR 70-9 y 70-23. Para la defensa por los escribanos de su derecho a estar presentes en los ayuntamientos de los procuradores, y con relación a las Cortes de 1544, CLC, V, págs. 280-281.

Por no insistir más, que el orden de celebrar Cortes estaba basado en usos y costumbres, se confirma por la literalidad de las palabras empleadas en los propios ceremoniales. Esclarecedoras de por sí. De este modo, en uno elaborado en las postrimerías del reinado del emperador Carlos, al narrar cronológicamente el momento en que los procuradores manifestaban su intención de reunirse solos entre ellos, sin los escribanos, se recuerda que el presidente y asistentes les instaban a que no «se haga novedad». Como asimismo, en el citado ceremonial, a la hora de enfrentarse con el persistente conflicto sobre la prioridad de trato entre capítulos y servicios, se señala que «nunca se acostumbra a darles respuesta a los generales ni particulares» hasta después de fenecido el servicio (18). Y exactamente igual ocurría con el orden de proceder de fines del siglo XVI, donde las expresiones «se acostumbra», o «se suele», aparecen de forma reiterada en la relación de los más variados autos de Cortes (19).

Pues bien, en conexión con «las órdenes de celebrar Cortes», a las que acabamos de hacer parcial referencia, se ha de situar el estudio de «las órdenes de votar». De diferente procedencia, como no tienen en común un mismo origen temporal, por más que unas y otras constituyan reglas de procedimiento, surgidas con la finalidad de atender el funcionamiento de la institución. Pero de todo ello hablaremos en seguida, sin necesidad de nuevos prefacios. Empezando la exposición, en un orden lógico, por lo relativo a sus orígenes, denominación, proceso de elaboración y caracteres normativos.

3. ORIGENES, DENOMINACIÓN, ELABORACIÓN Y VALOR NORMATIVO DE LAS ÓRDENES DE VOTAR

3.1. Orígenes y denominación

Si se analizan las ordenanzas de votar, habrá coincidencia en que no reflejan mal la evolución experimentada por las Cor-

(18) «Cómo se hazen las Cortes», págs. 204-205.

(19) «La orden que se tiene», págs. 39, 40, 41, 42, 44, 47, 50, 51 y 53.

tes. Porque cada vez que se redactan gozan de mayor amplitud, cada vez tienen más capítulos, de acuerdo a la progresiva complejidad de estas asambleas, juntas a partir de los años sesenta del siglo xvi, y hasta una centuria después, casi sin intervalo de tiempo entre una reunión y otra. De modo que no deberá asombrarnos que estas reglamentaciones, autorreglamentaciones (con algunas precisiones, según veremos), únicamente se aprueben de manera continuada en cada reunión de Cortes, a partir de una fecha tan tardía como 1566; o para ser más ajustados, desde 1579. Unos años después que las actas de Cortes comienzan a confeccionarse en toda su extensión; lo cual se lleva a efecto en 1563 (20). Coincidente en el tiempo con la implantación de la Corte, y por tanto de las Cortes, en sede fija: en Madrid, mientras que hasta entonces habían deambulado por distintas localidades (21).

No sin precedentes para las ordenanzas, tampoco. Pues, con anterioridad a 1566, contamos con atisbos de esta capacidad de las Cortes de darse a sí mismas normas de funcionamiento interno. Pudiéndonos remontar en su búsqueda al siglo xv, y más en concreto a las Cortes de Ocaña de 1469, de las cuales conservamos ciertas ordenanzas y capítulos aprobados por los procuradores para su buen gobierno (22). Que no fueron las primeras, si nos fiamos del tenor de las primeras ordenanzas de 1469,

(20) En la segunda junta del reino, a 2 de febrero de 1563, leemos lo siguiente: «Tratose que sería bien que todo lo que se trata y acuerda por el Reyno se escriba desde luego en el libro, y no en papel aparte, y que en cada junta, al principio della, se vea lo que el día de antes se trató y acordó, así para ver si está bien escrito lo acordado, como para que aviendo algunas cosas comenzadas a tratar y no resueltas, se prosigan» (ACC 1, págs. 41-42).

(21) Como símbolo de cuanto acaba de decirse, de estabilidad y larga duración de las asambleas de Cortes, a partir de estos años, es ilustrativo el dato de que en las Cortes de 1563, en uno de sus primeros acuerdos, los procuradores decidan tomar un capellán (ACC 1, pág. 50).

(22) «Ordenanzas que hicieron los procuradores», «Capítulos de ciertas cosas que juraron los procuradores de fazer e cunplir durante la procuración», en C. OLIVERA SERRANO: *Las Cortes de Castilla y León y la crisis del Reino (1445-1474). El registro de Cortes*, Burgos, 1986, págs. 323-324 y 330-332, sucesivamente.

donde en uno de sus capítulos se acuerda pedir a los escribanos información de las hechas por los procuradores de Cortes antecedentes, por si algunas cosas de ellas cabía conservar o modificar (23).

Mas se trata de precedentes. Sin aparente continuidad en el tiempo. Al menos en el reinado de los Reyes Católicos, época de la que no nos consta la formulación escrita de ordenanzas de los procuradores; y ni aun tan siquiera de acuerdos puntuales de los mismos referentes al régimen interior de sus ayuntamientos, por lo que se regirían de acuerdo a prácticas, estilos y costumbres no escritas. Debido tal vez a la política seguida por los mencionados monarcas con esta institución, de abierta intromisión en su funcionamiento, bastante sencillo, por otro lado, si lo comparamos con momentos posteriores. Desde luego, disponemos de testimonios de esta influencia de los Reyes Católicos en la marcha de las Cortes, en cuyo caso hemos de considerar la designación como presidente de Cortes de un personaje de su confianza, ajeno a los procuradores, o el establecimiento con carácter duradero de una minuta de poder, de acuerdo a la que debían ser redactados todos los poderes dados por las ciudades a sus procuradores, sin olvidar el cambio de naturaleza operado en el juramento de secreto, impuesto ahora por la Corte para impedir la comunicación de los procuradores con sus ciudades durante el transcurso de las Cortes (24).

Si no de ordenanzas, sí tenemos en cambio conocimiento de acuerdos adoptados en Cortes en vida del emperador Carlos V, con la finalidad de regular aspectos concretos de su gobierno interior. Según sucedió en la congregación de nobles de las Cortes de Toledo de 1538, con documentación bastante prolija al respecto, sobre una variada gama de asuntos, así la formación de co-

(23) OLIVERA SERRANO: *Las Cortes*, pág. 331.

(24) Para esto, J. M. CARRETERO ZAMORA: *Cortes, monarquía, ciudades. Las Cortes de Castilla a comienzos de la época moderna (1476-1515)*, Madrid, 1988. También, S. DE DIOS: «La evolución en las Cortes de Castilla durante el siglo XV», en *Realidad e imágenes del poder. España a fines de la Edad Media*, Valladolid, 1988, págs. 137-169.

misiones, el carácter de las votaciones, públicas o secretas, o el régimen de tomar acuerdos, por unanimidad o por mayoría (25). En lo que sería última convocatoria a Cortes de los nobles, muy arisca en su desarrollo, con notables signos de independencia por parte de este estamento, atajados por el monarca con la disolución de su congregación, y la de los eclesiásticos, continuando las Cortes con sólo los procuradores.

Pero quizá el dato de mayor interés, como antecedente inmediato de las ordenanzas de votar, lo obtengamos de las Cortes de Valladolid de 1555, en los instantes finales de reinado del emperador, en una asamblea ciertamente compleja, con no pocos parecidos con las Cortes de su sucesor Felipe II. Cuando a propósito de «la orden» que debían seguir los procuradores en la elección de diputados de alcabalas, se deja sentado con claridad el número de procuradores requerido en sus ayuntamientos, tanto para su constitución como para la adopción de acuerdos. Amén de otros elementos, como la fijación por los procuradores de un horario para sus juntas, o la apelación de sus acuerdos ante el Consejo Real (26).

Con continuidad de la línea ahora esbozada, de acuerdos de detalle mas sin cuerpo de ordenanzas, en las primeras convocatorias del rey Felipe II. Todavía, bien es cierto, con una sensible subordinación respecto del estilo, usos y costumbres que venían dominando en Cortes anteriores, como sucede en la reunión de 1563 (27). Por más que las Cortes, perdónese la insistencia, nunca acabaron de prescindir del orden consuetudinario, a pesar de la existencia de ordenanzas escritas.

Será en las Cortes de 1566 cuando nos topemos por vez primera con una regulación ordenada en capítulos, aún sin enumerar por el momento, relativos a su régimen interno de formular proposiciones y adoptar acuerdos. Con el siguiente título al margen: «Orden sobre el votar en la Sala de las Cortes». Sobre el vo-

(25) CLC V, págs. 53-95.

(26) AGS, PR 71-105 y 106.

(27) Sobre el particular, ACC 1, págs. 53-54, 113-114, 213 y 220-223.

tar, y en la Sala de Cortes, bien significativo de por sí. Con un complemento inmejorable en el proemio justificativo de la normativa: «Acordose, que porque en los negocios que en el Reino se tratan, en el votar dellos, hay dudas y diferencias, que se guarde la orden siguiente». En el votar, pero sólo en los negocios que se tratan en los ayuntamientos de los procuradores; en los suyos propios, y en su sede, no en los que corresponden a la Corte, realizados algunos fuera de la Sala de Cortes, en cumplimiento de la orden de proceder (28). Empleándose también el término de ordenanza, en algunos instantes de estas Cortes, en alusión a «la orden» de votar (29).

Con muy escasas variantes de léxico en las Cortes de 1579, momento en que se reanuda la práctica comenzada en 1566, tras un breve paréntesis de dos reuniones sin ordenanzas, las que se iniciaron en 1570 y 1573. Por cuanto ahora se habla de «capítulos sobre la orden que se ha de tener en el votar los negocios que se ofrecen en el Reino», o «capítulos y orden que se ha de tener y guardar en el votar los negocios que en él (Reino) se ofrecen», en relación, al parecer, a la estructura formal en capítulos de la orden de votar (30).

Sin muchos cambios de vocabulario tampoco en el curso de las convocatorias posteriores a 1579, pues, en general, se reiteran expresiones ya sabidas: «capítulos y orden de votar los negocios que en el Reino se ofrecen», «capítulos de la orden de votar», «orden de votar», «ordenanzas sobre el votar», u otras palabras semejantes, como «orden de votar los negocios del Reino y horas de juntarse», «ordenanza que diera orden en la conferencia y forma de votar», u «ordenanzas que el Reino ha de guardar en tratar y resolver los negocios que se ofrecieron». Con pequeñas peculiaridades entre sí, según podemos compro-

(28) Su texto, en ACC 2, págs. 268-269.

(29) En ACC 2, págs. 380-381, se recuerda al respecto que «ay ordenanza hecha en estas Cortes».

(30) ACC 5, págs. 446 y 447.

bar por las actas de las Cortes de 1583 (31), 1586 (32), 1588 (33), 1592 (34), 1598 (35), 1602 (36), 1607 (37), 1611 (38), 1615 (39), 1617 (40), 1621 (41), 1623 (42), 1632 (43), 1638 (44), 1646 (45) y 1649 (46). Sin embargo, en las dos últimas reuniones de las Cortes de Castilla, las de 1655 (47) y 1660 (48), se prefiere hablar de «ordenanzas del Reino», de forma más concisa, que acaso refleje también una mayor capacidad normativa, no limitada al estricto orden de deliberar y votar. Con otro dato digno asimismo de destacar, cómo en alguna ocasión se encuentra la denominación de capítulos u ordenanzas de gobierno, o buena gobernación del reino, en clara alusión a la naturaleza de las órdenes de votar, verdaderas reglas de funcionamiento interno de las juntas de los procuradores (49).

(31) ACC 7, págs. 24 y 583-584.

(32) ACC 8, págs. 148, 153, 177-178 y 182-186, y ACC 9, págs. 13-14, 58, 110-112 y 123-128. Así como en AGS, PR 78-180.

(33) ACC 10, págs. 28 y 31.

(34) ACC 12, págs. 78-79, 85 y 95; ACC 13, págs. 9-11 y 15-16.

(35) ACC 18, págs. 43 y 54.

(36) ACC 20, págs. 55 y 61.

(37) ACC 23, pág. 36.

(38) ACC 27, págs. 33, 35, 69-70 y 79.

(39) ACC 28, págs. 52, 55-56 y 65.

(40) ACC 29, págs. 51, 74, 78, 93, 476-481 y 527-533.

(41) ACC 36, págs. 39 y 128-129 y ACC 37, págs. 43-44, 104-105, 259-160 y 519-521.

(42) ACC 38, págs. 68, 86, 90 y 102.

(43) ACC 49, págs. 64-65 y 146.

(44) Archivo del Congreso de los Diputados (ACD), Cortes de Castilla (CC), leg. 48, fos. 15 v. y 47 r. y leg. 52, fo. 110 r.

(45) ACD, CC, leg. 55, fos. 93, 121, 123, 124 y 133.

(46) ACD, CC, leg. 58, sin foliar, por lo que me voy a referir a la fecha de diversas juntas o ayuntamientos de procuradores, también denominados reinos. Así, en particular, juntas de 22 de febrero, 3 de marzo, 13 de marzo y 14 de agosto, siempre de 1649.

(47) ACC 59, págs. 48 y 360, por ejemplo.

(48) ACD, CC, leg. 64, fos. 16 r y 19 r.

(49) En Cortes de 1617, ACC 29, págs. 329-330 y 476 y 481 y en Cortes de 1646, ACD, CC, leg. 55, fos. 91 r, 123 r y 131 r-v.

3.2. Proceso de elaboración

¿Cómo y en qué momento se elaboran por las Cortes las ordenanzas de votar? Nada sencilla es la respuesta, habida cuenta de la inexistencia de norma alguna al respecto, del rango que fuere, por lo que la casuística es muy abundante.

Pese a todo, no es aventurado apuntar algunas cosas con carácter general, válidas para la formación de todas las ordenanzas de los siglos XVI y XVII. Como que los acuerdos adoptados en Cortes para la aprobación de su texto no precisaban de ningún régimen específico de votación, pasando «por mayor parte de procuradores»; modificables con facilidad también, aunque discutido por algunos procuradores, por sus peligros para la estabilidad de lo actuado y credibilidad de las Cortes (50). Pero ni era nada singular, es otro ejemplo, que de los acuerdos de los procuradores en materia de ordenanzas de votar existiera siempre la posibilidad de apelar ante el Consejo Real, el principal órgano colegiado de justicia y gobierno en la Corte; en cuanto freno para posibles irregularidades, aun con el indudable riesgo de intromisión de la Corte en la vida de las Cortes (51).

(50) No faltaron voces críticas entre los procuradores contrarias a que se alteraron por mayor parte los capítulos aprobados en su día como orden de votar; ejemplos, en ACC 12 (1592), pág. 89 y ACC 29 (1617), págs. 305-306. De hecho, en los propios capítulos se tomaban especiales precauciones para la votación de cosas nuevas y, sobre todo, para volver a votar un asunto ya pasado por mayor parte, en sentido positivo o negativo, bien que sin ninguna mención concreta al caso de las ordenanzas.

(51) Las actas recogen numerosas apelaciones de los procuradores, de acuerdos del reino en materia de ordenanzas de votar, tanto en el momento de la aprobación de los capítulos como en el de las posteriores modificaciones y adiciones. Sin embargo, no aparecen resistencias frente al estricto fenómeno de los recursos. Aunque el Consejo fallaba a veces contradictoriamente en un mismo supuesto. Según sucedió en la reglamentación de las votaciones secretas. Porque el Consejo, en las Cortes de 1592, mediante auto, atiende las razones de los procuradores apelantes contra el acuerdo de las Cortes que establecía los negocios objeto de votación secreta (ACC 12, págs. 86-90 y 106-107), mientras en las Cortes de 1598 el auto del Consejo desestima el recurso de los apelantes, confirmando el acuerdo de las Cortes sobre la regulación –más amplia ahora– de los supuestos de votación secreta (ACC 18, págs. 73 y 173-174). En

Puestos a buscar lugares comunes, podemos asegurar que, con la lógica excepción de la primera ordenanza, la de 1566 (52), todas las demás se confeccionaron a partir del texto (y adiciones) de su más inmediatamente anterior (53). Como por un proceso de acarreo de materiales, que se van transmitiendo de unas a otras, en cada oportunidad más gruesas, enriquecidas por capítulos sucesivos. Aun cuando tal afirmación también exija su matiz, ya que existen casos en que los procuradores, sin añadir ninguna modificación, acordaban guardar y cumplir las ordenanzas aprobadas en las Cortes precedentes. Según aconteció en las Cortes de 1583 en relación con las ordenanzas de 1579 (54), así como en las Cortes de 1655 respecto a las de 1649 (55) y en Cortes de 1660 en razón de las de 1655 (56).

Esta última fue sin ningún género de dudas la forma más simple de enfrentarse las Cortes con el tema de las ordenanzas de votar. Aprobadas por los procuradores en uno de los primeros ayuntamientos (o juntas, o reinos; términos entonces equivalentes), sin discusión en su seno sobre la calidad de los distintos capítulos ni remisión al estudio de alguna comisión, tampoco había lugar a que se produjeran presiones de la Corte para acelerar su aprobación o incluir determinados capítulos de su agrado. En el fondo se trataba de una ratificación.

Aunque semejante modo de elaborar las ordenanzas no sería el más corriente, conviene insistir en esto. Porque de ordinario,

términos de apelación, a su tiempo lo veremos, las quejas se dirigían hacia el órgano de conocimiento y al procedimiento utilizado.

(52) De las que ignoramos todo lo relativo a su gestación. Las actas se limitan a recoger su texto, ordenado en seis capítulos, mas sin numerar (en ACC 2, págs. 268-269).

(53) Como enmienda de las de 1563 se presentan en las actas las ordenanzas de votar de 1579, divididas en ocho capítulos (ACC 5, págs. 446-449).

(54) Reproducidas literalmente. Su texto en ACC 7, págs. 14-16.

(55) Con la variante insignificante de fundir en su capítulo 3 dos de los anteriores, los designados con los números 3 y 4, de manera que los 41 anteriores se convierten en 40. Las ordenanzas, en ACC 59, págs. 48-64.

(56) Tanto es así que no se recogen a la letra, bastando el simple acuerdo de guardar las precedentes. En ACD, CC, leg. 64, fos. 16 r y 19 r.

hubiera o no remisión al estudio previo de una comisión, se sometían los capítulos a deliberación de todo el reino, cada uno de ellos de por sí, uno tras otro. Con opiniones encontradas a veces, que provocaban no pocas votaciones, e incluso apelaciones ante el Consejo Real. Presentándose las ordenanzas a la consideración de los procuradores en los ayuntamientos iniciales, en la mayor parte de las convocatorias, como uno de los primeros asuntos a tratar (57). Pero no siempre, porque en ocasiones el debate daba comienzo un tiempo después de haberse llevado a cabo la llamada «segunda proposición», a cargo del presidente, y el juramento de secreto de los procuradores, celebrados ya en la sala de Cortes, tras la solemne proposición regia, efectuada en sede distinta (58). Cuando comenzaba, pues de las Cortes de 1570 y 1573 no tenemos noticias de que se planteara siquiera el asunto de las ordenanzas de votar. Y nunca con total garantía de éxito, ya que existen dudas fundadas sobre la aprobación final de las ordenanzas de 1586, y mucha más todavía acerca de lo ocurrido en las Cortes de 1621, 1638 y 1646.

La uniformidad no era la regla, conforme vamos comprobando. Buena muestra se nos ofrece en un punto concreto de la técnica empleada por los productores en la elaboración de sus ordenanzas, aludido unas líneas más arriba. Me refiero al expediente de encargar a una comisión que examinara las ordenanzas de las Cortes precedentes y, vistas por ella, expusiera luego al reino, para su discusión y aprobación, con los capítulos que hubiera estimado pertinentes debían suprimirse, o enmendarse, o completarse con otros nuevos. Circunstancia apreciable

(57) Júzguese si no por los siguientes testimonios: ACC 10 (1588), pág. 28 y sigs.; ACC 12 (1592), pág. 55 y sigs.; ACC 18 (1598), pág. 43 y sigs.; ACC 20 (1602), pág. 55 y sigs.; ACC 23 (1607), pág. 35 y sigs.; ACC 27 (1611), pág. 33 y sigs.; ACC 28 (1615), pág. 46 y sigs.; ACC 29 (1617), pág. 51 y sigs.; ACC 36 (1621), pág. 39 y sigs.; ACC 38 (1623), pág. 67 y sigs.; ACC 49 (1632), pág. 64 y sigs.; Cortes de 1638, ACD, CC, leg. 48, fos. 47 y sigs. y Cortes de 1649, ACD, CC, leg. 58 (sin foliar), desde el principio, junta de 22 de febrero.

(58) Como prueba de este retraso en las deliberaciones sobre la orden de votar: ACC 5 (1579), pág. 442 y sigs.; ACC 8 (1586), pág. 148 y sigs. y Cortes de 1646, ACD, CC, leg. 55, fos. 91 y sigs., y en el mismo supuesto parece encontrarse la primera ordenanza: ACC 2 (1566), págs. 268-269.

en bastantes convocatorias, en las cuales se acuerda el nombramiento de la comisión (en número variable de procuradores) como primer paso del procedimiento (59); no sin excepción también en este dato, porque en alguna de las asambleas la elección de los procuradores comisarios se realizó después de leídos los capítulos en el reino (60).

Si no se designaba comisión expresa para este cometido, corría a cargo de todo el reino enfrentarse directamente con las ordenanzas. Práctica nada insólita: las actas de Cortes hablan por sí solas sobre el particular (61).

Però vamos a profundizar un poco más en los mecanismos de elaboración de las ordenanzas. Para señalar, en primer lugar, que el texto de la comisión fue elaborado de forma desigual por «el reino junto en Cortes», dentro de las distintas convocatorias donde se recurrió a su concurso. De manera que, en determinadas reuniones, no sufrió alteración en ninguno de sus capítulos a lo largo de su lectura y aprobación por el reino, y hasta pudo prescindirse del trámite de la votación, pasando las ordenanzas «de conformidad» de todos los procuradores; por unanimidad, o asentimiento (62). Mientras en otras asambleas, sí se provoca-

(59) Para su constatación: ACC 18 (1598), pág. 43; ACC 27 (1611), pág. 35; ACC 29 (1617), pág. 51; ACC 36 (1621), pág. 39; ACD, CC, leg. 48 (1638), fo. 15 v y ACD, CC, leg. 58 (1649), sin foliar, junta de 23 de febrero.

(60) Como ocurrió en las Cortes de 1586 (ACC 8, pág. 186), 1615 (ACC 28, pág. 46) y 1646 (ACD, CC, leg. 55, fos. 123 y 151 r-153 v). Con notables particularidades en dos de ellas, pues en 1586 se acordó el nombramiento de comisarios cuando ya se habían votado varios de los capítulos, y en 1656 después de que el presidente de las Cortes les envíe a los procuradores unas directrices sobre las ordenanzas de votar.

(61) ACC 10 (1588), pág. 28 y sigs.; ACC 12 (1592), págs. 55 y 78-79; ACC 20 (1602), pág. 55 y sigs.; ACC 23 (1607), pág. 36 y sigs.; ACC 38 (1623), pág. 67 y sigs. y ACC 49 (1632), pág. 64 y sigs.

(62) En Cortes de 1598 (ACC, 18, pág. 54) y 1649 (ACD, junta del reino de 14 de agosto de 1649). No nos debe llamar a engaño, en cambio, la afirmación recogida en las actas de las Cortes de 1579, donde se dice que el acuerdo fue adoptado por el reino «de conformidad», cuando a renglón seguido se incluyen «pareceres» (votos particulares) de procuradores contrarios a dos de los capítulos de la orden de votar (ACC 5, págs. 446-447).

ban votaciones sobre algunos de los capítulos preparados por la Comisión, aprobándose éstos por «mayor parte», y los demás «de conformidad» (63). Como asimismo llegó a darse el caso, en dos Cortes al menos, de que leídos y votados ya en el reino una buena porción de los capítulos presentados por la comisión, se interrumpía luego su discusión, sin explicación aparente, mas sin texto definitivo de las ordenanzas (64). Si bien es verdad que la suspensión de la lectura y aprobación del resto de los capítulos, en estos contados supuestos, se produjo después de votado el capítulo correspondiente a los negocios de gracia, de suyo secretos, uno de los más controvertidos casi siempre (65).

No obstante, las situaciones más llamativas, con comisión de por medio, tuvieran lugar en las Cortes de 1586 y 1646. Con presumible resultado frustrado para las ordenanzas de votar en la primera de las fechas citadas, pese a la lectura y aprobación de algunos de sus capítulos, y a pesar también de la existencia documental de un texto íntegro de ordenanzas, no recogido en las correspondientes actas de Cortes (66). En esta asamblea el prin-

(63) Cortes de 1611 (ACC 27, págs. 69-70), 1615 (ACC 28, págs. 55-56) y 1617 (ACC 29, págs. 74-76, 78, 81, 86-87 y 89-93).

(64) Sucedió en las Cortes de 1621, leídos y aprobados ya once capítulos (ACC 36, págs. 129-133 y 138-139 y ACC 37, págs. 104-105) y volvió a ocurrir en la asamblea de 1638 (ACD, CC, leg. 48, fos. 47 v y 48 r), acordados quince capítulos.

(65) Muy debatido, con apelaciones incluidas, en las Cortes de 1621 (ACC 36, págs. 130-133, 135 y 137-139 y ACC 37, págs. 102-109, 156-158, 200-201, 229, 234, 290-292, 392, 394, 519-521 y 550-551). Nada pacífico tampoco en la reunión de 1638 (ACD, CC, leg. 48, fo. 48 r y leg. 52, fo. 110 r).

(66) Se conserva un ejemplar en AGS, PR 78-100, reproducido como apéndice documental al final de este trabajo. Tiene forma de memorial, dirigido al rey con el objeto de que confirmase los capítulos, acontecimiento único en su género en toda la historia de las ordenanzas de votar. Con muchas sospechas sobre su autoría, quizá de procuradores muy próximos a la Corte, porque aparte de no recogerse en las Actas, no es verídica la fecha apuntada en el documento, con una letra diferente a la del texto, además. Como argumento para la duda de su vigencia, debemos tener en cuenta que en el memorial se habla de la fecha de 5 de agosto de 1586, cuando en estas Cortes la proposición regia se leyó el 20 de octubre, según consta en ACC 8, págs. 1-6. Sin embargo, en otros momentos, en las mismas Cortes, se encuentran referencias a las ordenanzas, incluyéndose alguna cita a capítulo específico, según puede confirmarse por: ACC 9, págs. 13-14, 58, 107-108 y 110-112.

cipal escollo apareció con motivo del capítulo de la asistencia de los procuradores, no aprobado por el reino, pero apelado por algunos procuradores e impuesto por el Consejo Real, surgiendo a raíz del asunto un vivo debate sobre el valor normativo de las ordenanzas de votar (67).

Tan sorprendente o más fue todavía lo sucedido en las Cortes de 1646, por la efectiva resistencia del reino a elaborar las ordenanzas. No importando que él mismo hubiera designado comisión al efecto en varios momentos. Como también, en vano, en diversos ayuntamientos se adoptó el acuerdo de que en fechas concretas, pero siempre diferidas, se vieron las ordenanzas dispuestas por los procuradores comisarios para tomar la resolución más conveniente (68). Aunque, con toda probabilidad, el «quid» de la cuestión residiría en esta coyuntura en las instrucciones que sobre la confección de las ordenanzas dirigiera a estas Cortes su presidente, que por otra parte —y desde 1532— era también el presidente del Consejo Real (69). Una manifiesta interferencia en las competencias privativas del llamado reino, la asamblea corporativa de las Cortes.

Menos accidentada resultó, en cambio, la formación de las ordenanzas en los supuestos en que el reino se decidiera a abordarlas directamente, sin aguardar al informe de una comisión. Ejemplos como los antes descritos, referidos a las Cortes de 1586, 1621, 1638 y 1646, no los descubrimos ahora, pues siempre se logró alcanzar la meta propuesta: la aprobación de las ordenanzas de votar. Como si el nombramiento de comisarios sirviera de excusa, en el ánimo de los procuradores, para dilatar el funcionamiento del reino, y no tanto para facilitar su trabajo, en especial cuando entraba en juego algún asunto conflictivo.

(67) ACC 8, págs. 182-186, 190-191, 193-194, 196-197 y 203-204 y ACC 9, págs. 123-128 y 134-139.

(68) ACD, CC, leg. 55, fos. 91, 93, 119, 121-125, 151-153, 157, 202 y 205.

(69) Con el siguiente tenor: «Papel del Señor Presidente sobre la forma que a de guardar el Reyno en tratar los negocios que en él se ofrecieren» (ACD, CC, leg. 55, fos. 121 v-122 v; también publicado aquí como apéndice documental).

Pero no por excluir el trámite de la comisión, se variaba en lo demás la forma expuesta, hace unos instantes, de aprobar las ordenanzas en la junta del reino, debe quedar claro. Aparte, por supuesto, de los casos ya conocidos de las Cortes de 1583, 1649 y 1655, donde pura y simplemente se ratifican las ordenanzas de la reunión precedente. De modo que leídos los capítulos de las ordenanzas de las Cortes anteriores, cada uno de por sí, el reino iba adoptando los acuerdos oportunos, confirmando los capítulos las más de las veces, enmendándolos, o añadiendo otros nuevos (70). En ocasiones sin necesidad de votación, pues pasaban los acuerdos «de conformidad» (71). Aunque tampoco fue extraño que se suscitaran votaciones sobre determinados capítulos, aprobados entonces por «mayor parte» (72). Sin que faltasen, ¡cómo no!, las apelaciones ante el Consejo de algún procurador discrepante de los acuerdos de las Cortes (73).

Y con comisión; o sin ella, determinados así los capítulos, numerados desde las Cortes de 1588 (74), pasaban a constituir ordenanza. Sin otros requisitos. Bien que el reino, para dejar constancia de su aprobación, acordaba su inserción literal en los libros de Cortes (75). Como asimismo, y a efectos prácticos de manejo de las ordenanzas por los procuradores, decidían las Cortes distribuir una copia de las mismas a cada uno de ellos,

(70) Con el texto a la vista de las ordenanzas de las Cortes pasadas. Para lo cual se adoptaba el acuerdo de sacar copias del mismo para todos los procuradores. Como se observa en ACC 12 (1592), págs. 55 y 78-79.

(71) En Cortes de 1588 (ACC 10, pág. 28, 1602 (ACC 20, pág. 55) y 1632 (ACC 49, págs. 64-65, 71-72, 76 y 145-146).

(72) En Cortes de 1592 (ACC 12, pág. 79), 1607 (ACC 23, pág. 36) y 1623 (ACC, 38, págs. 67, 86-90 y 101-102).

(73) En particular, en las Cortes de 1623, contra el capítulo 10, de las cosas que se deben votar secretamente (ACC 38, págs. 86-89).

(74) ACC 10, págs. 28-31, y ya hasta el final de la vida de las Cortes de Castilla, sin excepción.

(75) Aparece por primera vez expresado este acuerdo en la reunión de 1579 (ACC 5, pág. 446), pero ya se reprodujeron literalmente las ordenanzas en las actas de las Cortes de 1566 (ACC 2, págs. 268-269). No sin su salvedad en el devenir histórico, referida a las Cortes de 1660, que se limitan a declarar aprobadas las ordenanzas de la asamblea anterior (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r).

corriendo su coste a cuenta de la hacienda del reino, que no de la del rey (76).

No es esto todo, sin embargo. Las ordenanzas no permanecían como algo cerrado, como un bloque monolítico, una vez aprobadas por el reino, por los procuradores de las ciudades. Porque, con frecuencia, las órdenes de votar sufrían alteraciones a lo largo de las reuniones de Cortes, en forma de enmiendas o de adiciones; al margen de los intentos fallidos, que cuando menos creaban precedentes para la discusión. Fácil de comprender, si atendemos en primer lugar a la circunstancia de que estas asambleas prolongaban su estancia en la Corte, a veces durante cinco y seis años seguidos, con la cantidad de situaciones nuevas que podían sobrevenir. Pero con ser ello importante, aún encontramos otra razón de mayor peso, tocante a la potestad normativa que poseían las Cortes en relación con su régimen interno. Pues si gozaban de facultad para dictar ordenanzas, la misma debía extenderse también a su modificación, a su reforma. En plena coherencia.

Con una peculiaridad, que las adiciones a las ordenanzas, o sus enmiendas, se incorporaban al texto inicial, agrandando su contenido. Hasta tal punto que, si no eran modificadas con posterioridad, las vemos formar parte de los capítulos de las ordenanzas de las Cortes siguientes, incluso en su dictado literal. Dentro del proceso de acarreo de materiales, de pura técnica acumulativa, al que en momentos anteriores hicimos referencia.

Ejemplos de lo dicho no faltan. En este sentido se halla —con expresa indicación de que «se ponga por capítulo con las dichas ordenanzas»— un acuerdo de las Cortes de 1588, para que ningún procurador se excuse de votar la ejecución de lo pasado por

(76) A partir de las Cortes de 1588 (ACC 10, pág. 31). Con una precisión: la copia adquiere la forma de ejemplar impreso desde la asamblea de 1623 (ACC 38, pág. 111). Y aun otra: en las Cortes de 1583, y a diferencia de lo que acontecerá con posterioridad, el acuerdo del reino tuvo por objeto enviar una copia de las ordenanzas a cada una de las ciudades con voto en Cortes (ACC 7, pág. 24).

mayor parte, aunque hubiera sido de distinta opinión, con la finalidad de asegurar la autoridad del reino. Y ello, se dice, sin perjuicio de lo votado por cada procurador previamente y de la apelación, o apelaciones, que pudiera haber interpuesto, dejando así salvada la libertad de su voto, según también se apostilla. Cuando, por paradoja, la resolución del reino se había producido tras una votación, suscitada por la «proposición» de un procurador, que sugería la conveniencia de que en una cosa aprobada por mayor parte del reino se excusasen de votar la ejecución aquellos que hubieran sido de contrario parecer (77). En cualquier caso, el acuerdo del reino pasará luego al texto de las ordenanzas de las Cortes siguientes, reunidas entre 1592 y 1598, a su capítulo ocho, y ya no volverá a desaparecer de las restantes ordenanzas de votar (78).

Precisamente en las largas Cortes de 1592, a los tres días justos de la aprobación de las ordenanzas de votar, se propone al reino la necesidad de añadir nuevos capítulos. En concreto tres, número repetido. El primero de ellos trataba del «regular» los votos, en el sentido de que cualquier procurador, antes de la regulación de los votos por el secretario, podía enmendar su voto, bien regulándose en todo con el de otro procurador, o tan sólo en parte. Mientras el segundo, recogía la obligación de abandonar la sala aquel procurador a quien afectase personalmente un negocio que se estuviera debatiendo en esos momentos. El tercero, por su parte, establecía el voto secreto para determinados asuntos. Con fortuna desigual, pues si el segundo no encontró obstáculos, los otros dos precisaron de votaciones y fueron objeto de apelaciones, resuelta en el caso del voto secreto en contra del reino. Surgiendo una animada discusión en torno al tercero, como para poner en tela de juicio la adición de nuevos capítulos, cuando las ordenanzas, según manifestaba un procurador, ya comprendían toda la materia de votar y además el reino había confirmado cada uno de sus capítulos en particular (79). Fruto de esa diversa fortuna fue su distinto destino futuro, ya

(77) ACC 10, págs. 479 y 481-483.

(78) Para las Cortes de 1592: ACC 12, pág. 81.

(79) ACC 12, págs. 85-107.

que las dos primeras serían recogidas por las ordenanzas siguientes, las de 1598, pero el tercero debió esperar algún tiempo más antes de ser incorporado, con otra formulación, a los textos de ordenanza (80).

Muestras hay muchas más. Por continuar con las mismas Cortes de 1592, en ellas encontramos un nuevo capítulo que será añadido a las ordenanzas. En el tema ya citado —muy complejo— de la regulación de los votos, tarea a cargo de los escribanos de Cortes. Estableciéndose ahora que, para que un voto pudiera juntarse y regularse con otro, debía coincidir en todas sus condiciones, «conformes de toda conformidad» (81).

La situación se repite en otras Cortes. Como sucede en la asamblea de 1602 (82), o en la de 1615 (83) y con mayor intensidad en las Cortes de 1607 (84).

(80) El capítulo de la regulación sería recogido con el número 8 de las mencionadas ordenanzas, y el que tocaba al salirse fuera los procuradores de la sala de Cortes tomará el número 10 (ACC 18, págs. 56 y 57, respectivamente).

(81) ACC 13, pág. 91, que pasaría a las ordenanzas de 1598 con el número 9 (ACC 18, pág. 56).

(82) «Y porque así conviene se haga, guarde y ejecute, se acordó se ponga en el orden del votar por capítulo esta segunda parte del acuerdo», relativa a votar la cantidad de las ayudas de costa concedidas a los escribanos de Cortes, en votación secreta (ACC 21, págs. 488-489). La adición, referente a la cantidad, queda reflejada ya en el capítulo 10 de las ordenanzas de 1607 (ACC 23, págs. 39-40).

(83) «Capítulo de votar sobre nombrar comisarios de millones (ACC 28, págs. 67-71 y 74-75), reconociéndose la alteración, en este caso enmienda, en los propios márgenes del texto de las ordenanzas de 1615 (ACC 28, pág. 59, cap. 12). Encontramos luego esta redacción en el cap. 12 de las ordenanzas de las Cortes de 1617 (ACC 29, pág. 97).

(84) Se trata de dos capítulos sobre el voto de secreto. Uno, acerca de la forma en que han de votar las cosas de gracia (ACC 23, págs. 196, 211 y 277-278; con indicación de la novedad en el margen del capítulo 10 de las ordenanzas de 1607; ACC 23, pág. 39; trasladado puntualmente a las ordenanzas de 1611, ACC 27, cap. 11, págs. 74-75). Otro, regula el supuesto de qué debe hacer el reino cuando un procurador pide votación secreta si ya se ha comenzado a votar públicamente un asunto (ACC 25, págs. 87 y 93-94; con recepción de la ordenanza en el margen del capítulo 10 de la orden de votar de 1607, ACC 23, pág. 39; luego plasmada en las ordenanzas de 1611, ACC 27, pág. 75, cap. 12).

Pero no es nuestra intención ofrecer una relación exhaustiva. Con todo, será en las Cortes de 1617, las últimas del reinado de Felipe III, donde quizá se manifiesten los mayores problemas en torno a la modificación de las ordenanzas de votar. Como prototipo de Cortes dificultosas en la materia, según testifican las mil querellas surgidas entre los procuradores, incluso antes de la aprobación de los capítulos de votar, que no cesarán en realidad hasta el final de la reunión (85). Con cansancio de unos y de otros (86). Pero dentro de posturas bien encontradas, como expondremos a continuación, que incidían directamente en el valor normativo de las órdenes de votar. Aunque, no raras veces, lo que se discutía no eran tanto reformar las ordenanzas para introducir un nuevo capítulo en ellas, sino alterarlas en un supuesto concreto, sin pretender añadir o enmendar el texto anteriormente aprobado; desplazando el cariz del debate hacia la cuestión de la interpretación y aplicación de las ordenanzas.

Además de los capítulos mencionados se añade otro referente a la prohibición de dar plazas de «Ministros del reino» en futura sucesión y sustitución (ACC 23, págs. 170 y 180-183; convertido en capítulo 18 de las ordenanzas de votar de 1611 (ACC 27, pág. 77). Que tampoco cierra la serie, porque aún se añaden otros capítulos, como el concerniente a qué debe hacer el reino si se había pasado el día señalado para tratar de alguna proposición (ACC 23, págs. 292 y 301); se trasluce luego en el capítulo 15 de las ordenanzas de las Cortes de 1611 (ACC 27, pág. 76).

(85) Me remito a algunos pasajes de las Actas de estas Cortes: ACC 29, págs. 59-62, 73-74, 252-253, 263-265, 280-281, 305-306, 319-323, 329-373, 386-390, 428-429 y 476-481; ACC 30, págs. 96-97, 522-524 y 527-537; ACC 31, págs. 55-63, 95-97, 116-117 y 136-137; ACC 32, págs. 7-10, 18-21, 345-347, 363-369 y 384, y ACC 35, págs. 61-62, 87-90, 95-96 y 176-178.

(86) El propio reino adopta el acuerdo de que, en materia de alterar los capítulos de la orden de votar, se dejase su discusión para el último día de diciembre; en día de vacaciones. Para la comprobación de las citas oportunas: ACC 29, pág. 306 y ACC 31, pág. 157. Pero no menos desasogado se mostraba el presidente de las Cortes, ante tantas escaramuzas dialécticas sobre cuestiones de orden de votar, pues mediante un recado suyo, entregado al reino por los escribanos, llega a solicitar encarecidamente a las Cortes que suspendan, a lo menos por siete u ocho días, la determinación del modo de votar y regular los negocios que en él se ofrecen, ya que no se trataba de cosas sin importancia (ACC 29, págs. 527-533).

Como posición extrema, por una parte, cabe considerar la proposición del procurador ALVARO DE QUIÑONES, en el ayuntamiento de 26 de abril de 1617. Este procurador, ante la evidencia del poco respeto mostrado por el reino a los capítulos de votar, aprobados por las mismas Cortes, es de la opinión que se revoquen, y que en adelante «quede el gobierno del reino a disposición de lo establecido por derecho, que éste en todos los casos es la misma razón». Porque hasta entonces, según señala QUIÑONES, siempre que le parecía a la mayor parte de procuradores se alteraban los capítulos, perdiendo así toda su fuerza; antes no servían más que de disputa (87).

En dirección contraria se movía el «parecer» de un letrado del reino, el doctor JUAN DE BEDOYA, presentado a las Cortes a requerimiento de éstas, en la junta de 2 de mayo de 1617, partidario de suplicar un auto del Consejo Real, dado en sala de gobierno, que estimaba la apelación de varios procuradores contra un acuerdo del reino, en virtud del cual se habían concedido por votación pública ayudas de costa a los escribanos. El regio organismo, en su determinación, mandaba a las Cortes cumplir el capítulo diez de las ordenanzas de votar, donde estaba estipulado el otorgamiento de las ayudas de costa «por votos secretos y con habas» (88).

El letrado centraba el peso de su argumentación en la autoridad del reino, con capacidad para modificar por mayor parte los capítulos de votar. Júzguese si no por las propias expresiones literales: «Lo otro, porque en el mandar se guarde el capítulo diez del reino, y que todas las ayudas de costa, de cualquier cantidad y calidad, que se hubieren de dar a los escribanos mayores se voten secreto y por habas, es en mucha desautoridad del reino y contra la libertad que tiene y ha tenido siempre de darlas en conformidad y sin votarse secreto; y viene el reino a quedar atadas las manos para que no pueda hacer la mayor parte de él lo

(87) ACC 29, págs. 305-306.

(88) El auto del Consejo, en ACC 29, págs. 319-323. Para el correspondiente capítulo, el número diez de las ordenanzas de votar de las Cortes de 1617, ACC 29, págs. 95-97.

que le pareciera conveniente, y con obligación de guardar el dicho capítulo, y sin jurisdicción y potestad de alterarle de su propia autoridad y mandarle en los casos y ocasiones que se ofrecieren. Por todo lo cual conviene mucho a su autoridad y reputación, para lo presente y lo de adelante, se defienda esto y procurar remedio y se guarde a su libre voluntad los dichos capítulos como hasta aquí, haciendo para conseguirlo con Su Majestad y sus Ministros todas las diligencias que conviniere y fueren necesarias» (89). Más explícitas no pueden ser las palabras, por lo que los comentarios parecen superfluos. Tan sólo aducir que el reino, tras el informe de sus letrados, acordó por mayor parte la suplicación (90). Si bien, en un instante posterior, como para persistir en su actitud de libertad y defensa de su autoridad, el reino toma el acuerdo de que las ayudas de costa y otros emolumentos de los escribanos de Cortes se voten en público, constituyendo una nueva adición (o enmienda, mejor) a los capítulos de votar (91).

¡Claro que entre estas contrarias posturas existieron en la misma convocatoria de Cortes otras intermedias, asimismo de importancia para conocer el fenómeno particular de la alteración de los capítulos, y el más general del alcance de su valor normativo! De mayor condescendencia con el Consejo Real. Sucedió en la oportunidad de la proposición de ALVARO DE QUIÑONES, cuando cinco procuradores se muestran partidarios de pedir al rey, y su Consejo, confirmación y aprobación de las ordenanzas de votar, a lo menos por el tiempo que durara esa asamblea de Cortes, para eliminar así las réplicas y disputas denunciadas por QUIÑONES (92). Pero también aconteció en la circuns-

(89) Para el «parecer» del letrado: ACC 29, págs. 333-335.

(90) ACC 29, págs. 335-343; no sin discusiones.

(91) Con fecha de 13 de junio de 1617 (ACC 29, págs. 476-481). La circunstancia de la modificación del capítulo diez se refleja en el margen del texto de las ordenanzas de estas Cortes (ACC 29, págs. 95-96). Pasando después a las ordenanzas –inacabadas– de 1621 (ACC 36, pág. 137), con rectificación, por cierto, del tratamiento inicial, que no recogía la modificación establecida en las Cortes de 1617 (ACC 36, págs. 130-133).

(92) ACC 29, pág. 306.

tancia en que se planteaba el reino la actitud a seguir con el auto del Consejo, que rechazaba el acuerdo de las Cortes sobre la forma de votar la recompensa de los escribanos. Momento aprovechado por el procurador GABRIEL CIMBRÓN para proponer la exacta observancia de las ordenanzas aprobadas inicialmente por el reino, así como se muestra disconforme con la idea de la suplicación del auto del Consejo, con el fin, según él, de evitar muchas diferencias y largos reinos, ocupados en debatir solamente cosas particulares (93).

3.3. Valor normativo

Planteamientos distintos, según se ve, pero tanto unos como otros nos introducen de lleno en los caracteres normativos de las ordenanzas de votar, en su valor y alcance. Cuestión que pasaremos a desarrollar de inmediato, comenzando por la obligatoriedad, un terreno donde aparecen nítidas diferencias entre las órdenes de proceder o de celebrar Cortes y las órdenes de votar. Porque, conforme se recordará, las órdenes de celebrar Cortes se presentan bajo el ropaje de ceremonial, como formularios de los ritos a seguir en Cortes, con ciertas reservas sobre su calidad de normas jurídicas; desde luego, no existen en las órdenes de proceder cláusulas conminatorias, ni advertencias o admoniciones sobre su inobservancia. Al contrario de lo que acaece en las ordenanzas de votar, en las cuales sí se afirma su obligatoriedad, con diversas expresiones de tono imperativo, en numerosas ocasiones ya en su preámbulo.

En efecto, en las palabras preliminares a los capítulos, es bastante usual encontrarnos con prescripciones como éstas: «que se guarde la orden siguiente», o «que se guarde y cumpla», o «que se observe y guarde» (94). Aunque será en el texto

(93) ACC 29, págs. 329-330.

(94) En Cortes de 1566 (ACC 2, pág. 268), 1579 (ACC 5, pág. 446), 1583 (ACC 7, pág. 24), 1558 (ACC 10, pág. 28), 1592 (ACC 12, pág. 79), 1598 (ACC 18, pág. 54), 1602 (ACC 20, pág. 55), 1607 (ACC 23, pág. 36) y 1649 (en M. Fernández Martín, *Manual de Derecho Parlamentario*, I, págs. 118-119).

de las ordenanzas, en concreto, en uno de sus capítulos, cuando se afirma de modo más tajante su condición preceptiva. Con un enunciado así, o muy semejante: «que pues los dichos capítulos son de la importancia y consideración que se deja entender para la buena determinación de los negocios, se guarden inviolablemente, sin exceder ni faltar en cosa de lo en ellas contenido, y si se hiciere lo contrario, en cualquiera de ellas, sea nulo y sin efecto lo que se hiciere» (95). Pero ya el hecho mismo de la denominación de ordenanzas, y de su estructura formal en capítulos (pero no en títulos), es un índice elocuente de su carácter de norma jurídica (96).

Las órdenes de votar eran de suyo obligatorias, los elementos de juicio proporcionados no dejan resquicio para la incertidumbre. Sin embargo, con lo dicho no está todo resuelto, puesto que en el desarrollo histórico de las Cortes, en alguna de las reuniones, surgió el interrogante sobre si las ordenanzas de votar eran obligatorias por sí mismas, sin más exigencias, tal como eran aprobadas por los representantes de las ciudades, o precisaban la confirmación del rey y su Consejo. Cuestión nada insólita, si tenemos en cuenta que parecidas preguntas se hacían los ayuntamientos de las ciudades con motivo de la elaboración de sus ordenanzas. Ni tampoco intrascendente, para juzgar la capacidad de las Cortes de Castilla para dotarse de reglas de régimen interno, en cuanto signo de su personalidad jurídica. Ni, si se me apura, en alguna medida, para valorar el poder absoluto del príncipe, una de cuyas manifestaciones consistía en la potestad de confirmar y convalidar normas y actos jurídicos de fuentes diversas.

(95) En Cortes de 1598 (ACC 18, pág. 58, cap. 16), 1602 (ACC 20, pág. 61, cap. 18), 1607 (ACC 23, pág. 43, cap. 20), 1611 (ACC 27, pág. 79, cap. 25), 1615 (ACC 28, pág. 65, cap. 27), 1617 (ACC 29, pág. 102, cap. 27), 1623 (ACC 38, pág. 111, cap. 26) y 1632 (ACC 49, pág. 146, cap. 26).

(96) Sin embargo, no aparece nunca la expresión de ley referida a las ordenanzas en las Cortes de 1566 a 1660. A diferencia de lo que leemos en la asamblea de 1469, donde se dice que todos los procuradores «de una concordia ordenaron por ley» (OLIVERA SERRANO, *Las Cortes*, pág. 324).

El recurso a la confirmación del rey y su Consejo, para reforzar la validez de las ordenanzas, fue propuesto en las Cortes de 1586. En particular por el procurador LÁZARO DE QUIÑONES, quien se manifestaba totalmente partidario de que monarca y Consejo confirmaran las ordenanzas de votar, si se pretendía que éstas vincularan a las Cortes del futuro. Porque la polémica levantada en esta asamblea giraba en torno a uno de los capítulos, el correspondiente a la asistencia de los procuradores, que procedía de las Cortes de 1583 y había sido impuesto a las de 1586 por el Consejo Real, tras una apelación (97). Y no poco eco hubo de tener la proposición de LÁZARO DE QUIÑONES (otra cosa es que llegara a feliz fin), pues se plasmó en un texto de ordenanzas, en cuyos prefacio y parte final se suplica al rey mande se guarden, cumplan y ejecuten, para que se aplicaran con más estabilidad y firmeza que las precedentes (98).

No sería ésta la última vez, ya que en términos parecidos vuelve a surgir en las Cortes de 1617, otra reunión polémica. Cuando cinco procuradores, en la discusión planteada por el procurador ALVARO DE QUIÑONES, a cuenta del reiterado incumplimiento de las ordenanzas, se pronuncian favorables a pedir al rey y su Consejo confirmación y aprobación de las mismas (99).

A semejanza de las ciudades, de cuyas ordenanzas, bien conocidas por los procuradores, reciben no pocas influencias las órdenes de votar de las Cortes. Pero con titubeos también en el caso de los concejos, de atenernos a lo que nos dice J. CASTILLO DE BOBADILLA, un experto en la materia, por su oficio de corregidor en varias ciudades (100). No se define con toda claridad CASTILLO ciertamente, mas no sólo porque la doctrina se torna vaci-

(97) ACC 8, págs. 193-194.

(98) El mencionado texto en AGS, PR 78-180.

(99) ACC 29, pág. 306.

(100) Para el conocimiento del personaje y su obra: F. TOMÁS y VALIENTE, «Castillo de Bobadilla (c. 1547-c. 1605). Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen», en *AHDE* XLV (1975), págs. 159-238. También, B. GONZÁLEZ ALONSO: «Jerónimo Castillo de Bobadilla y la Política para corregidores y señores de vasallos», en su libro *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid 1981, págs. 85-139.

lante en este punto, aunque él se inclina por la confirmación real de las ordenanzas de los concejos (101), sino asimismo porque la realidad castellana distaba mucho de ser uniforme: unas ciudades pedían al Consejo Real confirmación de sus ordenanzas y otras no (102), y tampoco las leyes castellanas se mostraban determinantes sobre la materia (103).

Por razones de firmeza de las normas en ambos órganos colegiados: en las Cortes y en los concejos. Como si la confirmación por parte del rey y su Consejo atribuyera mayor fuerza y autoridad a las ordenanzas, que aseguraría su cumplimiento. Pero en las Cortes no pasó del grado de tentativa, pues por lo que sabemos todo apunta a que no se plegaron a esta práctica, ni siquiera en las asambleas de 1586 y 1617, defendiendo con éxito «su jurisdicción» (104).

Las ordenanzas obligaban, parece evidente, ¿mas cuál era el ámbito de su vigencia, en el espacio y en el tiempo? Para conti-

(101) CASTILLO DE BOBADILLA: *Política para corregidores y señores de vasallos*, edición facsímil, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, tomo II, págs. 153-158.

(102) No solicitó Avila confirmación de las ordenanzas de 1487 (*Ordenanzas medievales de Avila y su tierra*, edición de J. M.^a Monsalvo Antón, Avila, 1990, págs. 74-154). Ni tampoco lo hizo Logroño con sus ordenanzas de 1607 (*Ordenanzas de la ciudad de Logroño*, edición a cargo de M. Ramírez Martínez, Logroño, 1981). En cambio sí se vieron y confirmaron por el Consejo las ordenanzas de Valladolid de 1549 (*Ordenanzas de Valladolid. Siglos XVI al XIX*, ed. Ambito, Valladolid, 1988). Por poner algunos ejemplos.

(103) La Nueva Recopilación, se entiende. En el título 6 del libro 3, y fundamentalmente en el título 1 del libro 7, que lleva este título: «De los ayuntamientos de los concejos, justicia y regidores y de sus ordenanzas». Por más que con posterioridad a su redacción, y de forma sistemática (como Ley 13, título 1, libro 7), se introduzca una ley, fechada en el reinado de Felipe IV, en 1633, en la que, a propósito de materia de ganados, se prohíbe la ejecución de lo dispuesto en las ordenanzas que no estuvieran confirmadas por el Consejo.

(104) En sentido amplio, parece obvio, que no estrictamente judicial. El propio CASTILLO DE BOBADILLA, al tratar en su obra de la elaboración de las ordenanzas de los concejos, coloca a su comienzo el rótulo siguiente: «De la jurisdicción de los regidores para hacer ordenanzas» (*Política II*, pág. 153). Pero en las Cortes, y en materia de ordenanzas, también se usaba el vocablo jurisdicción; recuérdese el oportuno dictamen del letrado del reino JUAN DE BEDOYA, sobre la reforma de ciertas disposiciones, comentado hace bien poco.

nuar perfilando su valor normativo; o, lo que es lo mismo, la capacidad de las Cortes para darse a sí mismas reglas de funcionamiento.

En relación con la vigencia espacial, no hay margen para la zozobra: se limitaban a obligar a los procuradores, y para eso únicamente en los negocios correspondientes al reino, referidos en esencia a su régimen de deliberar y votar, a su buen gobierno, o gobierno interno, según conoceremos con mayor detalle al estudiar el contenido de las ordenanzas. Ratificado, además de por el contenido, por otro elemento de peso para juzgar su ámbito espacial. Se trata del hecho de que las ordenanzas de votar no se publicaban, reduciéndose el reino a acordar su inserción literal en los libros de Cortes, secretos por naturaleza; a diferencia, en toda ocasión, de muchas de las ordenanzas de las ciudades, publicadas con toda solemnidad, con la finalidad de que los vecinos se enteraran de su aprobación, habida cuenta de que numerosos capítulos de las mismas (en negocios de abastecimientos, justicia, etc.) afectaban a todos ellos (105).

Algunos pequeños problemas reviste para el estudioso, en cambio, el tema de la vigencia temporal de las ordenanzas. La duda consiste en si éstas limitan su validez a la reunión de Cortes donde fueron aprobadas, o prolongan su vigor, por el contrario, hasta cuando otras Cortes posteriores adopten unas nuevas ordenanzas, ratificando o reformando las precedentes. Amparada la inquietud por la falta de normas expresas.

La verdad es que esta cuestión, latente en varias convocatorias, tan sólo se encaró frontalmente en una de ellas, que yo sepa. Con exactitud, en las Cortes de 1586, con motivo de una apelación resuelta por el Consejo en contra de las Cortes, estimando el parecer de quienes sostenían la vigencia de un capítulo aprobado en la asamblea pasada, que atañía al extremo, siempre muy sensible, de la asistencia de los procuradores a

(105) Para las ordenanzas de Avila de 1487, *Ordenanzas de Avila*, pág. 154. Como es también el caso de las Ordenanzas de Valladolid de 1549, edición citada, facsímil sin paginar.

sus ayuntamientos. Momento en que LÁZARO DE QUIÑONES aprovecha la oportunidad para preguntarse si las ordenanzas «se hacen conforme a los tiempos que corren», o si no se establecen sólo para los casos presentes, sino igualmente para los del porvenir. Con una opinión clara por su parte: los procuradores, al elaborar las ordenanzas presentes, están obligando a los porvenir. Pese a que, en una pirueta dialéctica, con una de cal y otra de arena, para contentar a las dos instancias en conflicto, se atreve a defender que las ordenanzas pasadas no pueden obligar a las Cortes de entonces, por no estar confirmadas ni por el rey ni por el Consejo; al margen de su mala calidad que hacía preciso introducir muchos cambios antes de solicitar la confirmación (106).

La solución al interrogante, como en tantas otras ocasiones, se obtiene mediante el examen de los libros de Cortes, que no reflejan mal lo sucedido en la práctica, al menos en la esfera de las ordenanzas de votar. Y la práctica señala cómo en varias asambleas no llegó a aprobarse por los procuradores un texto de ordenanzas, por razones muy variadas; el lector conoce ya la serie temporal: 1586, 1621, 1638 y 1646. Mientras, en la misma línea de razonamiento, los propios libros de Cortes nos muestran que hasta la aprobación de unas nuevas ordenanzas continuaban vigentes las precedentes, porque en su diario proceder los procuradores ajustaban su comportamiento a lo establecido en los capítulos de votar, con continuas remisiones a las mismas; problemas de aplicación y de interpretación aparte (107).

Conocemos ya cuál era el ámbito de vigencia, en el espacio y en el tiempo, pero aún debemos continuar avanzando en el estudio del alcance y valor de las ordenanzas de votar. En esta oca-

(106) ACC 8, págs. 193-194. Pero ya antes de la apelación, y tratando del mismo tema, se habían expresado otros procuradores en parecidos términos (ACC 8, págs. 182-186).

(107) En las Cortes de 1646, una de las más difíciles a la hora de redactar las ordenanzas, como ya ocurriera con las más inmediatamente precedentes, se acuerda nombrar comisarios que vean las «ordenanzas antiguas por las que el reino se ha gobernado siempre» (ACD, CC, leg. 45, fos. 91 r, 93, 123 y 123 r).

sión para señalar algunos límites a la capacidad de las Cortes en su función de elaborar y modificar las mencionadas normas, provenientes estas limitaciones de instancias externas, que se inmiscuían en la vida de la institución por diversas vías, unas de oficio, de propia iniciativa, y otras a solicitud de parte.

A petición de parte, de un procurador, o de varios procuradores, se producía la intervención judicial del Consejo Real, mediante autos, que resolvían en apelación recursos interpuestos contra cualquier acuerdo de las Cortes en materia de ordenanzas, bien fuera respecto de un capítulo de los inicialmente votados, bien en relación con los aprobados con posterioridad. Tenemos repetido constancia de ello, originando a veces resistencia en el seno de los ayuntamientos de los procuradores, que no aceptaban de buen grado los fallos del Consejo cuando revocaban sus acuerdos, al punto de que no raramente las Cortes adoptaban la resolución de elevar recurso de suplicación contra los autos a ellas desfavorables (108). Mas sin discutir la autoridad judicial del Consejo, como tribunal superior del Reino, aceptada por las propias ordenanzas de votar de las Cortes, que atribuían —en general— a las apelaciones de sus acuerdos ante el citado organismo la finalidad de preservar la libertad de voto de los procuradores (109). Con un objetivo expreso, pues: evitar arbitrariedades, pero con un resultado no menos concluyente: el control judicial de los acuerdos de Cortes sobre ordenanzas por una entidad exterior a estas asambleas.

La determinación de las apelaciones, a través de autos, no era empero la única forma que poseía el Consejo de mediatizar los acuerdos de las Cortes en asuntos de las ordenanzas a inte-

(108) Ejemplos específicos de lo dicho: ACC 7 (1583), págs. 106-107 y 583-584; ACC 8 (1586), págs. 88-91, 182-186, 190-191 y 193-194; ACC 12 (1592), págs. 106-107; ACC 18 (1598), págs. 173-174 y 362; ACC 29 (1617), págs. 333-335; ACC 36 (1621), págs. 131-133 y 135 y ACC 38 (1623), págs. 58-60 y 62-67, etc.

(109) Como se ha recordado en otra ocasión precedente. Por primera vez aparece en las Cortes de 1592, en el capítulo 8 de sus ordenanzas de votar (ACC 12, pág. 81), y ya no dejará de estar presente en el resto de ordenanzas que luego se aprobarán.

rés de parte. Porque aún cabía la figura de la declaración, cuando algunos procuradores, o el propio reino, pedían que el Consejo se pronunciase sobre ciertas cuestiones del orden de votar disputadas en las Cortes. Con dudas en alguna oportunidad sobre si la resolución del Consejo había adoptado maneras de auto o de declaración, a efectos de los recursos (110).

Si en estos supuestos, de apelación o declaración, el Consejo Real interfería el funcionamiento de las Cortes a ruego de parte, en otros el regio organismo se entrometía por su propia voluntad, de oficio; aunque tampoco estaba excluida la solicitud del reino, o de algún procurador, para que el Consejo zanjase una cuestión controvertida. Es el caso de los mandatos, o mandamientos, que tuvieron algún desarrollo en cuanto a las ordenanzas de votar, bien que menor que en otro tipo de acuerdos (111). Con su trascendencia, porque el mandato emanaba de una vía de gobierno, y no de justicia, como las apelaciones; pero en su momento nos ocuparemos de la significación de los mandatos, dada la importancia que tenían para el funcionamiento de las Cortes.

No obstante, todavía sufrieron las Cortes otras formas de presión sobre su capacidad de elaborar libremente las ordenanzas de votar. Quizá la mayor de todas se produjo en la asamblea de 1646, cuando el presidente del Consejo Real, y de las Cortes, amenazó a los procuradores con que sería el rey quien les impondría unas ordenanzas, si no procedían de inmediato a su aprobación, con las directrices que el propio presidente les marcaba en un escrito dirigido a ellos; mas sin éxito para el alto dignatario, porque el reino no aceptó sumisamente la voluntad del presidente (112). Como tampoco se habían plegado con docilidad las Cortes a la misiva enviada por el valido LERMA en la reu-

(110) Declaraciones referentes a la orden de votar: ACC 6 (1579), págs. 257-258 y 262-263 y ACC 20 (1602), págs. 254-258.

(111) Véase: ACC 5 (1579), págs. 614-615 y 619 y ACC 6 (1579), págs. 239, 257-258, 262-263 y 267-277; o ACC 7 (1583), págs. 628-629.

(112) ACD, CC, leg. 55, fo. 121 v-124.

nión de 1615, pretendiendo fijar una serie de puntos de las ordenanzas de votar (113).

De una u otra manera, estos son los medios, de distinta naturaleza, por los cuales se limitaba, de derecho o de hecho, la potestad de las Cortes para dotarse a sí mismas de normas de funcionamiento interno. Con su descripción se ha dado un nuevo paso en el estudio del alcance –y límites– de estas reglas. Del mismo modo que con el citado fin no vendría mal establecer una aproximación al problema de la eficacia de las ordenanzas, entendido como positivo cumplimiento de las mismas; presu- puesta su obligatoriedad, por tanto. Aunque en este trabajo hayamos de conformarnos con ofrecer unas breves pinceladas sobre la cuestión.

Cierto que, en cuanto a la aplicación de las ordenanzas de votar, las actas de Cortes no regatean datos; cosa lógica, por otra parte. Gracias a ellos comprobamos la preocupación existente entre los procuradores por las contradicciones en que incurrían en sus ayuntamientos a la hora de adoptar acuerdos, muchas veces sin atenerse a lo establecido en los capítulos de las órdenes de votar. Que originaban votaciones sin cuento y no pocas apelaciones. Sobre todo en algunas materias, como en las concesiones de gracias, y en determinadas reuniones, así en las Cortes de 1617, o en las de 1621 y 1623.

Precisamente, según se recordará, uno de los argumentos esgrimidos por los partidarios de que el rey y su Consejo confirmaran las ordenanzas, estribaba en el repetido incumplimiento de estas normas por parte de los propios procuradores; ocurrió en las Cortes de 1586 y volvió a suceder en las de 1617 (114). Prueba manifiesta de cuanto venimos diciendo.

Pero sin llegar a estas situaciones, en las actas nos encontramos con proposiciones de procuradores y votos particulares

(113) ACC 28 (1615), págs. 154-155.

(114) AGS, PR 78-180 y ACC 29, pág. 306, respectivamente.

«protestando la nulidad» de los acuerdos de Cortes, porque iban contra lo dispuesto en alguno de los capítulos de la orden de votar; con las apelaciones de rigor (115). Y desde luego, hubo asuntos en los que de forma casi sistemática los procuradores violaban lo establecido en las ordenanzas de votar, caso de los nombramientos de los «ministros del reino» en «futura sucesión», prohibidos de forma explícita por uno de sus capítulos (116). Como si los procuradores abrigaran la pretensión de convertir en regla de funcionamiento cualquier acuerdo de sus ayuntamientos.

La inaplicación de las ordenanzas de votar, con todo, en los supuestos –abundantes– en que se producía, no alteraba la condición normativa de aquéllas, su valor imperativo, por más que similar conducta deparase graves riesgos para la estabilidad y firmeza de lo actuado en Cortes. Un dato relevante para juzgar el alcance y vigor de estas reglas, en resumen, razón de la atención que le hemos prestado.

Para finalizar las observaciones sobre el valor y caracteres normativos de las ordenanzas de votar, no nos queda sino preguntarnos por su naturaleza jurídica. Cuestión que a muchos parecerá artificial, o propio de una dogmática de signo liberal. Mas tiene su utilidad, como podrá comprobarse, para determinar mejor, a su vez, la naturaleza de las Cortes castellanas de la época de la monarquía absoluta, bien distinta de las propias del sistema constitucional.

De la lectura de las actas se deduce que las Cortes se comportaban en orden a las reglas de votar como otras corporacio-

(115) Voy a limitarme a una cita de las Cortes de 1623, siempre en materia de gracia: ACC 38, págs. 58-60 y 62-67; ACC 44, pág. 369 y ACC 45, págs. 117-119. Pero otro tanto sucedió en 1621 (ACC 37, págs. 43-44).

(116) Como modelo –simple modelo– de incumplimiento al respecto, véanse las Cortes de 1621 (ACC 37, págs. 263, 279-280, 293, 373, 375-377, etc.). La prohibición de concesión en futura sucesión de los oficios de contador, receptor, solicitador, capellán, letrados y médicos, aparece establecida por vez primera en el capítulo 18 de la ordenanza de votar de 1611 (ACC 27, pág. 77) y ya no volverá a desaparecer de los siguientes textos de ordenanzas.

nes privilegiadas de su tiempo, pero con algunas peculiaridades, que las convierten en cierto modo en semejantes a los Consejos de la Corte. Un doble elemento que aflora en tantos y tantos aspectos de la vida de la institución.

La conexión de la asamblea de Cortes con otras corporaciones contemporáneas, en materia de ordenanzas, aparece documentada en numerosos pasajes de los libros de Cortes. Con las corporaciones en general y respecto a las ciudades en particular. Valga como paradigma de la primera la referencia al régimen de votar seguido en las Cortes de Valladolid de 1555. Cuando, con la finalidad de motivar su actitud, el reino sostiene que eso mismo se hacía «en todos los cabildos y universidades, para todas las cosas que por universidad y colegialmente se despachan» (117). Mas la referencia a cabildos, ayuntamientos y congregaciones está presente incluso en algunos de los textos de las propias ordenanzas de votar, como apoyo para la aprobación de los pertinentes capítulos (118). Utilizándose también parecidas denominaciones (congregaciones, juntas, ayuntamientos y consistorios) en las proposiciones particulares de los procuradores relativas al ámbito de las ordenanzas (119).

Sin salir de la vinculación de las Cortes con las corporaciones en general, pero fijando la mirada principalmente en lo que ocurría en los cabildos, consistorios o ayuntamientos de las ciudades, descubrimos cómo las actas de Cortes emplean una y cien veces la expresión «capitulante» o «capitular», como equivalente de la palabra procurador, extendida también, pero de forma secundaria, a los libros de Cortes como libros capitulares

(117) AGS, PR 71-105 y 106.

(118) En dos capítulos de las ordenanzas (sin enumerar) de las Cortes de 1566 (ACC 2, pág. 268), así como en los capítulos correspondientes de las ordenanzas de las Cortes de 1579 (ACC 5, págs. 447-448), 1583 (ACC 7, págs. 25-26). Pero luego, en los capítulos homólogos de Cortes siguientes, desaparecerán las alusiones a lo que sucedía en otras corporaciones, sin dar explicaciones sobre las razones de la omisión.

(119) En ACC 2 (1566), págs. 56 y 322, o en ACC 8 (1586), págs. 89-91, e igualmente en ACC 18 (1598), pág. 315.

y a los autos de Cortes en cuanto autos capitulares (120). Las citas son muy numerosas, según se atestigua por las mismas ordenanzas de votar (121).

Más en particular, que las órdenes de votar de las Cortes estaban inspiradas en las de las ciudades, se constata por las propias remisiones que a ellas hacen los procuradores. Desde luego no es nada extraño tropezarnos en las actas de Cortes con alusiones a las costumbres y ordenanzas que se guardaban en las ciudades, hasta su mención de localidades concretas, caso de Sevilla y Murcia (122). Si bien el dato más sobresaliente lo descubrimos en la reunión de 1646, cuando en un gesto más de la calma con la cual se estaba tomando esta asamblea la tarea de elaborar las ordenanzas de votar, acuerdan los procuradores que los comisarios nombrado al efecto cotejen las ordenanzas antiguas de las Cortes con las recién enviadas por el presidente, y asimismo, también, con las que tenían las ciudades de Sevilla y Burgos, para de este modo poder disponer lo más conveniente para el reino (123). Pero tampoco podemos pasar por alto el hecho de que un autor como CASTILLO DE BOBADILLA, al escribir so-

(120) Aunque «capitular» no es un término exclusivo de los concejos urbanos. Su raíz se remonta, más bien, a los cabildos eclesiásticos, que se reunían en capítulo, llevaban libros capitulares, a los oficios de sus miembros se les designaba también como capitulares y los fondos económicos de estas instituciones colegiadas recibían la denominación de Mesa Capitular. Para un ejemplo concreto: M.^a I. NICOLÁS CRISPÍN, M. BAUTISTA BAUTISTA y M.^a T. GARCÍA GARCÍA: *La organización del cabildo catedralicio leonés a comienzos del siglo XV (1419-1426)*, León, 1990.

(121) ACC 2 (1566), págs. 268-269; ACC 5 (1579), págs. 448-449 y 489; ACC 7 (1583), págs. 25-26; ACC 8 (1586), págs. 89-91; ACC 10 (1588), págs. 29-30; ACC 12 (1592), págs. 80 y 86-87; ACC 18 (1598), págs. 56 y 57; ACC 20 (1602), págs. 57, 58 y 59; ACC 23 (1607), págs. 39-40; ACC 27 (1611), págs. 72, 73, 75 y 76; ACC 28 (1615), págs. 58 y 61; ACC 29 (1617), págs. 94-95 y 99; ACC 38 (1623), págs. 103-104 y 107; ACC 49 (1632), págs. 71-72 y 76 y ACC 59 (1655), págs. 53-54. También en el texto de las ordenanzas de 1586 (AGS PR 78-180), 1638 (ACD, CC, leg. 48, fo. 47 v) y 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN, *Manual de Derecho Parlamentario I*, págs. 120-121).

(122) ACC 6 (1579), pág. 268; ACC 7 (1583), págs. 53-60; ACC 10 (1598), págs. 29-30; ACC 30 (1617), págs. 534-537 y ACD, CC, Cortes de 1646, fo. 151.

(123) ACD, CC, leg. 55, fo. 151 r-v.

bre las ordenanzas de las ciudades y el gobierno de los regimientos, refiera en varios momentos la práctica seguida en Cortes (124). Señal de la relación existente entre unas y otras ordenanzas (125).

Las ordenanzas de las Cortes tienen mucho parecido con las de las ciudades, e incluso con las de otras corporaciones privilegiadas, dotadas de jurisdicción, como universidades, consulados o cabildos y capítulos eclesiásticos. No es preciso aportar nuevos considerandos para apuntalar la tesis sostenida. Mas como antes se anunció, las ordenanzas de Cortes reciben influencias de otros órganos colegiados de distinta naturaleza, de ámbito estrictamente regio, caso de los Consejos de la Corte, y asimismo de las Chancillerías.

Porque los procuradores, ante el compromiso de verse obligados a resolver las dificultades surgidas en la aprobación de sus ordenanzas, no tienen empacho en acudir en ocasiones a la práctica de tribunales (el Consejo Real lo era) y Chancillerías. Como sucede en el capítulo relativo a qué debía hacerse en el supuesto de que se estuviere tratando en las Cortes un asunto tocante a intereses particulares de un procurador o de un pariente suyo. El acuerdo de las Cortes, plasmado en el consiguiente capítulo, establece que debe ausentarse de la sala el afectado mientras dure la deliberación y votación, «por ser conforme a lo que se hace en los tribunales y Chancillerías» (126).

(124) Política para corregidores, II, págs. 93, 94, 99, 123, 127, 130, 133, 140, 153, 161 y 162. El interés del autor por las Cortes se explica por su oficio de corregidor, pero asimismo por haber sido letrado de ellas. Sobre la condición de letrado del reino, TOMÁS Y VALIENTE: «Castillo de Bobadilla», págs. 174-176.

(125) Para el conocimiento de las ordenanzas de los concejos castellanos: M. A. LADERO QUESADA e I. GALÁN PARRA: «Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (Siglos XIII al XVIII)», en *REVL*, 217 (1983), págs. 85-108 y E. CORRAL GARCÍA: *Ordenanzas de los concejos castellanos. Formación, contenido y manifestaciones (S. XIII-XVIII)*, Burgos, 1988.

(126) ACC 20 (1602), cap. 11, pág. 59; ACC 23 (1607), cap. 12, pág. 40; ACC 27 (1611), cap. 14, págs. 75-76; ACC 28 (1615), cap. 16, pág. 61; ACC 29 (1617), cap. 16, pág. 99; ACC 38 (1623), cap. 15, pág. 107 y ACC 49 (1632), cap. 15, pág. 76.

Otras veces, con un acento más restrictivo, los acuerdos de Cortes se presentan como directa traslación de las ordenanzas del Consejo Real (127). Según aconteció, en momentos centrales del siglo xvii, con el horario de juntarse las Cortes (128). Un dato de cierta entidad, en especial si lo añadimos a otras manifestaciones en materia del funcionamiento de la institución.

Entre estas expresiones podemos considerar la queja –doli-da– expuesta por los procuradores en la reunión de 1602, porque el rey no les comunicó su partida para celebrar Cortes en Valencia, cuando sí había tenido esa diferencia con los Consejos y tribunales de la Corte (129). Pero también se nos muestra el afán de emular a los órganos cortesanos, en la determinación de las Cortes para que sus escribanos, en los actos de besamanos al rey, ocupen un lugar al fin del reino, y no antes, conforme se hacía en todos los tribunales (130). Y en la situación de los propios besamanos, si estos se extendían a los diversos órganos de la Corte, pedirán los procuradores que los lleven a cabo las Cortes inmediatamente después del Consejo Real (131). Como igual demanda nos aparece en materia de las muchas fiestas celebradas en la Corte, pues entonces las Cortes reclamaban un lugar junto al Consejo Real; o disfrutar de las mismas luminarias que los Consejos (132). De idéntico modo que se muestra esta actitud en la discusión sobre si se penaliza a los procuradores que no asis-

(127) Las ordenanzas del Consejo fueron publicadas por mí recientemente: *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Salamanca, 1986, págs. 5-170.

(128) Ejemplos: «Acordó el Reyno de conformidad se junte todos los días de Consejo» (ACC 59, 1655, pág. 442); «Consulta para S. M., suplicándole se junte el Reyno por la mañana a la hora que sale el Consejo» (ACC 60, 1655, págs. 61-63).

(129) ACC 22, pág. 152. Y aunque proveniente de fuente distinta, tiene el mismo valor la extrañeza mostrada por el presidente en las Cortes de 1655, porque el reino, sin darle a él cuenta, había decidido nombrar comisarios para dar la enhorabuena al rey por la elección del Papa, cosa que ni siquiera habían hecho los Consejos (ACC 59, págs. 162-163).

(130) ACC 29 (1617), págs. 126-128.

(131) Para dar la enhorabuena al rey por el feliz parto de la reina (ACC 60, págs. 980-985, 991-955 y 997).

(132) Sobre esto, por ejemplo, ACC 49 (1632), pág. 290 y ACC 60 (1655), págs. 1071-1076.

ten a las juntas, como se hacía en los Consejos y Chancillerías (133). En fin, por seguir relatando para nuestro propósito ejemplos del funcionamiento de las Cortes, el mimetismo en relación con la conducta de los Consejos, y en concreto del Consejo Real, llega casi al paroxismo con ocasión de la proposición de un procurador para que se cambien los asientos del reino, que no tenían a su entender la dignidad debida. Pues bien, en ese momento se preguntan los procuradores si el reino es «dueño» de poderlos mudar sin licencia del rey o, de manera distinta, precisan de la autorización regia. Pero al dudar acerca de la respuesta, acuerdan recabar información de cómo habían procedido los Consejos, y en especial el Consejo Real, porque acababa de remover sus asientos. Con reparos sobre la vía de financiación: si se habían de pagar los bancos de los procuradores a costa de la hacienda del rey o de la del reino, dada la exigua autonomía financiera de las Cortes (134).

Con ser estas noticias de interés para conocer la progresiva adopción por las Cortes de modelos de comportamiento de los Consejos, con el factor a su favor de la prolongada estancia de los procuradores en la Corte, todavía cabe encontrar elementos de mayor importancia para comprender el fenómeno enunciado. Referidos a la recepción por las ordenanzas de votar de las Cortes de mecanismos de funcionamiento implantados en la vida de los Consejos. Es el caso de las consultas y memoriales, elevados por el reino al monarca, que, junto con los decretos y órdenes dirigidos por el rey al reino, podían conducir a las Cortes hacia una orientación institucional bastante alejada de sus orígenes (135).

(133) ACC 18 (1598), págs. 289-296.

(134) ACC 18 (1598), pág. 315 y sigs.

(135) Recogidos los memoriales y las consultas por los capítulos de votar: ACC 18 (1598), pág. 58, cap. 15; ACC 20 (1602), pág. 61, cap. 17; ACC 23 (1607), pág. 42, cap. 18; ACC 27 (1611), pág. 79, cap. 23; ACC 28 (1615), pág. 64, cap. 25; ACC 29 (1617), pág. 102, cap. 25; ACC 38 (1623), pág. 110, cap. 24; ACC 49 (1632), pág. 145, cap. 24; Cortes de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario I*, pág. 123, cap. 21) y ACC 59 (1655), pág. 57, cap. 20.

No es nuestra intención, sin embargo, detenernos en disquisiciones en torno a la naturaleza de las Cortes. De modo distinto, mi objetivo en estos momentos se circunscribe a dar por acabadas las reflexiones efectuadas acerca del valor normativo de las ordenanzas de votar. Eso sí, recordando las semejanzas de éstas con las de las múltiples corporaciones privilegiadas –de jurisdicción propia– existentes en la Castilla de la época, en especial los concejos ciudadanos. Sin olvidar por ello, por más que suene a paradoja, su aproximación constante a las reglas de gobierno interior de los Consejos cortesanos. Pero de esta mixtura también contamos con testimonios en las actas de Cortes (136). A su tiempo volveremos sobre la naturaleza de las Cortes, con algún remedo de conclusión, aunque para alcanzar tal fin será preciso penetrar antes en el contenido de las ordenanzas.

4. EL CONTENIDO DE LAS ORDENANZAS DE VOTAR

4.1. Consideraciones generales

¿De qué tratan las ordenanzas de Cortes? Los mismos rótulos con los que se encabezaban estas normas son ya indicativos de por sí. Lo dijimos hace unas cuantas páginas, cuando estudiábamos su denominación, al comentar las expresiones: «sobre el votar en la sala de Cortes», o «sobre el votar los negocios que en el reino se ofrecen». Porque acotan bien la materia, el conferir y votar en la Sala de Cortes los asuntos del reino, los específicos suyos. Con exclusión, por tanto, de los actos celebrados fuera de su sede habitual, empezando por el auto previo de la presenta-

(136) Como confirma la opinión expresada por un procurador en las Cortes de 1617, rechazando la forma adoptada por un acuerdo del reino para otorgar ayudas de costa al presidente y asistentes, porque «no se hallan ejemplos en ningún Consejo, tribunal ni en el reino, ayuntamiento, ni junta alguna» (ACC 32, págs. 366-367). Y de parecida manera se expresa otro procurador en las Cortes de 1638, con ocasión de la orden que se había de tener en votar un negocio, hasta que saliera o se denegara, proponiendo que se guardaran las leyes y costumbres que en el votar tienen los Consejos del rey y los ayuntamientos (ACD, CC, leg. 48, fo. 47 r).

ción de poderes y juramento de los procuradores de no llevar restricciones e instrucciones, efectuado en casa del presidente. Como tampoco correspondía a estas ordenanzas regular la proposición regia, los juramentos a los príncipes herederos o los besamanos al monarca, desarrollados con aires de solemnidad en presencia del rey. Unos y otros descritos al por menor en las órdenes de celebrar Cortes y ceremoniales diversos, emanados de la Corte y sometidos a su control, según se recordará.

Si buscásemos un término que de forma genérica fuera capaz de comprender el contenido de las ordenanzas, probablemente no iríamos descaminados caso de utilizar el de «gobierno de las Cortes», por seguir el paralelismo con los concejos castellanos (137). Mas con algunas precisiones y matizaciones, pues aun el concepto de gobierno, tal como era entendido en las ordenanzas de las ciudades, puede pecar de exagerado en su aplicación a las homónimas de los procuradores. Las pretensiones de éstas en orden a la composición, competencias y organización de las Cortes tenían un alcance muy limitado. Las ordenanzas de Cortes, por ejemplo, y a diferencia de las de las ciudades, no incluían nada perteneciente a la sede de la institución, ni hablan de los períodos de reunión y de vacación, como no encontramos en ellas alusión al carácter secreto de los ayuntamientos o juntas, ni nada hallamos tampoco relativo a la condición o estatuto del presidente, de los procuradores y de los escribanos. En realidad, las ordenanzas de votar se reducen a cuestiones de estricto funcionamiento interno. Más en particular, quedan restringidas a reglamentar el régimen de deliberar y votar en la sala de Cortes; con pequeños añadidos, así el nombramiento, gratificaciones y honores de los llamados ministros del reino, o la preocupación que rezuman por la falta de adecuación entre concesión y cobranza de los servicios ordinario y extraordinario, temas todos de la directa incumbencia de los procuradores.

(137) Con este rótulo: «Título general del gobierno del Consistorio», se inician las ordenanzas de Salamanca de 1619 (*Ordenanzas desta ciudad de Salamanca, que por su mandato recopiló Don Antonio de Vargas, Salamanca, 1619, págs. 2-3*). De forma muy parecida a la designación de CASTILLO DE BOBADILLA: «Del gobierno del ayuntamiento» (*Política para Corregidores II, págs. 88-112*).

Pero eran muchos los negocios sujetos a discusión y votación en las Cortes, una vez que el presidente, en nombre del rey, y tras la segunda proposición y el juramento de secreto, daba licencia a los procuradores para reunirse sólo entre sí, con la salvedad obligada de la presencia de los escribanos. Extendidos, en su ámbito más general, a aquello que el rey proponía a los procuradores y a lo que éstos suplicaban al monarca. Es decir: el otorgamiento de los servicios y la respuesta de los capítulos, argumentos en esencia de las asambleas de Cortes. Mas, en razón de su distinta atribución, también conocían constantes interferencias del presidente (y aun del rey) por un lado, y de las ciudades, los mandantes o constituyentes de los procuradores, por otro.

Con ser ésta la sustancia de las Cortes, existía todavía un amplio abanico de asuntos, de carácter más particular, de diaria discusión por los procuradores. En continuo aumento, de acuerdo a la siempre creciente complejidad de la institución. Me refiero, es una muestra, al establecimiento del horario de los ayuntamientos, o a la determinación de la hora y lugar de la misa, de celebración diaria. No menos que a la redacción —y posterior control, la satisfacción— de las instrucciones para la Diputación de alcabalas y Comisión de millones. Como también lo tocante a la formación de las comisiones, que del seno de las Cortes surgían para los más variados menesteres; o los nombramientos y retribuciones de ministros del reino, diputados de alcabalas y comisarios de millones. E igualmente la concesión de gracias, limosnas y gratificaciones de los dineros consignados para sus gastos, o las dispensas de las condiciones de millones. En fin, todo lo que afecta a la administración y cobranza de los servicios de millones y de los encabezamientos de alcabalas. Pero aún le competían al reino otras cosas, como lo concerniente a las fiestas en que participaban los procuradores, diputados y ministros del reino. Del mismo modo que le era propio oír las peticiones que de fuera de las Cortes le llegaban, de particulares o de órganos colectivos. Y a él atañía elevar memoriales y consultas al rey, así como responder a los decretos y órdenes del monarca y a los recados y advertencias de los presidentes. Sin que podamos dejar de aludir en esta pequeña relación a cuanto ha

sido objeto de precedente comentario: la elaboración de las ordenanzas de votar, tarea de cada convocatoria de Cortes, al menos desde 1566.

Precisamente todos estos negocios, que hemos calificado de más singulares, se consideraban privativos del reino, se les veía situados en la órbita de su autoridad, de modo que sobre ellos, en principio, no deberían producirse intromisiones desde el exterior, procedieran del monarca, del presidente y asistentes, o de las ciudades. Pero luego, en la práctica, las presiones de la Corte —más que de las ciudades— abundaron en exceso, con la excusa de que las Cortes se entretenían en asuntos particulares, en detrimento de los generales (entendidos por la Corte como los servicios y otros recursos financieros con que aliviar la maltrecha hacienda regia) (138).

4.2. El problema de los horarios

Mas dejémonos de consideraciones, incluidas descripciones más cumplidas de los negocios del reino, y pasemos a exponer ya el régimen de deliberar y votar en Cortes, el contenido de las ordenanzas. Porque, ¿cómo procedían los procuradores en la determinación de éstos y otros asuntos que se le presentaban al reino? Comenzando por los horarios de los ayuntamientos, uno de los muchos elementos del funcionamiento de las Cortes. Pues no podemos empezar por el tema de la duración de estas asambleas, reservado en su decisión al rey (auxiliado por los órganos de la Corte), lo mismo para convocarlas, que para prorrogarlas, interrumpirlas o disolverlas, así como tampoco cabe iniciar el

(138) «Haviéndose juntado y convocado estas Cortes para tratar de las cosas universales destos Reynos, y disponer los medios de la defensa dellos, y proveer a los daños que amenacen y se padecen, a tenido noticia la Junta de asistentes que el Reyno se embaraza y gasta el tiempo en negocios particulares», se dice en las palabras preliminares de la instrucción que dirige el presidente a las Cortes, en la reunión de 1646, para que procedieran de inmediato a la elaboración de las ordenanzas (ACD, CC, leg. 55, fo. 121 v). Un texto muy esclarecedor de las intenciones de la Corte.

estudio del contenido de las órdenes de votar, el gobierno interior de las Cortes, por la cuestión de la sede, celebradas desde la época de Felipe II en una dependencia del Palacio Real, no lejos de las salas donde se reunían los Consejos (139).

El capítulo de los horarios de las juntas de procuradores, sin embargo, no lo descubrimos en las ordenanzas de 1566, ni en las más inmediatamente posteriores, como son las de 1579, 1583 y 1592. Aunque sí se registra en la antigua ordenanza de 1469 (140), y cuando menos desde las Cortes de 1555 ya observamos cómo el acuerdo sobre el horario fue uno de los primeros adoptados por los procuradores reunidos en Cortes, si no el primero (141). Pero habrá que esperar a las Cortes iniciadas en 1598, con las que se abre el reinado de Felipe III, para encontrar regulado este punto en las órdenes de votar. En su capítulo primero, el mismo donde aparecerá recogido en las ordenanzas siguientes; en todas, sin ninguna exclusión, por mucho que cambien las formulaciones.

Con justificación razonada de la medida en su versión original, fundamentando la necesidad de que los procuradores de Cortes (y escribanos) se junten «a horas ciertas» (142). Porque

(139) Aunque en el texto de las actas pueden espigarse datos relativos a una deseable periodicidad de las convocatorias, o a las prórrogas —frecuentes— de las reuniones de Cortes, en su inicio y en su final, como también encontramos pasajes donde los procuradores exponen sus puntos de vista sobre la sede de las Cortes. Pero nunca se trasluce en capítulos de las ordenanzas de votar.

(140) OLIVERA SERRANO: *Las Cortes de Castilla*, págs. 331-332.

(141) En las Cortes de 1655 el acuerdo sobre el horario se tomó «al principio que éstas se comenzaron», para que se juntasen cada día entre las siete y las ocho de la mañana (AGS, PR 71-105). Costumbre que perduraría, si bien el horario variará de unas a otras asambleas. Para la continuidad del acuerdo y la diversidad del horario basten como prueba los primeros libros de actas: ACC 1 (1563), págs. 38 y 46; ACC 2 (1566), págs. 37-38; ACC 3 (1570), págs. 38-41; ACC 4 (1573), pág. 27; ACC 5 (1579), págs. 113-116; ACC 8 (1586), pág. 10 y ACC 12 (1592), pág. 35.

(142) En ACC 18 (1598), pág. 54. Repetido literalmente el capítulo en las ordenanzas de las Cortes de 1602 (ACC 20, págs. 55-56), 1607 (ACC 23, págs. 36-37) y 1611 (ACC 27, pág. 71). Con una jornada diaria, iniciada en verano (entre primero de abril y fin de septiembre) a las ocho y media y en invierno (desde principios de octubre hasta finales de marzo) a las nueve y media.

de lo contrario, se señala, podían surgir grandes inconvenientes, como que no llegara a «haber reino», esto es, que no se reuniera el número mínimo de procuradores requerido para que de forma válida se comenzaran a tratar los negocios, y a votarse, si ello era preciso; o en el menos malo de los supuestos, que el reino se juntase tarde. Lo cual, en uno u otro caso, según se dice, redundaría en desdoro del servicio del rey, del curso de los despachos y de la autoridad debida al reino; nada desea silenciarse. Además del agravio padecido por los procuradores puntuales, para cuya satisfacción se establece que quien se encontrara ausente de la Corte, o enfermo, debía excusar su asistencia, haciéndoselo saber a uno de los escribanos de las Cortes.

Todavía en ordenanzas posteriores se introducirán nuevos argumentos para vindicar los horarios de los ayuntamientos, acumulados a los razonamientos precedentes. Según ocurre en las Cortes de 1615, donde se recuerda el perjuicio que el retraso en juntarse el reino ocasionaba a los procuradores en su cometido de representantes de las ciudades, pues en numerosas ocasiones, y a causa de estas tardanzas, no alcanzaban a hablar de los negocios de sus ciudades con los «ministros» del rey, que ya tenían su jornada ocupada (143). Pero también nos encontramos con adiciones en las ordenanzas de las Cortes de 1623. En éstas, tras repetir la redacción de sus antepasadas de 1615 y 1617, se añade la circunstancia de la misa celebrada por el capellán del reino en la iglesia de San Gil, aunque tal vez como excusa para la avanzada hora del inicio de la junta de los procuradores (144).

(143) En ACC 28, pág. 56, y de forma idéntica en las Cortes de 1617 (ACC 29, pág. 93). Con un pequeño cambio en el horario: dando al principio los ayuntamientos en verano a las nueve y en invierno a las diez.

(144) Aun cuando ahora se precisa que los ayuntamientos duren dos horas, salvo si los negocios fueran graves y al reino le pareciere debía estar reunido más tiempo. En ACC 38, pág. 102, luego recogido el capítulo de manera prácticamente literal en las Ordenanzas de las Cortes de 1632 (ACC 49, págs. 64 y 146), como igualmente pasaría a las Ordenanzas incompletas de las Cortes de 1638, con diferencias en la hora de reunirse, pues, para la época de invierno, se retrasa en estas Ordenanzas la hora de comienzo de la sesión hasta las once (ACD, CC, leg. 48, fo. 47 r). Derivada, a su vez, la redacción de 1623, de las Orde-

La redacción del capítulo cambiaría de forma notable en Cortes sucesivas, las últimas de todas. Ni las ordenanzas de la asamblea de 1649, ni las de 1655, ni tampoco las de 1660, en la práctica idénticas entre sí, no recogen para nada la justificación del horario. Eso sí, señalan con mayor exactitud las horas de duración del ayuntamiento, al tiempo que restringen las juntas a tres días a la semana, salvo que por motivos de los servicios hubieran de ampliarse los horarios a todos los días; con extensión a las tardes, si era preciso (145).

La cuestión del horario de los ayuntamientos, en consecuencia, formaba parte de las atribuciones propias del reino, regulada en las ordenanzas de votar y efectivamente ejercida por las Cortes. Por mucho que después no existiera unanimidad en su reglamentación, tanto en razón de la hora de comenzar las juntas, como respecto de la duración de las mismas, o en cuanto al número de días de ayuntamiento a la semana. Mas la competencia era clara, sin ningún reparo. No obstante lo dicho, pese a suponer una de las materias específicas de las Cortes, los procuradores no fueron capaces de evitar continuas intromisiones por parte del rey y del presidente. Porque no eran escasas las implicaciones del horario en el discurrir de las Cortes. No hace mucho señalábamos una, expuesta por los procuradores en sus ordenanzas de votar, que afectaban, ¡casi nada!, a la propia constitución o formación del reino, indispensable para comenzar a conferir y votar los asuntos (146). De modo que no podrá mara-

nanzas inconclusas de las Cortes de 1621 (ACC 36, págs. 129-130), con una pequeña diferencia en la hora de juntarse, más tardía en estas de 1621.

(145) En jornada de invierno, de nueve y media de la mañana a las doce y media; mientras en verano se reunirían de ocho y media a once y media (para Cortes de 1649, FERNÁNDEZ MARTÍN, *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 119; para Cortes de 1655, ACC 59, págs. 48-49 y para Cortes de 1660, ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r).

(146) Con este reflejo en las actas: «Este día no hubo Reino por no haber concurrido a él el número de caballeros que las ordenanzas disponen» (ACC 59, 1655, pág. 360). Frente a la fórmula habitual de constitución: «Juntose el Reino, y en él (...)», relacionándose los nombres de los procuradores presentes en la cabecera de los autos de cada ayuntamiento, desde un acuerdo de

villarnos si el ordenar las ausencias de los procuradores, o la prohibición de que éstos se salieran de la sala de Cortes una vez comenzado el reino, pasó a convertirse en una obsesión para el monarca y el presidente, correspondida por los representantes de las ciudades, conforme pronto comprobaremos. Al margen de las descortesías que las ausencias injustificadas significaban para los procuradores diligentes.

Pero aún cabe apuntar otros efectos o secuelas, atribuibles, siquiera parcialmente, a los horarios de los ayuntamientos. Ya que incidían en la duración de las Cortes, en todos los costes que ello acarreaba; bien porque se establecieran jornadas muy cortas para las juntas de los procuradores, o a causa de que se espaciaran los días del reino. De ahí que el presidente, en nombre el reino, mediando no pocas veces órdenes y decretos reales, exigía con machacona frecuencia a los procuradores horarios más generosos (147). Aunque el reino, por la parte que a él le tocaba, rectificaba de continuo, por su mayor comodidad, por razones del despacho de los negocios, o en respuesta a las órdenes regias y recados del presidente (148).

4.3. La constitución o junta del reino

En conexión con el horario, según hemos visto, más con entidad específica, muy específica diríamos, hemos de considerar el tema de la formación o constitución del reino, en cada uno de

las Cortes de 1566 (ACC 2, pág. 131), retocado en las Cortes de 1617 (ACC 29, pág. 154).

(147) Para unas simples comprobaciones: ACC 1 (1563), págs. 37 y 210; ACC 6 (1579), págs. 544-545; ACC 38 (1623), págs. 244-245 y 398-399; ACC 52 (1632), págs. 94-95; ACC 53 (1632), págs. 190-191; Cortes de 1646, ACD, CC, leg. 55, fo. 121 v; ACC 59 (1655), págs. 948-950 y 963 y ACC 60 (1655), págs. 52-54, 61-63, 70, 320-322, 1002-1004, 1148-1149.

(148) Según puede constatarse en: ACC 1 (1566), pág. 201; ACC 6 (1579), págs. 2 y 239; ACC 7 (1583), pág. 735; ACC 8 (1586), págs. 203-204; ACC 18 (1598), págs. 288-296; ACC 20 (1602), págs. 161 y 371; ACC 23 (1607), pág. 234; ACC 38 (1623), págs. 297-298; ACC 54 (1632), págs. 296-299 y 359-360; ACC 59 (1655), págs. 442, 919-920 y 933 y ACC 60 (1655), págs. 52, 61-63, 325-328 y 433.

sus ayuntamientos individualmente considerados (149). Es decir, el número mínimo de procuradores exigido para que las Cortes quedaran reunidas válidamente, con capacidad para deliberar y votar los negocios que se presentasen en un reino, junta o ayuntamiento determinado. Sobre lo que no se produjo un pronunciamiento expreso en las órdenes de votar durante mucho tiempo, pues se limitaban éstas a repetir de forma literal en su capítulo inicial la cantinela de que: «primeramente, todos los caballeros procuradores de Cortes, y secretarios dellas, se han de juntar (...)» (150). Sin mayores concreciones. Hasta las Cortes de 1649, cuando en el capítulo segundo de las ordenanzas se establece con rotunda claridad: «No puede haber Reino sin que haya veinte caballeros procuradores de Cortes precisamente, y lo que en contrario se hiciere es nulo» (151).

Veinte procuradores eran necesarios, pues, a comienzos de las Cortes de 1649, para que el reino se constituyera como tal en cada uno de los ayuntamientos, y pudiera así proceder a deliberar y votar; para «haber reino», en la terminología histórica. Aunque semejante cifra, he de apresurarme a adelantarlo, no debemos contemplarla como una constante inmutable en las Cortes, ni antes de esta fecha ni con posterioridad; y no sólo por el incremento producido en el número de procuradores de las ciudades. Contamos con datos suficientes que avalan esta afirmación.

(149) La mencionada conexión no era un invento de las ordenanzas de votar. Estaba en la mente de los procuradores, individualmente considerados (ACC 6, 1579, págs. 238-239 y ACC 18, 1598, págs. 289-296), así como en la del monarca (ACC 53, 1632, págs. 190-191).

(150) Para su verificación: ACC 18 (1698), pág. 54; ACC 20 (1602), pág. 55; ACC 23 (1607), pág. 36; ACC 27 (1611), pág. 71; ACC 28 (1615), pág. 56; ACC 29 (1617), pág. 93 y ACC 38 (1623), pág. 102.

(151) Con una coletilla final: «y el caballero que estuviere lícitamente ocupado se envíe a excusar», tomada del capítulo primero de las precedentes ordenanzas de votar. Para el precepto oportuno de la orden de votar de 1649; FERNÁNDEZ MARTÍN, *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 119, que luego sería copiado textualmente por las ordenanzas de las Cortes de 1655 (ACC 59, pág. 49) y 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r.).

La primera noticia fidedigna de que dispongo al respecto, arranca de la Asamblea de Valladolid de 1555, casi un siglo antes de las Cortes de 1649. Se encuentra en un documento varias veces citado, un memorial dirigido por el reino al rey para justificar el procedimiento seguido en la elección y nombramiento de los diputados de alcabalas, tras la apelación presentada ante el Consejo Real por algunos procuradores que no habían estado presentes al acuerdo. Donde se nos desvela qué entendían las Cortes por «estando juntos la mayor parte de los procuradores», «estando juntos la mayor parte del reino», o más simplemente; «estando junto el reino» (152).

En esa coyuntura, decimos, el reino defiende su forma de proceder. En primer lugar porque, además del «apercibimiento general de Cortes», efectuado al principio de la reunión con el señalamiento del horario, había existido apercibimiento y llamamiento particular a todos los procuradores de aquellas Cortes, para que asistieran y se juntaran a proveer y votar sobre «la orden» de la elección y nombramiento de diputados de alcabalas. Pero sobre todo porque, según precisa el documento, era costumbre de todos los cabildos y universidades, de todos los órganos que funcionaban «por universidad y colegialmente», que bastaba estuvieran juntas «dos partes de tres» de sus miembros para votar «por mayor parte» y pasar así el acuerdo adoptado (153).

En consecuencia, se exigía la presencia de ventiocho procuradores, de un conjunto de treinta y seis (de las dieciocho ciudades con derecho entonces de voto), para celebrar votaciones válidas, pues sin ese número no había reino, no se consideraba junta la mayor parte de procuradores. En la fecha de 1555, quede claro; y para eso con matices, según apreciaremos a lo largo de este epígrafe del trabajo.

(152) Términos utilizados indistintamente: AGS, PR 71-95, 96, 100, 102 y 103.

(153) El documento, en AGS, PR 71-105. Esta afirmación nos parece mucho más clara que la expuesta por el Condestable en la congregación de nobles de las Cortes de Toledo de 1538, cuando sostiene «que es orden general en todos los ayuntamientos que la mayor parte hace congregación» (CLC V, pág. 58).

Luego, en cambio, no se mantuvo un régimen tan riguroso de mayoría de los dos tercios, al menos como norma general. Basta con apreciar cómo desde algunos años después de 1555, y hasta 1623, fecha de la incorporación a Cortes de Galicia, se necesitaban para «hacer reino» diecinueve votos de procuradores, de un total de treinta y seis, correspondientes a los tradicionales (desde 1498, concesión de voto a Granada) dieciocho ciudades. Lo cual implicaba que el requisito de «mayor parte» para declarar junto al reino, y llevar a cabo deliberaciones y votaciones, se satisfacía con la presencia en la sala de la mitad más uno del conjunto de procuradores del reino; o mayoría absoluta de la composición de las Cortes, si quisiéramos anticipar terminologías parlamentarias. Los testimonios sobre el particular son irrefutables, con remisión a la costumbre del reino (154).

Tampoco permaneció invariable el número de diecinueve procuradores. Recordemos lo antes señalado, cuando apuntábamos que, para las ordenanzas de votar de 1649, con veinte procuradores «había reino», una vez que Galicia adquirió representación en Cortes, elevando hasta treinta y ocho la suma de procuradores. Pero incluso de nuevo variaría la cifra con posterioridad, pues en 1656, tras la agregación de Extremadura a las ciudades de voto, harían reino veintiún procuradores, de un conjunto global de cuarenta (155).

Por resumir, que la asistencia de la mitad más uno de la suma total de procuradores se juzgaba suficiente para formar reino y proceder a las oportunas deliberaciones y votaciones. Sin establecer ninguna diferencia para los actos de juntarse el reino, de conferir y de votar. Cosa distinta sería para la adopción de acuerdos, según más adelante expondremos.

La regla establecida tuvo sus excepciones, con todo, consistentes en exigir una mayor presencia de la habitual para poder

(154) Véase: ACC 4 (1573), pág. 293; ACC 6 (1579), pág. 399; ACC 9 (1586), pág. 126; ACC 18 (1598), pág. 296 y ACC 20 (1602), págs. 254-255.

(155) Según consta en ACC 60 (1655), pág. 327.

deliberar y votar sobre determinados asuntos, considerados de calidad. Como podemos comprobar por las ordenanzas de votar de las Cortes de 1579 y 1583; las únicas, eso es cierto, que contienen peculiaridades en este punto.

En estas ordenanzas, se establece la obligatoria presencia de las dos terceras partes de procuradores para tratar un negocio que en otra ocasión hubiera sido ya votada en el reino, en sentido positivo o negativo. Como también para adoptar acuerdos acerca de un asunto que, votado varias veces en un ayuntamiento, sin ningún resultado, se difería para su definitiva resolución hasta otro siguiente (156). En una línea muy semejante a lo establecido con carácter general en 1555.

No sin discusiones en el seno del reino, al no producirse unanimidad de posiciones en torno a la cláusula de los dos tercios, de acuerdo a lo reflejado en las actas. En particular, el procurador FRANCISCO DE VILLAMIZAR, se oponía a ella en las Cortes de 1579 con varios argumentos. Fundamentalmente: «por estar en costumbre el Reino de hacer junta en Cortes con la mayor parte de él». Pero asimismo: «porque haciéndose como el dicho capítulo dispone, que es que haya las dos partes, sería nunca juntarse en los negocios que convienen» (157).

Tan fundada debía estar la opinión de VILLAMIZAR que, después de 1583 (Cortes que reproducen de manera puntual y exacta los capítulos de votar de 1579), no volvió a aparecer más en las ordenanzas la exigencia de las dos partes de procuradores para formar reino. La Corte, por supuesto, no se mostraría propicia a favorecerla, ante el temor de un acrecentamiento de los males de estas asambleas: muy complejas y costosas (158).

(156) ACC 5 (1579), pág. 448 y ACC 7 (1583), págs. 24-25.

(157) ACC 5, págs. 446-447.

(158) De poco nos vale en este punto la autoridad de CASTILLO DE BOBADILLA quien, al preguntarse por el número de regidores que pueden hacer ayuntamiento, se muestra complaciente con la práctica, que en unas partes, y conforme a Derecho, según él, era la mayor parte, y en otras de tres partes las dos, pero aún había otras situaciones diferentes (*Política II*, págs. 106-107).

El principal obstáculo con que se topaban las Cortes para «haber» o «juntar» reino, y así pasar a deliberar y votar, estaba en el absentismo de los procuradores. De ello eran todos conscientes, conocedores de sus últimas consecuencias, tan temidas por la Corte y las ciudades: las arriba enunciadas, de prolongar la duración de estas asambleas y convertir su funcionamiento en algo francamente oneroso y complicado. Pero el problema era de difícil solución, bien se manifestara en su vertiente más rigurosa de inasistencia de los procuradores a las Cortes, o en la del abandono de éstas de la sala donde se reunían, con preferencia durante el transcurso de las votaciones. Nos fijaremos primeramente en el segundo de los supuestos, en la circunstancia de salirse los procuradores del reino cuando estaba ya reunido, si bien ambas cuestiones, por las derivaciones que entrañaban, se presentaban a menudo entrelazadas (159).

Los testimonios de acreditación del fenómeno no escasean en los libros de actas. Con todo su realismo, sin disimular los efectos. Júzguese por el par de apuntes siguientes. El primero lo tomamos de las Cortes de 1563, con este tenor: «visto que con los caballeros que quedaban en ellas (las Cortes) no había número para hacer reino, se levantaron todos y se salieron y se alzó este dicho ayuntamiento» (160). El segundo, aún más expresivo, proviene de las Cortes de 1579: «y yéndose votando este negocio (del encabezamiento) se salió del Reino DIEGO DE NUNCIBAY, y por no quedar número bastante de caballeros para hacer Reino, se quedó este negocio en este estado» (161). Un suceso nada raro (162), que hasta llevaría al propio reino a dirigirse al presi-

(159) De este modo no producirá asombro que en la deliberación sobre la ordenanza de la asistencia de los procuradores, en las Cortes de 1586, se mezclen el tema de las ausencias y el hecho de levantarse los procuradores de sus bancos ya comenzado el reino (ACC 9, págs. 109-110, 123-128 y 134-139). Al fin y al cabo los presumibles resultados de ambas actitudes eran los mismos: la imposibilidad de celebrar votaciones.

(160) ACC 1, pág. 185.

(161) ACC 6, pág. 389.

(162) Pocos años después, en 1586, el procurador DIEGO PACHECO refería al reino cómo él había visto que habiendo diecinueve procuradores se salía a veces uno, y quedaban dieciocho, y en otras ocasiones había veinte y se salían

dente en demanda de remedio, dado el descrédito en que incurría la autoridad de las Cortes con su práctica (163).

Cierto que las razones de los procuradores para abandonar la sala de las Cortes, eran en algunas oportunidades más bien prosaicas, como para evitar que se les nombrase miembros de comisiones (164). Mas si no se ponía freno a la salida incontrolada de los procuradores de la sede de las Cortes, acabaría por convertirse su práctica en un expediente peligroso, de interesada utilización por los representantes de las ciudades, capaz de obstruir a diario la marcha de las Cortes. Y podemos decir que, al menos en el plano normativo, en el de las ordenanzas de votar, sí se dio solución al problema; lo cual no es poco, si atendemos a lo sucedido con la inasistencia de los procuradores a las Cortes.

En efecto, desde muy pronto, desde las Cortes de 1579, y ya hasta la última reunión, la de 1660, sin excepción alguna, las ordenanzas de votar contienen un capítulo dedicado a prohibir a los procuradores abandonen la sala de las Cortes una vez esté el reino «junto» y mientras duren los negocios tratados en él, salvo con licencia del propio reino (165). Con pequeños retoques y adiciones en el texto de las sucesivas ordenanzas, principalmente para insistir en que los procuradores no deberían solicitar au-

dos, sin poder por ello tratar ni resolver los negocios (ACC 9, págs. 126-127). También: ACC 8 (1586), págs. 235-239, o ACC 2 (1566), págs. 106-108.

(163) ACC 7 (1583), págs. 628-629.

(164) Hasta el punto que las Cortes acuerdan, en 1592, contar «por presente» al procurador que se saliera de la sala a la hora de la votación, tanto a efectos de poder elegir como de formar parte de la Comisión (ACC 12, págs. 185-186).

(165) El capítulo se formula originalmente así: «Otro sí que después de estar el Reino junto, ningún caballero dél pueda salirse fuera hasta estar acabado, si no fuera procediendo licencia del Reino para ello» (ACC 5, pág. 449). Repetido en su literalidad después por las ordenanzas de 1583 (ACC 7, pág. 26), 1586 (AGS PR 78-180), 1588 (ACC 10, pág. 30, cap. 8) y 1592 (ACC 12, pág. 81, cap. 9).

torización para abandonar la sala de Cortes en el momento de las votaciones (166).

Mucho más ardua resultó la regulación de la falta de asistencia de los procuradores a las Cortes. No por menos sentida que la cuestión anterior, ni por carecer de riesgos para la actividad de la institución, antes estuvo siempre en el centro de atención de las Cortes y de la Corte: por la posibilidad de impedir las juntas del reino, dilatando la duración y el coste de estas asambleas, si es que con ello no se lograba dejar de tratar asuntos que sin tantas demoras habría sido objeto de pronunciamiento por parte de los procuradores (167).

Aunque se buscaron y ensayaron medidas para combatir el mal, o al menos para paliarlo. De esta manera, con la finalidad de lograr una mayor asistencia de los procuradores, a ser posible la de todos, en varios de los capítulos de las ordenanzas se

(166) En las Ordenanzas de 1598 se añade el siguiente inciso al final del capítulo: «por los inconvenientes que suelen resultar de lo contrario (ACC 18, pág. 57, cap. 13). Pero la adición más importante se produjo en las Cortes de 1602, igualmente al fin del capítulo, con un dictado de esta naturaleza: «y si estuviera votando, o quisiera votar, algún negocio, no se ha de pedir la tal licencia, ni es conveniente se salga ninguno, por los inconvenientes de consideración que suele resultar de lo contrario» (ACC 20, págs. 59-60, cap. 14). Texto luego recogido, sucesivamente, en: ACC 23 (1607), pág. 41, cap. 15; ACC 27 (1611, pág. 77, cap. 19; ACC 28 (1615), pág. 63, cap. 22; ACC 29 (1617), pág. 100, cap. 21; ACC 38 (1623), pág. 109, cap. 20 y ACC 49 (1632), pág. 145, cap. 20. Mientras en las tres últimas se produce una nueva y pequeña alteración al cabo del texto: «por las consecuencias que en esto suele haber de diferentes negocios graves» (Ordenanzas de 1649, en FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario I*, pág. 23, cap. 20; Ordenanzas de 1655 (ACC 55, Cortes de 1655, págs. 56-57, cap. 19) y Ordenanzas de 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 19).

(167) «Juntáronse los procuradores (...) y por no haber número bastante no hubo reino», leemos varias veces en las actas de las Cortes de 1598 (así, en ACC 18, págs. 340-343 y 359-360). Pero con mucha mayor abundancia en las Cortes de 1655, con este tenor: «No hubo Reino por no haber número, y se hallaron en la sala de Cortes los señores (...)» (en ACC 60, págs. 861, 864, 887-888, 890-891, 895-896, 898-900, 925, 942-945, 968, 1001, 1025-1027, 1033, 1042-1044, 1059-1061, 1072-1074, 1076, 1105, 1138, 1142-1143, 1171-1173, 1185-1186, 1196 y 1200-1202). Por citar dos momentos en que el problema se manifiesta especialmente agudo.

establece la obligación de que los porteros de Cortes avisen individualmente a cada uno de los procuradores del día de la votación de determinados negocios. Reforzando el «apercibimiento» o «llamamiento» general, contenido en los horarios de Cortes, con el particular de las citaciones en las casas de los procuradores (168). Hasta el punto de que el reino no podía comenzar la discusión de estos asuntos sin que previamente los porteros dieran fe de haber llevado a cabo las oportunas comunicaciones, con registro del testimonio en los libros de Cortes (169). Mas siempre, claro está, en circunstancias de algún relieve, por razón de la materia, o por motivaciones concretas de procedimiento. Como decía FRANCISCO DE VILLAMIZAR, en el debate surgido en las Cortes de 1579 sobre la exigencia de la presencia de los dos tercios de procuradores, «le parece que es muy justo, que se llame a todos los procuradores de Cortes, acordándolo el Reino, para negocios arduos y extraordinarios, que haya necesidad de llamarlos»(170). Pero tales negocios arduos siguieron una proporción creciente, a medida que transcurría el tiempo; signo, una vez más, de la inevitable complejidad de las Cortes.

Dentro de estos supuestos se encuentran los conocidos en las ordenanzas como «casos nuevos». Tratábanse, por así decirlo, de proposiciones hechas por algún procurador en cuestiones de interés, no sometidos hasta entonces a la consideración del reino. Por ello requería tiempo para su deliberación y señalamiento

(168) Práctica anterior a las primeras ordenanzas, según comprobamos por los precedentes de las Cortes de 1555 (AGS PR 71-105).

(169) Voy a limitarme a dos citas concretas de los mil y un testimonios consignados en las actas. La primera, datada en 17 de junio de 1599, tiene este texto: «Luego se acordó que atento que los porteros han dado fe que no han llamado para hoy a los caballeros que faltan, que se llame para mañana a los que están en Madrid para votar este negocio. La segunda lleva fecha de 18 de junio del mismo año: «Los porteros dieron fe que han llamado para hoy a los caballeros que están en Madrid y vote el Reino sobre lo contenido en la proposición que hizo D. (...) que es para lo que se hizo el llamamiento» (ambas en ACC 18, pág. 289).

(170) ACC 5, pág. 447.

del día de la votación, con aviso personal de los porteros a todos los procuradores, presentes y ausentes (171).

Parecido tratamiento procedimental merecían los negocios que votados en un ayuntamiento, cuando menos dos veces, no habían sido acordados por mayor parte, pero tampoco denegados. Con objeto de que en una fecha inmediatamente posterior, y con la presencia del mayor número posible de procuradores, se adoptara ya definitivamente la resolución (172).

Excepcional se consideraba por todas las ordenanzas que algún procurador —o grupo de procuradores— solicitara se volviese a votar un negocio ya determinado por mayor parte, en sentido aprobatorio o denegatorio. Para lo que se exigirían muchos requisitos, entre ellos la fe de los porteros de la notificación a todos los procuradores; teniendo en cuenta, según se advierte, que una nueva votación sobre asunto ya pasado por mayor parte (la revocación de acuerdos) podía dañar la autoridad del reino (173).

(171) ACC 2 (1566), pág. 269; ACC 5 (1579), pág. 449; ACC 7 (1583), pág. 26; ACC 10 (1588), pág. 30, cap. 7; ACC 12 (1592), págs. 80-81, cap. 7; ACC 18 (1598), pág. 57, cap. 11; ACC 20 (1602), pág. 59, cap. 12; ACC 23 (1607), pág. 40, cap. 13; ACC 27 (1611), pág. 76, cap. 16; ACC 28 (1615), págs. 61-62, cap. 18; ACC 29 (1617), pág. 99, cap. 18; ACC 38 (1623), pág. 108, cap. 17 y ACC 49 (1632), pág. 76, cap. 17.

(172) ACC 5, pág. 448; ACC 7, págs. 24-25; ACC 10, págs. 28-29, cap. 2; ACC 12, pág. 79, cap. 2; ACC 18, págs. 54-55, cap. 3; ACC 20, pág. 56, cap. 3; ACC 23, pág. 37, cap. 3; ACC 27, pág. 71, cap. 3; ACC 28, pág. 57, cap. 3; ACC 29, págs. 93-94, cap. 3; ACC 38, págs. 102-103, cap. 3; ACC 49, págs. 64-65, cap. 3; Ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario I*, pág. 121, cap. 13); ordenanzas de 1655 (ACC 59, págs. 53-54, cap. 12) y ordenanzas de 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 12).

(173) ACC 5, pág. 448; ACC 7, pág. 26; ACC 10, pág. 29, cap. 3; ACC 12, págs. 79-80, cap. 3; ACC 18, pág. 55, cap. 4; ACC 20, págs. 56-57, cap. 4; ACC 23, págs. 37-38, cap. 4; ACC 27, pág. 72, cap. 4; ACC 28, págs. 57-58, cap. 4; ACC 29, pág. 94, cap. 4; ACC 38, pág. 103, cap. 4; ACC 49, pág. 71, cap. 4; ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario, I*, pág. 121, cap. 13; ordenanzas de 1655 (ACC 59, págs. 53-54, cap. 12) y ordenanzas de 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 12).

Todavía existían otros casos en los que se precisaba la citación individual de los procuradores por los porteros y la consiguiente fe de éstos ante el reino. En concreto, en el supuesto de que los procuradores propusieran votar alguna ayuda de costa o gratificación por encima de la cuantía de diez mil maravedises. En fechas tardías del desarrollo de las Cortes (174).

Por fin, y a causa de ser «cosa tan grave», igualmente se necesitaba del llamamiento particular de todos los procuradores por porteros, con la oportuna fe de su realización, en tema de dispensas de las condiciones de millones. Para ordenanzas de Cortes de épocas aún más avanzadas que las del capítulo mencionado en último lugar (175).

Pero este remedio no se revelaba suficiente para eliminar el absentismo de los procuradores. Como también parecían poco persuasorios otros arbitrios, así señalar tres días a la semana como de obligatoria asistencia a los ayuntamientos, con reducción de los horarios (176), o prohibir las licencias para ausentarse y suspender las dadas (177). Ni más útiles resultaban otros instrumentos propuestos en las Cortes: llevar una memoria de los presentes y ausentes, dando cuenta al presidente de los pro-

(174) ACC 27 (1611), pág. 75, cap. 13; ACC 28 (1615), pág. 61, cap. 15; ACC 29 (1617), pág. 98, cap. 15; ACC 38 (1623), pág. 107, cap. 14; ACC 49 (1632), pág. 76, cap. 14; ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 125, cap. 35); ordenanzas de 1655 (ACC 59, pág. 62, cap. 34) y ordenanzas de 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 34).

(175) Ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 119, cap. 8), 1655 (ACC 59, págs. 50-51, cap. 7) y 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 7).

(176) Para esta propuesta, en favor de consultar al rey: ACC 54 (1632), pág. 60. Sugerencia que pasaría a convertirse en capítulo de ordenanza en Cortes posteriores.

(177) En ACC 54 (1632), págs. 296-299 y ACC 59 (1655), pág. 778.

curadores que faltaban (178); o que excusaran la ausencia los procuradores impedidos de asistir al reino (179).

El único recurso eficiente, a la vista de las reacciones expresadas por los procuradores de forma continuada, consistía en penar con multas a los procuradores ausentes. Un auténtico caballo de Troya, que la mayoría de procuradores intentaba rechazar con todas las fuerzas a su alcance. Tanto que su plasmación en ordenanzas de Cortes, fuera en 1583, o en 1586, está rodeada de penumbras; por citar de momento los instantes donde pudo haber adquirido rango de ordenanza de Cortes el sistema de sanciones.

Porque de las Cortes de 1586 conservamos un texto manuscrito de ordenanzas, en las cuales, en uno de sus capítulos (todavía sin numerar), se enfrentan de lleno con la reglamentación de las ausencias de los procuradores. Se parte en él de los inconvenientes originados en el curso de los negocios del reino, así como en la reputación y autoridad de éste, por el hecho de no residir y asistir todos los procuradores a sus juntas. Con una traducción bien inmediata: «porque esta desorden ha llegado no solamente a faltar algunos cada día, mas a no haber el número

(178) Por ejemplo, en ACC 59 (1655), pág. 933. Pero con anterioridad las cosas no eran muy distintas, a veces con aparente cinismo. Valore el lector el siguiente texto: «El Reino acordó que se junte a las ocho de la mañana y estén los que vinieren hasta las nueve, y si entonces no hubiere suficiente número de caballeros para juntarse y hacer Reino, se puedan ir sin guardar más, y se haga una memoria de los que vinieren para que se lleve al presidente» (ACC 6, Cortes de 1579, pág. 239). Pero no es para despreciar este otro testimonio: «Se acordó por mayor parte que venga uno de los secretarios de las Cortes a la sala de ellas cada día a las ocho de la mañana precisamente, y ponga en un libro los caballeros procuradores que vinieren y se enviaren a excusar hasta las nueve, para que den cuenta de ello al reino, y esto sirva de premio o pena» (ACC 23, Cortes de 1607, pág. 245). Bien que la memoria fuera un paso hacia adelante respecto a precedentes posturas (ACC 4, Cortes de 1573, pág. 293).

(179) Para esto, ACC 20 (1602), págs. 36-37. Señal de que no se valoraba lo preceptuado en las ordenanzas aprobadas en las Cortes de 1598 (ACC 18, pág. 54, cap. 1), luego asimismo recogido en las ordenanzas de las propias Cortes de 1602 (ACC 20, pág. 56, cap. 1).

necesario para que haya reino en muchos días». Situación que se agravaría «en el fin y remate de las Cortes», pues, al decir del citado capítulo, se disolvían en momentos inoportunos, cuando los despachos del reino andaban bastante atrasados y sin tiempo para resolverlos.

Ante tal estado de cosas, el reino (?) entiende que el remedio, para ser eficaz, debía situarse a la altura del daño causado, atacando a los procuradores en su punto más débil y sensible: en el de los beneficios económicos –cuantiosos y diversos– obtenidos por su participación en las Cortes. Para ello se establece que, las ayudas de costa repartidas hasta entonces por el reino entre todos los procuradores, tras licencia del rey, se asignen en adelante únicamente a los procuradores que realmente asistieran y residieran cada día en los ayuntamientos del reino, como distribución cotidiana. De modo que la parte correspondiente a los ausentes se prorratearía entre los presentes en razón de los días de asistencia, con la salvedad de contar como presentes a los procuradores enfermos y a los que gozasen de licencia temporal del presidente para no asistir. Como un paso más, con la finalidad de que todo quedara bien amarrado, ordena el capítulo que cada cuatro meses nombre el reino a dos procuradores de su junta, con la obligación de llevar un libro donde se recoja la residencia de todos los representantes de las ciudades, con su parte de asistencias y faltas, de manera que, conforme a lo que en él constase, percibiría cada procurador su proporción de ayudas de costa. Con una ulterior precisión todavía, atendiendo a los especiales efectos para las Cortes de las inasistencias de última hora. Para cuya corrección se acuerda que la postrera ayuda de costa se reparta sólo en su mitad, mientras el resto había de permanecer en poder del receptor del reino hasta el momento de la disolución de las Cortes, cuando al fin de ellas, una vez hechas las cuentas de las asistencias de cada uno de los procuradores, se distribuiría entonces en proporción a las mismas (180).

(180) Su texto en AGS, PR 78-180, que no en libros de actas. En forma de memorial al rey, solicitando el reino su confirmación; no hace falta volver a recordarlo.

No debía convencer mucho a las Cortes de 1586 semejante ordenanza de asistencia, ya que las opiniones de los procuradores en el interior del reino se manifestaron más bien hostiles a su aprobación, y en diversos instantes de su desarrollo, como un tema recurrente, volviéndose sobre él de forma periódica. Según así se desprende de la sola lectura de las actas correspondientes (181). Nada difícil de comprender, porque cuanto más duraran las Cortes, más ingresos percibirían los procuradores. Los problemas los sentirían principalmente la Corte y las ciudades.

Cierto que las posturas en las Cortes no fueron unánimes, por la existencia de una minoría partidaria de establecer sanciones contra los procuradores que no asistieran a sus juntas a la hora señalada por el reino. A imitación, decían los discrepantes, de todos los cabildos de Castilla, eclesiásticos y seculares, donde se castigaban las ausencias injustificadas. Contra el interesado parecer de la mayoría, reacia al género de las multas, plasmado en acuerdo, apelado por algunos procuradores ante el Consejo Real.

El Consejo, como órgano de la Corte, estaba a favor de la celeridad de las reuniones, de la rapidez en el desenvolvimiento de las Cortes, por su menor coste económico y político, para lo que podía servir de revulsivo multar a los procuradores poco diligentes en el cumplimiento de su obligación de asistir a los ayuntamientos. Dirección en la que se movía el auto mediante el cual resolvía este organismo la apelación de los procuradores disconformes, basando su determinación, según se apunta en el fallo, en un acuerdo de las anteriores Cortes de 1583, que pasaban a confirmar en su entera extensión. Un acuerdo del que no ha quedado constancia en las actas, de forma harto sospechosa, como si la Corte, en lugar de las Cortes, fuera la verdadera interesada en la aprobación del capítulo de la asistencia de los procuradores (182). Mas de lo que sí tenemos certeza es del rechazo

(181) ACC 8, págs. 182-186, 190-191, 193-194, 196-197 y 203-204 y ACC 9, págs. 109-110, 123-128 y 134-139.

(182) Lo más cercano a este tema que he encontrado en las actas de 1583, se refiere a la Comisión aprobada por el reino con el fin de que el presidente

sentido por el reino ante el auto del Consejo, reflejado en el acuerdo «por mayor parte de procuradores» de elevar recurso de suplicación contra el mismo. Como también de nuevos debates surgidos en la mencionada convocatoria de Cortes, con sucesivas votaciones, pero asimismo con resultado negativo respecto a la pena de multas (183).

La convocatoria de Cortes de 1586 no fue la única que presencié vivas deliberaciones sobre el tema de las inasistencias de los procuradores, o nuevas proposiciones sobre la cuestión. Las sugerencias y las discusiones se sucedían sin descanso. Como en las Cortes de 1592, cuando se decide aplicar las sanciones a los ausentes en uno de los ingresos menores de los procuradores, en los «lutos», los paños negros o los lutos regios, que les pudieran corresponder mientras estaban reunidos en las Cortes (184). O como ocurre en las Cortes de 1598, donde vuelve a sopesarse la conveniencia de establecer por ordenanza multas para los procuradores ausentes, con la salvedad de los enfermos, de los que estuvieran fuera de la Corte en negocios del reino y de que tenieran licencia del presidente. Mas con rechazo de la «mayor parte» de procuradores también en este caso: «que no se trate de imponerles premio ni pena, pues basta la de sus conciencias, a que tanto están obligados», según los términos del acuerdo del reino (185).

Y no fueron los últimos estos episodios. Un nuevo exponente de lo dicho se nos ofrece en las largas Cortes de 1623; en varios pasajes de sus actas. Resulta en este sentido aleccionador uno de los acuerdos del reino: «que se escriba la falta que su ausencia

ordene lo necesario para impedir que los procuradores abandonen la sala antes de tomarse resolución en los negocios (ACC 7, págs. 628-629).

(183) Con la particularidad que a partir de un momento de la discusión (ACC 9, págs. 109-110) la propuesta de las multas se extiende a la pérdida del salario recibido de las ciudades, a prorrata de los días que faltaren los procuradores, y no tan sólo a las ayudas de costa obtenidas por mediación del rey.

(184) ACC 15, págs. 709-710; motivado, sin duda, por las repetidas faltas del número de procuradores requerido para formar reino (ejemplos en ACC 15, págs. 698-702).

(185) ACC 18, págs. 189-197.

hace y que importa vengan con brevedad a asistir a sus oficios», surgido como respuesta a una proposición dirigida a privar a los procuradores ausentes de todos sus «emolumentos». Pese a las razones y argumentos de la propuesta: «que no gocen (los procuradores ausentes) de los emolumentos que los caballeros presentes gozan, por ser como son emolumentos personales, debidos por asistencia y ocupación personal y no por el oficio real que tienen de ser procuradores de Cortes» (186). Pero la misma actitud mostraría el reino algunas fechas después, ante una orden regia que pretendía castigar a los procuradores ausentes con la pérdida de otro de sus beneficios más preciados: la gratuidad de sus casas de aposento en la Corte. Porque el reino decidió elevar consulta al rey para que los procuradores ausentes continuaran gozando de aposentamiento gratuito, consignado en los millones de sus ciudades (187).

La situación no cambiaría de forma radical en las Cortes posteriores, pero sí nos es dado apreciar por la lectura de las actas una cierta inflexión a partir de la convocatoria de 1632, coincidiendo con la implantación del voto decisivo en el reino, en la junta de procuradores. Como si se tratara de hacer alguna concesión a la Corte, ante la agobiante presión de ésta.

La Corte se sentía molesta en la época de las citadas Cortes de 1632 por los retrasos en los horarios de los ayuntamientos, y lo que era más grave, porque muchos días no llegaba a haber junta de procuradores. Según se lo hace saber el presidente a las Cortes por medio de un escribano mayor (188). Nada nuevo en ello, mas no sin comprensiones esta vez por parte de algún sector de procuradores, que se cuestionaba con mucha seriedad si los procuradores que no asistían a las juntas podían gozar de ayudas de costa y emolumentos, ampliando ahora las dudas hacia los procuradores ausentes con licencia del rey o del presidente (189). En momentos en que los lazos de los procuradores

(186) ACC 45, págs. 404-406.

(187) ACC 48, págs. 201-203 y 237.

(188) ACC 52, págs. 94-95.

(189) ACC 53, pág. 111.

con sus ciudades se habían aflojado, por la pérdida de la capacidad de decisión de los concejos con privilegio de voto.

El terreno parecía abonado para una intervención regia. Como así sucedería. Porque el monarca, mediante una real orden, pretendió regular en detalle el tema de la asistencia de los procuradores a sus ayuntamientos. Con tal motivo recalca la obligación de los procuradores de acudir a todas las juntas del reino, al tiempo que establece un horario de reuniones. Más aún, para evitar disculpas, hace hincapié en la fe de porteros de haber avisado a todos los procuradores. E incluso llega a determinar que el escribano mayor lleve un libro donde se asienten los nombres de los procuradores ausentes, con la salvedad de los enfermos, o de otros que tuvieran causa justificada para excusar su presencia, por licencia del monarca o del presidente. Pero no se detiene aquí la orden del monarca, pues entra en el fondo del aspecto más espinoso, el de las penas, al fijar una sanción a los procuradores ausentes, a prorrata de los días que faltaren, en su parte de ayudas de costa, propinas, luminarias y salarios de sus ciudades. Sin que faltara tampoco la prohibición de que los procuradores abandonaran la sala de Cortes durante el desarrollo de las juntas, si no era con la licencia del reino (190).

Minuciosa sí era la ordenanza regia. No obstante, no obtuvo resultados de momento, dada la oposición del reino a cuanto representase merma en los beneficios de los procuradores. Si bien se hacía recubrir esta postura con ideales más nobles: el descrédito en que incurriría la autoridad de las Cortes si se imponía el sistema de multas. Con varias consultas al rey en este sentido (191). Prefiriendo el reino otro género de medidas, como la suspensión de licencias a los ausentes, las excusas de los procuradores enfermos, o la lectura, al comienzo de cada ayuntamiento, de los nombres de quienes habían acudido a la junta precedente (192).

(190) ACC 53, págs. 190-191.

(191) ACC 53, págs. 212-214 y 217-218, así como ACC 54, pág. 60.

(192) ACC 54, págs. 296-299, 317 y 359-360.

A la postre, la contumacia de los hechos y la insistencia de los apremios de la Corte acabaron por dar algún fruto. Por mezquino que hoy nos parezca, y aun entonces no bien aceptado por todos los procuradores, a la vista de los votos particulares de distintos procuradores. Porque a lo más que llegó el reino fue a negar a los ausentes, repartiendo entre los presentes, las tres «propinas» de San Isidro, San Juan y Santa Ana, otro de los pequeños gajes o emolumentos de los representantes de las ciudades. Según consulta dirigida al rey para su aprobación, quien, a pesar de su anterior orden, confirmaría el acuerdo del reino sobre multas tan modestas (193). Algo era algo.

No es plan de seguir con el relato de lo acontecido en las Cortes con la regulación de la asistencia de los procuradores. Porque el acuciamiento de la Corte y la tibia respuesta del reino, observables en la convocatoria de 1632, continuaría siendo la tónica de Cortes sucesivas, si no aumentada, conforme observamos en la reunión de 1655, donde el acuerdo más trascendente de los procuradores consistió en multar, al «arbitrio» del reino, a cuantos no asistieran a las Cortes cuando hubiera precedido llamamiento particular, con aviso de los porteros en sus casas. Mas sin intención por parte de los procuradores de incorporar el acuerdo a las ordenanzas de votar, como uno de sus capítulos, no fuera a alcanzar consecuencias no deseadas, perjudiciales a sus intereses personales. Bien que la Corte tampoco agotara sus posibilidades de coacción sobre los procuradores, cortando en seco el grifo de las ayudas de costa y los emolumentos, dependiente como estaba de la voluntad de los procuradores para aprobar los servicios y otros medios financieros demandados por el presidente en nombre del monarca. Aunque muy apurada sí se debía encontrar la Corte, como para ordenar el rey que los procuradores, que a la vez fueran miembros de los consejos, se excusasen de cualquier otra ocupación por precisa que pareciera, incluida la propia asistencia a los Consejos (194). Otro parche para la exasperante lentitud del

(193) ACC 54, págs. 433-438 y 456-458 y ACC 55, págs. 22-23.

(194) Para las inasistencias de los procuradores en esta reunión: ACC 59, págs. 778, 919-920, 933, 948-950 y 963 y ACC 60, págs. 52-54, 62-63, 320-322, 325-328, 433, 917, 1002-1004, 1010 y 1148-1149.

funcionamiento de las Cortes, derivada entre otras causas del absentismo de los procuradores, que sólo se zanjaría a partir de 1665, cuando la regente MARIANA DE AUSTRIA, muerto FELIPE IV, anuló la convocatoria de ese mismo año, no volviendo a reunirse más esta asamblea en el resto del siglo.

Tras esta detenida exposición de la reglamentación del tema del absentismo de los procuradores, en su doble faceta de inasistencia a las juntas y de abandonar la sala de Cortes durante las deliberaciones y votaciones, damos por finalizado el estudio de uno de los puntos principales del funcionamiento de la institución, alusivo a la formación, junta o constitución del reino: el número indispensable de procuradores para que se comenzase a deliberar y a votar. A continuación, siguiendo el curso del trabajo, intentaremos desarrollar una cuestión aneja a la anterior, la regulación del régimen utilizado por las Cortes en la determinación de los asuntos, a saber: el número mínimo de procuradores exigido para que de forma válida pasara el reino un acuerdo. Partiendo, como realidad inevitable y conexas, de que éste estuviere previamente formado o junto; en cada ayuntamiento, se entiende, y a la hora de procederse a la votación. Con distinción, por tanto, entre mayorías de procuradores: para poder votar y para adoptar acuerdos. La denominada «mayor parte del reino» no se presentaba unívoca en las fuentes de las Cortes castellanas de los siglos XVI y XVII, como no lo era tampoco en otros órganos colegiados y corporativos de su tiempo. Con traslación posterior al lenguaje parlamentario en términos de «quórum»: de «presencia» y de «decisión».

4.4. El régimen de adopción de acuerdos

¿Que se entendía «por mayor parte del reino» cuando se trataba de la toma de acuerdos por las juntas de procuradores? En este apartado, como en tantos otros, hubo oscilaciones y formulaciones diversas a lo largo de los años. ¡Como que ni siquiera fue siempre empleada la expresión «por mayor parte» para referirse a la mayoría de procuradores requerida para adoptar con validez los acuerdos! De esta manera, en las ordenanzas de los

procuradores de las Cortes de Ocaña de 1469, anticipo de las de siglos posteriores, se sienta el siguiente principio: «estaremos a los más votos, que los de menos votos no se puedan desviar dello» (195). Unas palabras, «los más votos», que no conviene olvidar, porque volverán a aparecer en Cortes posteriores, si bien con una significación diferente, para distinguir «los más votos» de «la mayor parte de votos», en situaciones muy coyunturales.

Todo parece indicar, no obstante las variantes de terminología, que ya en el siglo XV se situaban los procuradores dentro de los cauces seguidos en las votaciones durante las dos centurias posteriores. Cuando las fórmulas ordinariamente utilizadas, en la práctica idénticas entre sí, adquirieron esta dimensión: «regulados los votos de los procuradores, salió por la mayor parte del reino (...)», «pasó por la mayor parte», «quedó determinado por la mayor parte», o «quedó resuelto por la mayor parte». Repetidísimamente usadas en los libros de Cortes, en particular desde 1563 (196). Como asimismo, con las adecuaciones de rigor a la naturaleza del contexto, aparecen en distintos capítulos de las ordenanzas de votar (197). Pero ya debió ser corriente su empleo en Cortes un tiempo antes de la fecha de 1563 (198). El problema residía en cuantificar la cifra de votos requerida para adoptar los acuerdos, para pasarlos por mayor parte de procuradores, o del reino.

(195) OLIVERA SERRANO: *Las Cortes de Castilla*, págs. 331-332.

(196) O sus contrarias: «Regulados los votos no salió (no pasó, o no se determinó) nada por mayor parte del reino», una y otra vez empleadas, siempre que no hubiera unanimidad o asentimiento, que no pasaran los negocios «de conformidad».

(197) Ya aparece en las ordenanzas de 1566 (ACC 2, pág. 268) y 1579 (ACC 7, págs. 24-25), y luego en todas las demás, con mayor profusión a medida que amplían capítulos.

(198) Como se pone de relieve en la documentación de las Cortes de 1555, con clara distinción entre los dos tipos enunciados de mayor parte, pues por un lado se apunta: «estando juntos la mayor parte del reino», y por otro aparece la también fórmula de ritual: «y luego se contaron y regularon los votos y pareció que la mayor parte fue en que (...)». Tomo las frases de los textos publicados por TOMÁS Y VALIENTE, como apéndice documental de su trabajo: «La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)», en AHDE, 42 (1962), págs. 452-453, 456 y 462, en particular.

Como ya ocurriera con la constitución o formación del reino, habrá que esperar a fechas muy tardías para encontrarnos con un pronunciamiento explícito de las ordenanzas de votar. Exactamente hasta 1649, el mismo año que se regula por ordenanza el número preciso de procuradores para declarar junto al reino. También sin sombra de dudas, ahora en su capítulo once: «Es costumbre que para regularse por mayor parte un acuerdo, ha de tener un voto más de los caballeros presentes, de suerte que de los treinta y ocho caballeros procuradores de Cortes ha de tener los veinte para pasar el voto, y menos no basta para salir; y por esta orden, según el número de caballeros, se ha de hacer la regulación» (199). Con recepción casi literal del texto, en el capítulo diez, por las ordenanzas de las Cortes de 1655 y 1660 (200).

Es decir, que la mitad más uno de los procuradores presentes era suficiente para «pasar por mayor parte» los acuerdos en las Cortes. Pero, ¡atención!, repárese en el detalle de que se trataba de la mayoría de los presentes, reunidos en un número bastante como para «haber reino», para «juntarse el reino». Porque, por necesidades de su constitución, debían en cada ayuntamiento estar presentes a las votaciones un mínimo de diecinueve procuradores de un conjunto de treinta y seis, y luego veinte de treinta y ocho, y más tarde veintiuno de cuarenta, a medida que se acrecentaban —en el siglo xvii— los votos en Cortes (201).

Pero este régimen de mayoría, la mitad más uno de los presentes, encontrará resistencias, hasta el grado de que en ciertos

(199) En FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 120.

(200) Para las Cortes de 1655: ACC 59, pág. 52 y para las de 1660: ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r. Aunque en estas dos convocatorias sólo existe una pequeña modificación respecto al capítulo correspondiente de las ordenanzas de 1649, pero afortunada, ya que elimina por redundante, y susceptible de mala interpretación literal, el siguiente párrafo: «y menos no basta para salir», que en 1649 se añadía a la cuantía de 20 votos, de 38, necesaria para la determinación de los negocios.

(201) No sin su evolución en cuanto al requisito de la presencia, según se recordará, porque en las Cortes de 1555 todavía se apuntaba: «basten que estén juntos dos partes de tres de los votantes, y que entre estas dos se pase por la mayor parte» (AGS, PR 71-105).

supuestos nunca se aplicaba. Por una tendencia, casi innata en las Cortes, a buscar mayorías holgadas para la adopción de acuerdos, si no la unanimidad, cosa nada rara, según descubrimos con suma frecuencia en las fuentes por la expresión: «de conformidad», «pasó de conformidad»; al fin y al cabo, un modo lógico de proceder, porque otro tanto sucedía con un tema afín, la determinación del número requerido de procuradores para que pudieran votarse los negocios del reino. Ya hablamos en su momento de los esfuerzos de las Cortes, reflejados en varios capítulos de las ordenanzas de votar, para conseguir que estuvieran presentes todos los procuradores –o los más posibles– a la determinación de diversos supuestos, como los casos nuevos, la revocación de acuerdos o la concesión de gracias y dispensas de millones; exigiéndose a los porteros dieran fe del llamamiento, que se registraba en los libros de acuerdos (de actas). Pero es preciso profundizar más.

Por avanzar algunos datos, me referiré en primer lugar a lo acontecido en la congregación de nobles de las Cortes de Toledo en 1538, puesto que en ella llega a plantearse cuál sería el número de votos necesario para la validez de los acuerdos. Con una resolución que hacía distinciones, dentro, por lo demás, de un vocabulario de marcado acento procesal (de pleitos), ya que diferenciaba entre «autos interlocutorios» y «lo definitivo» o «conclusivo». Y mientras para los autos interlocutorios bastaba la mayor parte de votos, si lo que se sometía a votación era lo definitivo (el pronunciamiento sobre el establecimiento de una sisa general) precisábase entonces la unanimidad: «nemine discrepante», «no ha de faltar ninguno», en sus propias palabras. Extendiendo también el requisito de la unanimidad para la revocación de acuerdos ya aprobados por mayor parte. Aun cuando después todavía se producirían sus disputas por la pretensión, extendida entre los nobles, de que en lugar de la mayor parte de los votos prevaleciera la exigencia de los dos tercios de los presentes. Aparte de que no siempre era fácil delimitar si el acuerdo versaba sobre lo definitivo o sobre lo interlocutorio (202).

(202) Para estas Cortes: CLC V, págs. 54-58, 66-67, 70 y 75.

Con su significación para el futuro, según ahora comprobaremos, siquiera como precedente, puesto que a los grandes señores no se les convocaría más a Cortes después de la recalcitrante actitud mantenida en 1538. Los problemas de procedimiento, a no dudar, no eran exclusivos de las congregaciones de los nobles.

Las propias ordenanzas establecen ciertas salvedades a la regla de la toma de acuerdos por mayor parte de los procuradores presentes. En concreto, en un capítulo varias veces traído ya a colación; y no será la última. Se trata de aquél que regula el supuesto de un negocio resuelto en el reino por mayor parte, en sentido positivo ó negativo, y luego vuelto a someter a consideración de los procuradores en ayuntamientos posteriores. En este caso, por el valor de lo votado, la posibilidad de revocar acuerdos, las ordenanzas exigían varias condiciones: la primera, justamente, que no se tratara de nuevo «si no fuere en conformidad de todos los caballeros que hicieren Reino, o por lo menos de cuatro partes las tres». Aparece inicialmente en las órdenes de votar de las Cortes de 1598, repitiéndose sin excepción en todas las demás, con alguna ligera variante de redacción (203). Renglón distinto es su interpretación y cumplimiento (204).

No era éste el único caso en que se requería una mayoría reforzada o cualificada. Porque también la estipulaban las ordenanzas para otro negocio, las dispensas de las condiciones del servicio de millones; «por ser cosa tan grave», conforme se

(203) Según se observa en: ACC 18 (1598), pág. 55, cap. 4; ACC 20 (1602), págs. 56-57, cap. 4; ACC 23 (1607), págs. 37-38, cap. 4; ACC 27 (1611), pág. 72, cap. 4; ACC 28 (1615), págs. 57-58, cap. 4; ACC 29, (1617), pág. 94, cap. 4; ACC 38 (1623), pág. 103, cap. 4; Ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 121, cap. 13; ACC 59 (1655), pág. 53, cap. 12 y Ordenanzas de 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 12). La única modificación digna de reseñar entre todas ellas se produce en las Cortes de 1632, en el capítulo cuarto de sus ordenanzas, donde el vocablo «de conformidad» se sustituye por esta otra fórmula: «por tres votos que contradigan» (ACC 49, pág. 71).

(204) Sobre estos problemas, y centrados en las Cortes de 1617: ACC 29, págs. 75-76 y ACC 31, págs. 62-63, 95-97, 116-117 y 136-137.

apunta. Mas con alguna discriminación, pues al rigor, «con tres votos secretos que digan de no queda denegado», se reservaba para las peticiones de particulares, que no para las tocantes al monarca, ya que entonces se votaría «público», siendo suficiente la mayor parte de procuradores para la oportuna concesión (205).

Para las dispensas de millones, pero asimismo se propugnaba un régimen especial para todos los negocios de gracia en general. Mucho era lo que tras la palabra gracia andaba en juego, principalmente la autonomía de las Cortes para disponer con libertad del dinero consignado para sus gastos. De ahí el prolongado debate en el reino sobre la forma de ordenar las concesiones de gracia, con muchas divisiones entre los procuradores y con serias oscilaciones de unas convocatorias a otras, según se entenderá por los apuntes que vamos a efectuar enseguida.

Las proposiciones de los procuradores, en demanda de una regla específica para adoptar acuerdos de gracia, las contemplamos ya en las Cortes de 1586. Bajo formas severas, pues en una propuesta formulada en el reino se pretendía la unanimidad de los procuradores: que en las cosas de la mera gracia del reino bastaba con un sólo procurador discrepante para que no pasaran adelante. Mas con respuesta dilatoria de las Cortes por el momento (206).

Tampoco el reino decidió nada en otra oportunidad, años más tarde, en las Cortes de 1611. Mejor dicho, los procuradores sí se pronuncian, pero para rechazar por mayor parte una nueva proposición dirigida hasta el mismo fin que las precedentes: declarar denegada una gracia con un sólo procurador en contra. Con votos particulares de interés en el curso de la deliberación, menos restrictivos, por cuanto se mostraban partidarios de que

(205) Ordenanzas de 1649 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, pág. 119, cap. 8), 1655 (ACC 59, pág. 5051, cap. 7) y 1660 (ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r, cap. 7).

para otorgar gracias y ayudas de costa fuera suficiente con los dos tercios de procuradores presentes (207).

En contraste con las Cortes anteriores, las de 1615 ya se mostrarían receptivas a establecer una regla específica para poder adoptar acuerdos en la rama de la gracia. Con la crudeza solicitada en reuniones pasadas: «y que si saliera un no respecto de ser de gracia, quede denegado», conforme reza el párrafo final del capítulo diez de las ordenanzas de votar de estas Cortes. Entendiéndose por gracia dar alguna ayuda de costa o limosna, préstamos, anticipos de salarios o crecimientos de ellos, así como cualquier otra merced (208).

La situación distaba mucho de ser pacífica pese a la existencia del citado capítulo. Antes se mostraba bien complicada, tanto como para que esta reglamentación desapareciera de la orden de votar inmediatamente siguiente, aprobada en las Cortes de 1617 (209). Mas a la vez era tan fluida, como para que a lo largo de esta última reunión surgiera de nuevo la discusión, con propuestas variadas: pues mientras para unos bastaba con los dos tercios de procuradores, para otros se precisaban las tres cuartas partes, y no faltaban quienes continuaban sosteniendo el rechazo de las gracias con la contradicción de un solo voto (210). En unas Cortes, por cierto, donde se critica con aspereza la costumbre de reformar las órdenes de votar cuantas veces así lo deseaba la mayor parte de los procuradores presentes en el reino (211).

Conflictivo se planteó también el tema en las Cortes de 1621, con un reñido debate a propósito del famoso capítulo

(206) ACC 8, pág. 153.

(207) ACC 27, págs. 69-70.

(208) ACC 28, págs. 58-59.

(209) Ahora cambia el estribillo final del capítulo diez: «y haya de pasar y pase lo que acordare la mayor parte en los dichos votos secretos» (ACC 29, págs. 96-97).

(210) ACC 29, págs. 75-76 y ACC 31, págs. 62-63, 95-97, 116-117 y 136-137.

(211) El alegato contra la imposición del criterio de la mayor parte fue obra del procurador ALVARO DE QUIÑONES (ACC 29, págs. 305-306).

diez de las ordenanzas, uno de los destinados a regular las votaciones de secreto. Entre defensores de mantener la redacción del capítulo como en las Cortes de 1617 y quienes, encabezados por los comisarios encargados de proponer el texto de las ordenanzas, deseaban otra formulación: «que tres contradicciones basten para que no se ejecuten las cosas de gracia». Al final, con apelaciones de procuradores discrepantes y una inusual aclaración del reino, en cosa ya pasada por mayor parte, se acordó que para las votaciones secretas de los negocios de gracia «baste la mayor parte» (212). Con algunos inconvenientes para la marcha futura de estas Cortes, pues todo induce a pensar que, tras la discusión habida para la aprobación de este capítulo, no siguieron adelante las votaciones sobre el resto de las ordenanzas de votar.

Nada quedó resuelto tampoco en la asamblea de 1623, en continuidad con las Cortes de 1621. Porque de nuevo nos hallamos ante opiniones encontradas, defendiendo algunos procuradores la postura de los dos tercios, cuando otros sostenían la tesis de la conformidad, de modo que un solo voto en contrario valiese para la denegación. Pero como en la reunión anterior, el reino acuerda pasar por capítulo de ordenanzas que para la concesión de gracias, mediando votación secreta, era suficiente con la mayoría ordinaria. No obstante apelaciones y contradicciones de procuradores disconformes (213).

Los vaivenes que venimos denunciando encuentran un nuevo episodio en las Cortes de 1632. Porque éstas, en sus capítulos de votar, recogen la propuesta de la Comisión encargada de elaborar las ordenanzas en la reunión de 1621, que luego, según se recordará, no sería aprobada por la junta de procuradores de aquellas Cortes y, algo mucho más llamativo, ni siquiera fue tenida en cuenta por la asamblea de 1623. En efecto, en esta

(212) Por dieciséis votos a catorce salió acordado por mayor parte (ACC 21, págs. 129-133 y 137-139).

(213) El capítulo, en ACC 38, págs. 104-106. La relación de votos, en ACC 38, págs. 86-90.

oportunidad, en las Cortes de 1632, se establecen varios de los capítulos de sus ordenanzas, que para las cosas de gracia, secretas, bastan tres votos contrarios para la denegación de la proposición (214).

Sin visos de solución en fechas próximas. No se encontró en las Cortes de 1638, donde vuelven a manifestarse opiniones dispares de procuradores, mas sin cuajar en ordenanzas de votar (215). Como tampoco mejoraron las expectativas en la asamblea de 1646, igualmente sin ordenanzas. Aunque sí nos consta con certeza cuál era la pretensión de la Corte, de acuerdo a la instrucción enviada por el presidente a la junta de procuradores para que acelerara la elaboración de las ordenanzas. Pues bien, en ese escrito del presidente se precisa que en los negocios de gracia de particulares, secretos, tres votos negativos serían suficientes para rechazar la concesión (216). En los mismos términos establecidos por los capítulos de 1632.

El definitivo desenlace, como casi siempre, lo encontramos a partir de las ordenanzas de las Cortes de 1649. Que no era original, pues reproduce el sentir de la Corte expresado en el papel del presidente antes referido; nada distinto, por otro lado, de estas propuestas de procuradores y de algunas regulaciones de ordenanzas. El capítulo en cuestión estipulaba que para denegar cualquier cosa de gracia presentada en el reino, bastaba con tres votos secretos negativos para que no pasara adelante, excepto si afectaba al servicio del rey, pues entonces la regla era la mayor parte de los procuradores presentes y votación pública (217).

(214) Capítulos 3, 10 y 18; ampliado también al capítulo 4, al supuesto sobre si se ha de votar una cosa pasada ya por mayor parte, en sentido aprobatorio o denegatorio (ACC 49, págs. 146-158). Y la regla de los tres votos, para la concesión de gracias, si se cumplía en principio (ACC 52, págs. 339 y 415, o ACC 53, págs. 224-225).

(215) Aunque el capítulo 10 se votaría en dos ocasiones, con textos distintos: ACD, CC, leg. 48, fos. 47 r-48 r y leg. 52, fo. 110 r.

(216) ACD, CC, leg. 55, fo. 122 r.

(217) En su capítulo 22, en relación con el 8 (FERNÁNDEZ MARTÍN: *Manual de Derecho Parlamentario*, I, págs. 19 y 123).

Precepto recogido con posterioridad, de forma íntegra, en las ordenanzas de 1655 y 1660 (218).

Hasta aquí la exposición de los regímenes especiales recogidos en las ordenanzas para la adopción de acuerdos, que se establecían con la finalidad de reforzar las mayorías: la mayor parte de procuradores, o del reino, según la terminología de las fuentes. Mas, a la inversa, también se produjeron situaciones en las cuales el corsé de la mayor parte de presentes ahogaba a los procuradores, impidiéndoles expresar su voluntad, o retardándola, por la dificultad de alcanzar tal mayoría. Por eso, para obviar los impedimentos, se pretendió rebajar en determinadas circunstancias el requisito de «la mayor parte de procuradores que hicieren reino», sustituyéndolo por el de «los más votos». Una operación de alcance, de haber prosperado la fórmula; sobre todo si ganaba en extensión, no reducida a unos supuestos muy tasados.

El problema se suscita en las Cortes de 1615, a la hora de la aprobación de las ordenanzas de votar, con motivo del capítulo donde se regulaba la forma de nombrar los procuradores comisarios de millones; ninguna nadería, por otra parte, habida cuenta de la entidad de la Comisión de millones. Pero sin alteraciones de momento: «se acordó por mayor parte que se guarde la costumbre de que el nombramiento ha de ser por la mayor parte de los votos que se hallaren en el reino, votando de uno en uno los dichos comisarios y por votos secretos», trasladado así luego al capítulo doce de las ordenanzas de votar de estas Cortes (219).

No debió resultar satisfactorio el precepto, cuando muy poco después, en el mismo instante que trataba el reino de nombrar a cuatro comisarios de millones, se cambió la fórmula de elección,

(218) Para las Cortes de 1655, el capítulo 21 en relación con el 7 (ACC 59, págs. 50-51 y 57). Para las Cortes de 1660, idénticos a las anteriores, ACD, CC, leg. 64, fo. 19 r.

(219) El acuerdo del reino, en ACC 28, págs. 55-56. El subsiguiente capítulo, en ACC 28, pág. 59.

con indicación, entre otras cosas, que «los cuatro caballeros que tuvieran más votos salgan nombrados comisarios». Pasando el acuerdo a formar parte de las ordenanzas, con la consiguiente reforma del texto original (220).

La modificación sentó mal en la Corte, según se desprende del «papel» enviado al reino por el valido LERMA. Porque éste, además de entrometerse en otras cuestiones de las votaciones secretas, les recuerda a los procuradores que en el nombramiento de comisarios se guarde la costumbre de siempre, «que salgan por mayor parte del reino y no por más votos». Mas con ratificación de los procuradores en su postura, de no hacer novedad en lo acordado, en un signo de independencia (221).

Las Cortes inmediatamente posteriores, reunidas en 1617, presencian de nuevo la discusión sobre la forma de elegir a los comisarios de millones, en especial en el momento de proceder a su renovación. Se debate si el nombramiento ha de ser «por la mayor parte de los votos que hubiere en el reino», o «por los que tuvieran más votos». En los términos ya conocidos. Pero en esta ocasión el acuerdo será radicalmente distinto al adoptado en la Asamblea de 1615, pues el reino se decide «por los que tuvieran la mayor parte de votos» (222). Aunque las cosas no las debían tener muy claras los procuradores, porque el texto del capítulo de las ordenanzas de votar, aprobado con posterioridad a la mencionada elección, parece moverse dentro de una ambigüedad calculada, a mitad de camino entre las dos opciones enunciadas. Ahora no se dice, como en la primera redacción de las ordenanzas de 1615, o como en el precitado acuerdo de estas mismas Cortes de 1617, «que el nombrado ha de ser por la mayor parte de los votos que se hallaren en el reino». Pero tampoco se señala, como precisaba la enmienda hecha por los procuradores al capítulo de la orden de votar de 1615,

(220) Para el nuevo acuerdo, ACC 28, págs. 68-71 y 75. Para la inclusión en las ordenanzas, por el sistema de recoger las reformas al margen del capítulo inicial: ACC 28, pág. 59.

(221) ACC 28, págs. 154-155.

(222) ACC 29, págs. 59-61.

«y los cuatro caballeros que tuvieren más votos salgan nombrados por comisarios». En lugar de ello, las ordenanzas de 1617 escogen esta ecléctica solución: «y los cuatro caballeros que tuvieren la mayor parte de votos salgan nombrados por comisarios» (223). Como si se quisieran dejar abiertas las puertas a diversas interpretaciones.

Y tan abiertas. Hasta el punto que, en las ordenanzas de las Cortes de 1623 y 1632, desaparece de las mismas el capítulo que disponía de forma específica la elección de los comisarios de millones. En su defecto, el nombramiento de éstos encuentra encaje en un capítulo más general de votaciones secretas. Con una regulación bastante distinta de las anteriores: que en los nombramientos de estos comisarios «se echen suertes entre todos los caballeros procuradores de Cortes, presentes y ausentes» (224). Sin importar ya mayorías, pero contando con los ausentes. ¡Tal cúmulo de contrariedades –y de intereses– concitaba la elección de procuradores para la Comisión de Millones!

No obstante, la distinción entre la mayor parte del reino y los más votos no desaparece del horizonte de las Cortes. Nos la encontramos en estas mismas reuniones de 1623 y 1632, y para unos supuestos en cierto modo semejantes al caso de la elección de comisarios de millones. Así, en 1623, cuando el reino se cuestiona la conveniencia de que un procurador asista al Consejo de la Mesta en representación de las Cortes, debatiendo la forma de nombrarlo, con acuerdo de que resultaría elegido quien obtuviese más votos, aunque no fuese por la mayor parte (225). E igualmente en 1632, para algo bien parecido dentro de las técnicas de funcionamiento de las Cortes, para la elección de procuradores comisarios que entiendan la propuesta de la Corte sobre labrar moneda de vellón; con acuerdo asimismo de que sal-

(223) También en su capítulo doce: ACC 29, pág. 97.

(224) En el capítulo 11 de las ordenanzas de 1623 (ACC 38, pág. 106). Repetido de manera idéntica en el mismo capítulo de las ordenanzas de votar de 1632 (ACC 49, págs. 71-72).

(225) ACC 44, págs. 360-362.

drían escogidos quienes alcanzaren más números de votos, pese a que no fuese la mayor parte del reino (226).

Con la diferencia entre la mayor parte y los más votos no pueden concluir las páginas –largas– que venimos dedicando al estudio del régimen empleado en las Cortes para la válida adopción de acuerdos. Todavía hemos de referirnos a otro dato, y fundamental, aunque tampoco esté recogido en las ordenanzas de votar, ni en las leyes castellanas. Se trata de la naturaleza de los poderes otorgados por las ciudades a sus procuradores en Cortes, con la distinción entre voto (o poder) consultivo y voto (o poder) decisivo, no menos que interesa el significado de los votos (poderes) «in solidum». Porque en tema de servicios: ordinario, extraordinario, de casamiento, de millones, así como en los encabezamientos de alcabalas y otros medios fiscales, los procuradores no tuvieron durante mucho tiempo libres las manos para emitir su voto. Con lo cual queda devaluado el alcance de las ordenanzas, y de todo cuanto se ha dicho acerca del número de procuradores exigido para votar y decidir sobre lo propuesto en el reino. Las ciudades, por la parte que a ellas tocaba, apretaban de firme a sus procuradores, en un prolongado y duro enfrentamiento con la Corte, deseosa, por su lado, de controlar los poderes, eliminando cualquier particularidad de los mismos. Con el problema de fondo del concepto de representación: de representación particular de las ciudades, o de representación más general de todo el reino; mas en todo caso, de representación corporativa –trátase del cuerpo del reino o de las corporaciones concejiles–, que no de representación democrática (227).

(226) ACC 53, págs. 171-172.

(227) Para el valor representativo de las Cortes, I. A. A. THOMPSON: «La Corona y las Cortes de Castilla, 1590-1655», en *Revista de las Cortes Generales*, 8 (1986), págs. 8-42; «El final de las Cortes de Castilla», en *Revista de las Cortes Generales*, 8 (1986), págs. 43-60 y «Cortes y ciudades: tipología de los procuradores (Extracción social, representatividad)», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Cortes de Castilla y León, 1990, págs. 191-248. También mi trabajo: «La evolución de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII», en *Hispania. Entre derechos propios y derechos nacionales*, Milán, 1990, vol. II,

¿Qué se entendía en las Cortes castellanas por voto consultivo y voto decisivo? Cuando se habla de voto consultivo se está aludiendo al hecho de que las ciudades retenían en sí mismas la facultad de decisión, dejando a sus procuradores tan sólo la posibilidad de votar por vía de parecer, a título de consulta. Con instrucciones muy precisas, aprobadas en los cabildos ciudadanos, destinadas a restringir los poderes generales, redactados siguiendo un modelo o minuta enviado desde la Corte. De modo que las instrucciones, o poderes particulares, se convertían en un auténtico mandato imperativo y, por ello, en las materias antes señaladas, en tema de servicios, cada vez que el presidente, en nombre del rey, solicitaba los oportunos otorgamientos a los procuradores, se veían éstos obligados a dirigir una consulta a las ciudades, en petición de autorización para elevar sus votos a decisivos. Con otro agravante, que las ciudades entregaban los poderes a sus procuradores «de mancomún», «a ambos conjuntamente», y no «in solidum» a cada uno de los dos individualmente, para que no se desviasen los procuradores de las pautas marcadas en las instrucciones y hubieran de concurrir a las votaciones los dos en un mismo voto. Importando así en las Cortes, en materia de servicios y auxilios financieros, no tanto el voto personal de cada uno de los procuradores, sino el voto de las ciudades. La mayor parte no la formaban, en consecuencia, la mayoría de procuradores, sino la mayoría de ciudades con representación en Cortes; diez sobre dieciocho y once sobre veinte. Siempre hablando de estos negocios, no de los otros muchos asuntos, de despacho diario, donde sí se manifestaban en las votaciones discrepancias entre los procuradores de una misma ciudad, ya que sobre ellos no recaía la atención de las instrucciones y la regulación de los votos se llevaba a cabo por procuradores individuales.

págs. 593-755. Pero los primeros estudios arrancan de J. A. MARAVALL: «Del régimen feudal al régimen corporativo en el pensamiento de Alfonso X», y «La corriente democrática medieval en España y la fórmula quod omnes tangit», ambos ahora en *Estudios de Historia del Pensamiento Español*, I, Madrid, 1983, págs. 97-145 y 161-177, respectivamente.

No es fácil fijar con precisión la fecha en que se consagra el voto consultivo de los procuradores, manteniendo el decisivo en las ciudades, pero es muy previsible que esté relacionado con la sublevación comunera (1520-1521) y con los agravios expuestos al rey en los capítulos que entonces proliferaron. Pero sí conocemos con certeza el momento (Cortes de 1632) en que el rey decide poner término a la costumbre, entonces ya centenaria, según la cual el voto decisivo pertenecía a las ciudades, disponiendo que en adelante los procuradores gozasen de capacidad de decisión, sin necesidad de consultar con sus mandantes, ni esperar instrucciones de los mismos. Como también, y dado que «la mayor parte de los votos personales constituye reino», en palabras de la oportuna orden regia, el cómputo de los votos no se haría más ya por número de ciudades, sino por procuradores individualmente considerados, con expreso rechazo de los votos de mancomún, otorgados por las ciudades a sus dos procuradores con la finalidad según se sabe, de que uno de ellos no pudiera formular su voto sin el otro, reforzando la dependencia de sus poderdantes (228). Por lo menos de acuerdo a la voluntad real, pues las ciudades no se resignaron dócilmente. Y hasta en las mismas reuniones de Cortes, a la altura de 1658, se defiende todavía por algún procurador que «el derecho del Reino reside en sus ciudades», con sumisión a los poderes dados por éstas (229).

No deseo continuar extendiéndome sobre el tema de los estrictos regímenes de votación y decisión, los hoy llamados quórum. Mas por su influencia en el funcionamiento de las Cortes,

(228) De entre las muchas órdenes por las cuales el rey implanta el voto decisivo en las Cortes, nos interesa especialmente una, con fecha de 13 de julio de 1632, donde se declara que todos los procuradores han de otorgar y firmar la escritura del servicio de millones (ACC 50, págs. 363-365). Que con anterioridad, la regulación de las votaciones de los servicios se hacía por mayoría de ciudades y no por procuradores individualmente considerados, puede comprobarse por medio de unas meras citas: ACC 14 (1592), págs. 482-483 y ACC 44 (1623), págs. 4-5, 265 y 273-274.

(229) En un tema de envergadura: el acuerdo del reino aceptando la definitiva incorporación de la Comisión de millones al Consejo de Hacienda (ACC 60, págs. 1167-1168).

aunque de alcance enormemente menor que la distinción entre voto consultivo y voto decisivo, no estará de más recordar una última cuestión. Se trata del acuerdo del reino, adoptado en las Cortes de 1576, y mantenido con posterioridad, de no permitir a los procuradores de las ciudades no encabezadas que asistieran a las juntas donde se debatían asuntos referentes a los encabezamientos de alcabalas (230). Otra restricción a las ya apuntadas con anterioridad, y un nuevo símbolo de la vinculación de los procuradores con sus ciudades. Pero, como sucedía con los poderes, sin reflejo alguno en las ordenanzas de votar.

(230) TOMÁS Y VALIENTE: «La Diputación», págs. 382-384.