

REFORMA
Y FRAUDE FISCAL
EN EL REINADO
DE CARLOS II

La Sala de Millones
(1658-1700)

Beatriz Cárceles de Gea

REFORMA
Y FRAUDE FISCAL
EN EL REINADO
DE CARLOS II
La Sala de Millones
(1658-1700)

Beatriz Cárceles de Gea

El Banco de España al publicar esta serie pretende facilitar la difusión de estudios de interés que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española.

Los análisis, opiniones y conclusiones de estas investigaciones representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente coincide el Banco de España.

ISSN: 0213-2702

ISBN: 84-7793-417-7

Depósito legal: M-27691-1995

Imprenta del Banco de España

*A mi hermana M^a Ángeles,
«in memoriam».*

Si viviéramos para siempre, si los rocíos de Adashino nunca se desvanecieran, si el humo del crematorio de Toribeyama nunca se disparara, los hombres apenas sentirían pena por las cosas. La belleza de la vida está en su impermanencia. El hombre es el ser viviente de vida más larga... incluso un año vivido pacíficamente parece muy largo. Sin embargo, para quienes aman el mundo, mil años se desvanecerían como el sueño de una noche.

KENYO YOSHIDA, *Ensayos de la ociosidad (1330-1332)*.

*A Toni y a Laura,
guardianes de su «permanencia»,
para que guarden su recuerdo para siempre.*

A sus nietos, para que, un día,
piensen en ella como una madre buena
que supo amarlos como una parte de sí
que nunca pudo tocar.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN: DIFERENTES TENTATIVAS DE SUPRIMIR EL SERVICIO DE MILLONES	13
I. LA MOVILIZACIÓN DEL REINO ANTE LA INCORPORA- CIÓN DE LA COMISIÓN DE MILLONES AL CONSEJO DE HACIENDA	33
I.1. Corregidores y administradores: la gobernación de Juan de Góngora	33
I.2. Miguel de Salamanca y la deuda fiscal	42
II. EL FRAUDE Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DU- RANTE EL REINADO DE CARLOS II.	49
II.1. Las juntas contra el fraude	50
II.2. La reforma de los Consejos	56
II.2.1. El criterio de eficacia frente al de honor.	56
II.2.2. La reducción de consejeros como principio de la expedición	61
II.3. La reforma del Consejo de Hacienda	65
II.3.1. La expedición en los oficios fiscales.	66
II.3.2. Oficios técnicos-contables	71
III. EL FRAUDE Y LA DEUDA DEL REINO A LA LLEGADA DE CARLOS II	79
III.1. Registro y control de las partidas fiscales.	81
III.2. La primera implantación de los administradores gene- rales en las veintiuna provincias	88

	<u>Páginas</u>
IV. LOS SUPERINTENDENTES DE COBRANZAS CONTRA EL FRAUDE: EL MINISTERIO DEL DUQUE DE MEDINACELI . .	93
V. CORREGIDORES Y JUSTICIAS. EL MINISTERIO DE OROPESA.....	109
V.1. La gestación de la reforma	112
V.2. El reino ante la reforma de 1691	115
VI. LOS SUPERINTENDENTES DE HACIENDA.....	117
VI.1. Reacción del reino.....	120
VI.2. La reforma de la Diputación del reino	123
VII. ÚLTIMOS AÑOS DEL REINADO (1695-1700).....	129
VII.1. Administradores generales y particulares	129
VII.2. Últimos intentos de controlar la deuda: el ministerio del conde de Adanero	134
CONCLUSIÓN	139
BIBLIOGRAFÍA	151

ABREVIATURAS

AC:	Archivo de las Cortes
AGS:	Archivo General de Simancas
AHDE:	Anuario de Historia del Derecho Español
AHN:	Archivo Histórico Nacional
AMAE:	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
AMM:	Archivo Municipal de Málaga
AMC:	Archivo Municipal de Córdoba
AMJ:	Archivo Municipal de Jaén
APRM:	Archivo del Palacio Real de Madrid
BL:	British Library
BL ADD:	Additional MSS
BL EG:	Egerton MSS
BN:	Biblioteca Nacional de Madrid
BUG:	Biblioteca Universitaria de Granada
CJH:	Consejos y Juntas de Hacienda
CO:	Colección de Originales
NR:	Nueva Recopilación
RAH:	Real Academia de la Historia
VE:	Varios Especiales

PRÓLOGO

Después de que Felipe IV dispusiera la incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda, las relaciones, en Castilla, entre el rey y el reino tuvieron que adaptarse a la nueva situación. En el presente volumen hacemos un análisis de esta circunstancia, que comienza a partir de 1658 (momento en que nos quedamos en el anterior estudio, *Frau - de y administración fiscal en Castilla*, publicado, en esta misma colección, con el número 28) y que abarcará todo el reinado de Carlos II.

El hilo conductor de este volumen seguirán siendo las reformas fiscales llevadas a cabo en torno al servicio de millones, de acuerdo con la nueva configuración dada al tribunal del reino, a partir de los criterios de contribución auspiciados por los reformadores hispanos. En torno al fraude, seguirá debatiéndose la configuración del fisco, pues, desde que se constituyera en objetivo de la reforma en los años treinta, con Olivares, no dejó de impulsar las medidas reestructuradoras del orden fiscal. Pero, lo que en este caso nos interesa es analizar cómo evoluciona este mismo objetivo a través de una reforma que va, poco a poco, arrebatando al reino su representación, a partir de la cual conformaba una opción política pactada, con su consiguiente articulación en un nuevo discurso político.

La pugna seguirá debatiéndose entre la deseada rentabilidad fiscal de los reformadores y el orden hacendístico, defendido por el poder fiscal de las ciudades, asentado en principios jurisdiccionales en los que la riqueza del reino no se considera prerrogativa de la *suma potestad*. La incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda no significó que las ciudades perdieran la fuerza de un orden constitucional conformado en torno a una fiscalidad pactada. La lucha entre estas y el monarca por controlar la recaudación siguió debatiéndose en torno a una pugna en la que, a través de la definición del modelo fiscal, estaban en juego las reglas de un orden constitucional acordado. Se trataba de aprovechar la riqueza del reino, incluida la riqueza fiscal. Pero esta circunstancia suponía que el monarca tenía que acabar con la intercesión que, tradicionalmente, las ciudades habían venido desempeñando en esta

materia, junto con las capacidades políticas que de dicha intercesión se desprendían. Así, a medida que, durante el reinado de Carlos II, los primeros ministros hispanos fueron profundizando en las reformas administrativas, la disputa suscitada se debatió entre el mantenimiento de una hacienda de naturaleza patrimonial, vertebrada en un orden jurisdiccional atomizado, y la configuración de un fisco, instrumento de las «necesidades extremas» de la monarquía, asentado en un armazón administrativo. Esto tuvo su expresión más clara en la pugna entre los corregidores —en tanto que intérpretes e intercesores de un orden fiscal pactado de atribución— y los administradores fiscales —conductores de una norma fiscal embajadora del *imperio* del rey—. En torno a esta contienda, no solo se estaba decidiendo la reforma administrativa. Con la elección de unos ministros partidarios de un orden conformado en torno al privilegio jurisdiccional, o, por el contrario, la de unos representantes del rey que van dando forma a nuevas pautas de gestión administrativa implantadas en un orden institucional reformado, estaba también en juego el ajuste o no de la reforma, lo que significaba el eventual mantenimiento del poder fiscal de las ciudades y su control del territorio, junto con su capacidad de dar forma al orden político de la monarquía.

En definitiva, en este trabajo hemos tratado de determinar cómo se llevó a cabo la desvinculación del servicio de millones de un tipo de gestión jurisdiccional, a través de las reformas administrativas y del Consejo de Hacienda, y cómo esto se articuló con los intereses del reino y de las ciudades, en tanto que intercesoras entre el monarca y la riqueza territorial, una vez que la Comisión se incorporó al Consejo de Hacienda.

INTRODUCCIÓN

DIFERENTES TENTATIVAS DE SUPRIMIR EL SERVICIO DE MILLONES

La forma más eficaz de liberar al monarca de los compromisos contraídos en las escrituras de millones era, sin duda, abolir el servicio. Así, de forma simultánea a las reformas, durante el siglo XVII surgieron numerosas propuestas y tentativas en esta línea (1). Con su extinción, se prometía la de aquel «mal» endémico, el fraude fiscal, y con él, el pacto político en el que este se parapetaba. La idea de establecer una «contribución única y universal» fue la alternativa más feliz defendida por todos. En la segunda mitad de la centuria alcanzaron especial relevancia los argumentos esgrimidos acerca de la conveniencia o no de este gravamen. De entre las razones expuestas, la de los compromisos contraídos por el rey en las escrituras de millones fue una de las que atrajo mayor atención, lo cual hizo necesaria una justificación, no solo administrativa, sino también política y constitucional, de la supresión del servicio de millones.

(1) Entre los medios propuestos, el que gozó de mayor aceptación fue el de la harina. Ya en el siglo XVI, en las Cortes de 1573, el reino había adelantado la idea de que se cargase una alcabala sobre las molindas, propuesta que tuvo su auge en torno a 1600, cuando aparecieron diversos memoriales sobre el tema [S. de Moncada (1974). *Restauración política de España*; Madrid, p. 179. Vid. J. I. Fortea (1990). *Monarquía y Cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*; Salamanca, p. 47-65]. En 1593, una junta formada por Felipe II volvió a plantear el sistema de las «molindas», cuando las Cortes solicitaron medios para solucionar los males de la hacienda después de la primera concesión de los millones. En esta ocasión, la propuesta consistía en que se cobrara medio real por cada fanega de cereal que se llevase a moler [M. Ulloa (1977). *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*; Madrid, p. 530].

La propuesta de gravar el denominado «medio de la harina» se presentaba como una fórmula capaz de desembarazar al reino de las extorsiones que el resto de tributos le ocasionaba (AMC, Est. 50-4 Caja 18). Esto se recogió en un memorial impreso del año 1618, elaborado por el contador Antolín de la Serna, en el que se proponía que se cargase un real por cada fanega de harina, que se cobraría por vía de alcabala. Partiendo del supuesto de que en el reino había millón y medio de vecinos, y utilizando la media de cuatro personas por familia, calculando que cada una gastase de diez a doce fanegas de harina, y pagando un real por cada una, supondría para el erario un total de seis millones. Para conseguirlo, se debía echar en cada fanega un real, en recompensa de las alcabalas y de las

En las conflictivas Cortes del año 1646 se debatió la posibilidad de subrogar el servicio de millones por una contribución única. El regidor de Zamora, Gonzalo de Villa Fuerte, envió un memorial a la corte, por medio del marqués de Palacios, en el que apoyaba la subrogación (2). Se encargó su estudio a un ministro, pero fue desestimado. A partir de estas Cortes, surgió toda una serie de propuestas encaminadas a dar con la contribución idónea.

En 1650, momento en el que surgen múltiples memoriales y arbitrios en busca de soluciones, se recurre, en esta carrera de propuestas, al «medio de las molindas» (3), cuyo cobro se efectuaría en los molinos.

sisas. Se exceptuaba a los labradores que sembrasen veinte fanegas de cualquier semilla, a los ganaderos que críasen 500 ovejas, carneros o cabras, o 50 vacas. Estos solo pagarían medio real. Ya durante el gobierno de Felipe IV, en 1622, Olivares había intentado subrogar los millones, alcabalas y monopolios reales, por un impuesto sobre la harina, cuya recaudación se depositaría en el erario de cada ciudad [J. H. Elliott (1986). *The Count-Duke of Olivares. The Statesman in age of decline*; Londres, p. 122]. Sin embargo, resultó un fracaso, debido a la oposición que presentaron los poderosos rentistas poseedores de juros y censos que estaban garantizados por el servicio (ibid., p. 125-126). Pero el Conde-Duque no abandonó el proyecto de abolir los millones y, nueve años después, en 1631, se estableció el crecimiento de la sal, imponiéndose el precio de 32 reales por fanega. Con la esperanza de llegar a recaudar cuatro millones, subió el precio hasta 16 ducados cada fanega, lo que trajo consigo la oposición de las ciudades, especialmente en el norte; oposición a la que vino a añadirse la de los clérigos, que mantuvieron su resistencia a pagar el impuesto (ibid., p. 425 ss.). Todo esto provocó que solo se mantuviese hasta el día de San Juan de ese año. Finalmente, las Cortes de 1632 concedieron un servicio de 24 millones a cambio de que se bajase el precio de la sal, aunque se mantuvo una nueva organización monopolística para su recaudación, bajo la dirección del Consejo de la Sal (ibid., p. 447). Por lo que se refiere a su administración, esta recuerda las pautas establecidas con respecto al servicio de millones. A los corregidores y justicias se les proporcionan unas instrucciones al respecto. A los justicias se les encarga la medición de la sal en especie. Podían asistir de un regidor, y los autos se debían hacer ante el escribano del ayuntamiento. La sal solo se podía vender con licencia del corregidor. Los concejos se abastecerían de los alfólies y salinas, pagando por cada fanega de sal lo que se acostumbrase por la fábrica, más real y medio por los gastos de administración. Lo recaudado por este concepto que excediese de ocho reales quedaría para los concejos, a fin de que pudiesen hacer las provisiones de sal que necesitasen para el consumo de los vecinos. Se dispone la formación de un arca de tres llaves en las ciudades que debían proveer a sus aldeas. En ella debía entrar la cantidad que perteneciese a los concejos, así como la que perteneciese al monarca. En cuanto a las llaves: una se entregaría al corregidor o alcalde mayor, y en los lugares de señorío, al alcalde más antiguo; la segunda pasaba a aquel regidor elegido de un sorteo que se efectuaría cada año; y la tercera quedaba en manos de un vecino designado por la justicia y regimiento. Los justicias eran los encargados de asistir al suministro de la sal, debiendo después disponer su medición. Se facultaba a los justicias para proceder incluso contra aquellas personas que pudiesen estar sujetas a algún fuero de exención. Podrían visitar los navíos y barcos que transportasen sal. Se establece la correspondencia entre justicias y el administrador, cuyas órdenes debían acatar. Si este fue el único medio que, a pesar de su fracaso, se puso en práctica, las propuestas y alternativas para la subrogación se multiplicaron a lo largo del siglo (AHN, Osuna, leg. 2.269-14).

(2) «El reino junto en Cortes remite cierto memorial en conformidad de que cesen el servicio de millones», AGS, CJH, leg. 895.

(3) Uno de estos arbitrios, que A. Domínguez Ortiz atribuye al propio José González, amén de las copias citadas por él de la Biblioteca Nacional y de la Biblioteca Universitaria de Granada, por nuestra parte, hemos localizado dos copias más, aunque estas no están impresas, en BL ADD 9.936, fol. 238; y 1.322.19.

Para su administración, según se proponía, solo sería necesario el concurso de un «hombre fiel y honrado». Además del ahorro en administradores, contadores, escribanos, alguaciles, etc., se exponía como principal beneficio el descenso del fraude (4). Apoyado este medio por José González, contó con partidarios como Luis de Haro y el presidente de Castilla, Camporredondo (5). Pero, finalmente, la solución adoptada fue la manipulación de la moneda (6).

En este caldo de cultivo de propuestas y argumentos entra en el debate la justificación de las condiciones de millones. Así sucedió en 1650, en un memorial anónimo en el que se culpa a la administración de que los millones sirvan para beneficio particular (7). Se discute la conveniencia, tanto de las condiciones de millones como la de la Comisión, lo que es una muestra del alejamiento entre el monarca y sus obligaciones contractuales, ya que no se puede separar el discurso administrativo del servicio de los compromisos adquiridos por cada monarca con la ratificación de las escrituras. La alternativa del Consejo de Hacienda se presenta como la vía llamada a poner orden en el «desbarajuste» fiscal de los millones. En esta fecha, después de la fallida tentativa del año 1646 de incorporar la Comisión a dicho Consejo, las demandas de reforma apuntan a centralizar en un solo organismo la hacienda del rey y del reino (8). Durante estos años, correspondientes al gobierno de Luis de Haro y a la presidencia de Hacienda por José González, el debate se

(4) «No está este medio sujeto a fraudes, y si hubiera algunos serán en muy corta cantidad, y el que lo hiciere será solo en dejar de pagar lo que él ha de contribuir, pero no podrá llegar a cobrar lo que pertenece a V. M. como hoy sucede en las sisas, preciso es que todos lleven sus granos al molino, allí se midan, o se hace la regulación por cada saca o costal». La ventaja que presentaba este medio, con respecto al de la sal, propuesto por Olivares, era que sobre el trigo se podía establecer un mayor control, gracias a la necesidad que el labrador tenía de ir al molino. Pero esto no evitaría que los fraudes que tenían lugar con las sisas, a través de los aforos, se produjesen también en esta ocasión, como podría ocurrir con la utilización de tahonas por los más poderosos.

(5) A. Domínguez Ortiz (1960). *Política y Hacienda de Felipe IV*; Madrid, p. 70.

(6) *Ibidem*, p. 72.

(7) «En los millones es muy necesario y conveniente tratar de reparar los daños de las condiciones, porque en la forma que están es imposible ser de provecho para la real hacienda ni conseguirse los efectos para que se concedieron»; lo único que se obtiene con ellas, continúa, es que «...los vasallos queden perdidos y no luzca, y los hombres de negocios los consuman en intereses, porque como conocen la mala paga, sacan por condición que las consignaciones que se les da en las ciudades de voto en Cortes, cumplan con requerir les paguen, y con sola aquella diligencia les corran los intereses, y con el poco cuidado de recoger el dinero en las ciudades no se paga nada. El valor que se envía de este servicio de las provincias, lo es solo en el nombre, y no en el efecto». «Y así tienen mucho que reparar estas condiciones, y para remediarlo es menester tratar luego de ello para que se tome la resolución que convenga en cosa que tanto lo pide, pues como la cobranza no corre por el Consejo de Hacienda, no se puede poner el cobro que sería necesario, y la Comisión de Millones por donde se beneficia, es lástima y perdición». «Advertencias que hacen a su Majd algunos vasallos para los años de 1650 sobre el acrecentamiento de la Real Hacienda que se halla en un estado muy deplorable», BN, ms. 10.711.

(8) M. Artola (1982). *La Hacienda del Antiguo Régimen*; Madrid.

centra en torno a la naturaleza y validez de la propia Comisión del Reino. Los deseos de fusionar ambas instituciones responden a una situación de desvío de las partidas de millones en beneficio de los ministros encargados de su administración y de la dispersión de la riqueza fiscal en manos privadas.

La transformación administrativa por la que se aboga lleva aparejada, en principio, tanto la subrogación de la naturaleza contractual de la normativa como la de las instituciones, donde quedan incluidos los ministros. Estos deseos, en los años cincuenta se esbozan como una voluntad incipiente. A través de los argumentos que se suscitan, podemos rastrear el proceso por el que pasa el servicio de millones, pues las críticas ponen al descubierto los puntos conflictivos que fueron la clave de la reforma.

Los juicios emitidos sobre la Comisión normalmente tienen como telón de fondo el deseo de extraer la mayor rentabilidad de la riqueza susceptible de transformarse en contribución. Así, el monarca, en virtud de la *suma potestad*, puede decidir sobre todo aquello que afecta al servicio sin la participación del reino. Efectivamente, el problema que deberán resolver los ministros es el del fondo político-constitucional de los millones. Las estrategias elaboradas son diversas desde un punto de vista institucional y de gobierno. En lo que se refiere al carácter contractual de los millones, emergen argumentos diferentes, a fin de justificar la desvinculación del rey de sus compromisos.

En un primer momento, se cuestiona la índole voluntaria de los millones; es decir, la graciosa concesión del reino, producto de un concierto establecido con el príncipe. El doctor Díaz Barruelo habla de la «obligación» de las ciudades, no sujeta a negociación, a contribuir a la hacienda (9). Sobre este tipo de obligatoriedad, en un memorial contemporáneo, se afirma: «De dos maneras se puede pedir este servicio, o por obligación que el reino tiene como cosa debida a su Majd. por justicia, o se pide como servicio gracioso que su Majd. manda al reino que le hagan para socorrer sus necesidades y poder estar más apercebido a la defensa de estos reinos y de toda la cristiandad como príncipe tan católico que es» (10). En este último caso, la opción de «graciosa» voluntad se ve superada por una causa de «necesidad» que anula el

(9) «...no tan solamente con sus haciendas tienen obligación a acudir con lo necesario a ella, pero con sus personas y vidas hasta la última gota de sangre, porque es la ley divina y natural que el rey y el reino se traigan a veces en los hombros, el reino llevando en paciencia los tributos justos, y su Majestad los particulares cuidados de su gobierno y conservación». «Causas porque a su Majestad se deben conceder los millones», AHN, Osuna, leg. 2.269/3.

(10) AHN, Consejos, lib. 1.431.

acto voluntario del reino (11). Si la «obligatoriedad» esgrimida en primer lugar se traduce, en términos políticos, en la desvinculación del monarca de las Cortes en materia fiscal y, por consiguiente, en el desmantelamiento de los compromisos contraídos con el reino; en el segundo caso, la «necesidad» provoca la misma consecuencia, pues, lejos de tratarse de una situación excepcional, se plantea como impulsora de una forma de gobierno (12). El poder soberano es el que proporciona la legitimación básica (13). Por tanto, la riqueza del reino es prerrogativa de la *suma potestad* y, en consecuencia, es una obligación del súbdito contribuir a las «necesidades públicas» (14). De la concepción de «gracia» y «donación» voluntaria de los millones se pasa a la de *contribución* a las «necesidades» del «gobierno universal», de acuerdo con el derecho de *regalía*.

Por otra parte, la pérdida de confianza de los reformadores en el servicio de millones, en términos de rentabilidad, se traduce en el resquebrajamiento de sus pilares de legitimación:

(11) Pero aún añade: «Para el caso de la justicia su Majd ha propuesto y certificado al reino las necesidades en que se halla por estar vendidas y enajenadas todas las rentas reales o la mayor parte de ellas por su padre y abuelo, y las que le han quedado tenerlas empeñadas y consignadas a los hombres de negocios a quien debe 12 millones que a los intereses que corren le consumen todas las rentas reales de manera que ha llegado a tanta necesidad que ni puede sustentarse conforme a la dignidad real, ni puede acudir a la defensa y bien público destes reinos, y que en este caso el reino está obligado de justicia a darle lo que ha menester porque la pobreza y necesidad del rey aunque se haya puesto en ella indebida y pródigamente redundan en daño de todo el reino, cuanto más habiendo sido su empeño tan justo y forzoso por la defensa de la Santa Iglesia y conservación de la paz y justicia deste reino...».

(12) Así, siguiendo con nuestro anterior interlocutor, «...es resolución de doctores theólogos y juristas, no ser forzoso a su Majestad dar cuenta, ni tomar los votos, y consentimiento de las ciudades, para imponer los tributos necesarios a la defensa destes reinos, sin solo ajustar con sus consejeros y personas a cuyo cargo está su real hacienda, y con el de Estado y Guerra a lo necesario para todos estos efectos, porque si la justa imposición no es más que determinación legítima de la deuda divina y natural que tienen sobre sí los pueblos, y de la manera que su Majestad puede hacer leyes para las cosas necesarias al bien público sin darles cuenta, lo puede asimismo en este caso».

(13) «...este servicio que pide su real Majestad está ajustado con los requisitos en derecho premisos, que son su legítima autoridad para imponerle como rey soberano, causa bastante a que no puede ocurrir en los réditos ordinarios de su real patrimonio, proporción con el repartimiento, sin exceso de lo necesario».

(14) «...la concesión de este servicio no es gracia ni donativo que las ciudades hacen, ni sus procuradores en sus nombres de las haciendas de sus vecinos, pues si esto fuera necesario era el consentimiento de cada uno, y la verdad es, no es otra cosa que una justa paga de la administración de la justicia, con que el príncipe conserva la república, y una ley inexcusable que obliga a todos a esta contribución, sin que pueda haber contra esto prescripción, uso, ley, ni costumbre en contrario, pues sería haber introducido el derecho positivo contra el divino y natural una inicuidad, y imposibilitar a su real Majestad la defensa de sus reinos, mostrando la experiencia como de ordinario muestra que la multitud de votos y pareceres en las comunidades, siempre tuvo confusión y poca conveniencia, y se podría dar caso en que denegase por las ciudades lo pedido por su Majestad quedasen indefensos sus reinos...».

...lo que a su Majestad se le puede suplicar no es más de que en la administración de lo que se concediere, con particular atención se busque forma para que se quiten tantos buitres y aves de rapiña como sobre este cuerpo mortal de la república se sustentan de ordinario, pues es bien claro y con evidencia se ve, que si su Majestad para cosas tan justas y santas y bien de estos reinos lleva uno, la mala forma de su administración lleva dos, pues no se halla en todos sus pueblos otra cosa que clamores y lástimas de hombres perdidos, lugares despoblados, suma pobreza, y tan debilitado este cuerpo universal de la república...

Subrogar el control administrativo y el fraude del servicio es el clamor que más se deja oír de boca de las voluntades reformistas; un anhelo de gobierno que conecta con el desarrollo de ideas comisariales y ejecutivas. A partir de aquí, la dialéctica de los millones va desvinculándose de su secular lenguaje jurídico, expresión de la cual son las controversias surgidas sobre la abolición del servicio de millones en la segunda mitad de la centuria. A los primeros intentos reformistas de introducir los millones en el circuito fiscal del Consejo de Hacienda siguen argumentos más radicales, que se cuestionan su pervivencia. Este desenlace es fruto de los fracasos de la Corona por conseguir la intervención administrativa y de la insatisfacción de los ministros reformistas; y ello, a pesar de la homogeneización que las reformas fueron imponiendo.

En 1660, se plantea la posibilidad de abolir los millones y sustituirlos por un medio general (15). Por un decreto de 1 de marzo, Felipe IV encomienda a una Junta de Hacienda el estudio de una carga con la que se grave «...con igualdad las haciendas y caudales de todos». Se tomó como ejemplo el subsidio que pagaban las dignidades eclesiásticas sobre la producción y rentas, debiendo así gravar todas las rentas, juros y censos «de cualquier calidad». Alcanzaría, además, a los oficios públicos, tiendas, lonjas en las que se efectuasen tratos mercantiles, regulándose en este último caso la imposición por lo que se repartía y pagaba por la alcabala. Las ventajas que se esperaban de este medio eran que no precisaba valuación de patrimonio y que, al no ser un impuesto personal, sino que gravaba las rentas, los más pobres se verían exentos del pago. Pero, finalmente, fue desestimado. La alternativa que se les presentaba a los reformadores era la reforma administrativa (16).

(15) BN, ms. 9.400. A. Domínguez Ortiz (1960). *Política ...*, *op. cit.*, p. 81 ss.

(16) Extremo del que se hace eco la consulta anónima que A. Domínguez Ortiz atribuye a Juan de Góngora, que acompaña al decreto mencionado, al afirmar que,

...probablemente se puede entender que habrá quien diga contra cualquiera que se elija que no parece buena providencia quitar medios que se estimaron en 6.050.000 ducados y pueden rendir más de 8.000.000 en ocasión y a tiempo que falta todo para las provisiones y que será más fácil mejorar la forma de la administración de los que hoy corren que buscar medio nuevo en que por ventura habrá las mismas o mayores dificultades.

Ibíd., p. 86, n. 1.

Con la llegada del nuevo monarca, tras la suspensión de pagos, de 7 de mayo de 1666, y la revisión de cuentas con los asentistas (17), bajo la presidencia del conde de Villaumbrosa, la Corona se planteó una reforma fiscal que contemplaba la subrogación del servicio de millones, con vistas a sanear la hacienda. Esta vez, la idea consistía en suplir el servicio por una *capitación* por familias. La Corona tenía experiencia de un sistema similar en el reino de Nápoles, en donde una *capitación* por familias formaba parte de la «contribución general de las provincias». En Holanda existía una *capitación* que solo alcanzaba a los propietarios domésticos. Pero, en general, en el imperio las *capitaciones* eran desconocidas. Tal vez, inspirados en el modelo napolitano, los reformadores lanzaron un sistema de *capitación* con pocas posibilidades de éxito, pues incluso en Nápoles solo representaban un 29 % de las rentas reales, correspondiendo el resto a tasas indirectas (18).

Sobre el tema se consultó al Consejo de Castilla (19), el cual no se mostró contrario a esta nueva contribución. En el informe que elabora, hace un inventario exagerado de las pérdidas que para el fisco representaban los millones, debido tanto al fraude como al desmesurado número de administradores, arrendadores y oficiales. Con esta actitud, el Consejo acusa a los nuevos administradores del fraude, a quienes responsabiliza de las pérdidas.

En lo que se refiere al Consejo de Hacienda, en consulta de 14 de marzo de 1667, después de descalificar los argumentos que utilizara el Consejo de Castilla, se muestra receloso ante la nueva imposición. En primer lugar, por tratarse de un repartimiento, pues ya se tenían algunas experiencias negativas en este sentido, como era el caso del repartimiento de la sal, o el del servicio de quiebra de millones. En cuanto al cese de todas las contribuciones, se declara contrario, apoyando solamente la abolición de los millones, y, aun en este caso, recuerda los perjuicios que acarrearía para los propietarios de censos y los hombres de negocios que tuviesen consignadas cantidades sobre el servicio (20). En estos momentos, la situación de la hacienda era crítica. El caudal destinado para los

(17) A. Domínguez Ortiz (1960). *Política...*, *op. cit.*, p. 106-107.

(18) Y. M. Bercé (1980). *Notes sur les procédés de recouvrement au XVIIIe siècle*, en *La fiscalité et ses implications...*, p. 22.

(19) El Consejo parte de la idea de que en el reino había seis millones de personas repartidas en familias, eligiendo como media esta vez el número de cinco personas para cada una, lo que reunía un total de 1.125.000 familias. Esta estimación es contradicha en voto particular por el factor de la Corona Sebastián Cortizos (BL EG, 340, fol. 51), en su calidad de consejero de Hacienda [Vid. C. Sanz Ayán (1988). *Los banqueros de Carlos II; Valladolid*, p. 178 ss.], quien sostiene que hay un error de 237.214 familias. La estimación global que se hacía de la contribución de las familias era de 37 millones y 200.000 ducados por los servicios de millones, y 55 millones y 800.000 ducados por las rentas reales administradas por el Consejo de Hacienda. Se pagaría desde 2 a 83 ducados al año, repartiendo los vasallos en 19 clases.

(20) AHN, Estado, leg. 4.834.

años 1667-1668, estaba ya consumido (21), y, si a ello se añaden la multiplicación de juros que se produjo (22) y las dificultades que dicho ajuste de vecindario acarreó, se comprende que el proyecto no se llevara a cabo.

El propio Consejo de Hacienda, en una nueva consulta de 29 de agosto, advertía los impedimentos que el sistema de juros traería consigo en caso de subrogar los millones, además de que —advertía— en un momento tan delicado: «...no se ha discurrido la forma en que se han de subrogar los juros antiguos y demás rentas que han de cesar por este nuevo tributo, y para reducir este a nueva forma, no hay poco que examinar...» (23). Otro de los problemas que se aducían era el de conseguir que con esta nueva contribución pagasen los grupos privilegiados que, aunque lograban evadir la contribución de los millones a través del fraude, no escapaban completamente al tributo. La propuesta del Consejo de Hacienda fue la formación de una junta para que estudiase la reforma. No esperó mucho la reina gobernadora y, por decreto de 6 de septiembre de 1667, se formó una Junta de Alivios, que comenzó a reunirse el día 11 (24). En las sucesivas sesiones, se estudió, tomando como base la instrucción para ajustar un donativo por fuegos del año 1640, el probable número de vecinos existentes en el reino. Pero, a pesar de los problemas, no se abandonó el proyecto. Durante la presidencia de Lope de los Ríos, la Junta de Alivios continuó con sus reuniones, reiterando la idea de subrogar algunas de las contribuciones mediante un donativo general por familias.

Muchas de las denuncias surgidas entonces se refieren al poder fiscal que las ciudades seguían manteniendo, a la vez que abogaban por el establecimiento de un «medio universal» que subrogase el servicio:

La de elegir otro medio universal y subrogar en él las contribuciones que hoy se ejecutan, no es acción voluntaria, sino obligación de justicia, pues, no puede permitir ni tolerar el rey, nuestro señor, que lo que unos contribuyen, lo usurpen otros, y que contribuyendo el pobre y el desvalido, se excuse el más acomodado. Así lo ha consultado el Consejo a su Majd fundándolo en obligaciones de justicia (con quien se ha conformado). Y al reino no le toca la proposición y elección del medio que ha de tener las calidades referidas (25).

(21) C. Sanz Ayán (1988). *Los banqueros de Carlos II*, op. cit., p. 211.

(22) H. Kamen (1981). *La España de Carlos II*; Barcelona, p. 567.

(23) AHN, Estado, leg. 4.834.

(24) A la Junta se le señalaron los domingos, jueves y días de fiesta para sus reuniones. Formaron parte de ella el inquisidor general, Juan de Góngora, Antonio de Contreras, Lope de los Ríos y Gerónimo de San Vitores. Después de la muerte de Juan de Góngora, el 21 de marzo de 1668, entró en su lugar García de Medrano. *Ibid.*

(25) Pedro Díaz Márquez, «Daños que resultan de inmoderados tributos y pechos y provechos de los moderados, y que resultarán de subrogar los valores efectivos de las alcabalas y millones y de los demás impuestos cargados sobre aquellas y estos que tan sin peso y medida se defraudan de vendedores y cobradores sobre el siguiente impuesto moderado, libre de su parte sensible defraudado». Madrid, 11 de junio de 1671. BN, VE, 10-21.

A través de estos argumentos, Pedro Márquez, preocupado por la unión entre el Consejo de Hacienda y la Junta de Millones, insiste en la prerrogativa real de establecer la reforma unilateralmente. La «necesidad» que había justificado esta contribución deja de serlo desde el momento en que las pérdidas superan a los beneficios. Por consiguiente, la rentabilidad y no la donación-concesión propia de una relación política es la premisa que debe impulsar todo gravamen. Así, la iniciativa del reino para decidir sobre el espacio fiscal de los millones se considera una traba que estorba el libre hacer y remodelación emprendidos por la Corona en busca de dicha rentabilidad. Las advertencias anteriores llevan hasta sus últimas consecuencias la línea reformista de los ministros. La única forma de acabar con el fraude consiste en arrancar de raíz la cobertura administrativa y política que lo alentaba. Así, de forma simultánea a los proyectos de reforma, el gobernante continúa buscando soluciones para aumentar la rentabilidad de las cargas fiscales.

Preocupados por el gran número de extorsiones que sufría el súbdito, debido al fraude de los poderosos, los gobernantes se plantearon la abolición de algunos tributos. Tal ocurre de mano del gobierno de Medinaceli en 1681, cuando el Consejo de Hacienda, contestando a un decreto sobre los medios que podían ejecutarse para aliviar a los vasallos, propone la suspensión de los tributos creados con posterioridad a 1656, amén de la disminución de las sisas municipales y la disposición de un nuevo encabezamiento de alcabalas (26). Debido al gran número de atrasos existente en las localidades, con esta propuesta se pretendía liquidar viejos impagos para concentrar los esfuerzos fiscales en las principales contribuciones. Y aun en estas fue frecuente la concesión de prórrogas y rebajas, dando la Corona por perdidas algunas deudas.

Oropesa también se planteó la subrogación de los millones. Con este motivo, se produjo un debate entre las instituciones implicadas. Un año después de su llegada al ministerio, es decir, en 1686, una Junta de Medios, formada, como era habitual, en la posada del presidente, inicia una serie de estudios que pretenden sopesar la conveniencia y, sobre todo, la viabilidad de la subrogación de los millones (27). Dicha Junta eleva a Carlos II sendas consultas de 13 de septiembre y 18 de noviembre del mismo año. En la primera, según nos refiere el Consejo de Hacienda, se informa al monarca del origen de la contribución y de la facilidad de su cobro en sus momentos iniciales, siendo después cuando el fraude

(26) A. Domínguez Ortiz (1973). *La crisis de Castilla en 1677-1687*, en *Crisis y decadencia de la España de los Austrias*; Barcelona, p. 209.

(27) Formaron parte de la Junta: el presidente del Consejo, el marqués de los Vélez, Ginés de Mesa, Fr. Pedro de Mantilla (confesor del monarca), Gil Castejón, Joseph Pérez de Soto, Francisco del Baus y Frías e Ignacio Bautista de Rivas.

se constituyó en un problema endémico (28). De ello se culpa, en gran parte, a la Sala de Millones, debido a los excesivos gastos de los administradores (29). El orden administrativo y orgánico son, por tanto, inadecuados. De esta forma se viene a descalificar tanto la reforma administrativa como la línea trazada por los reformadores de Hacienda hasta esos momentos. A estas razones, en consulta del día 13 de septiembre, la Junta añade una razón coyuntural: la negativa del Papa Inocencio XI a conceder el breve para la contribución de los eclesiásticos. Lo poco útil de una contribución que solo sirve para «...la rapiña de los defraudadores de todos estados y ruina de los pueblos...», convence a la Junta de las ventajas de que cese el servicio de millones, tal y como aconseja a Carlos II. Ante la demora del breve, se intentó establecer algún tipo de ajuste o acuerdo con los eclesiásticos, según palabras del Consejo de Hacienda, para «...no llegar a término de hacer novedad en el todo...». Pero resultó un fracaso, dada la secular resistencia de los eclesiásticos a pagar los millones.

La posibilidad de establecer algún tipo de medida parcial que redujese el drenaje del servicio se ve con gran desconfianza (30). Por lo que el

(28) A este respecto, se afirma, «...habiéndose aumentado este tributo se fueron introduciendo fraudes reduciéndose el mayor valor de él en conveniencia de los eclesiásticos y poderosos de los pueblos, con daño de los pobres de quien ellos perciben el tributo sin utilidad de la real hacienda, expresando los medios de ejecutar los fraudes, y la suma dificultad de ocurrir a ellos, por los muchos que han llegado a hacer profesión de este ejercicio y patrimonio de lo mismo que defraudan y que en los lugares donde estos tributos se cobra por repartimiento se experimenta que las cargas recaen sobre los pobres quedando los ricos aliviados». «El Consejo a 5 de diciembre de 1686. Dice lo que se le ofrece con diversas consultas de la junta formada en la posada del presidente de Hacienda sobre la suspensión de los tributos de millones» AMAE, ms. 44, fol. 23. Garzón Pareja (1980). *La Hacienda de Carlos II*; Madrid, p. 312-314, da noticia de esta consulta a partir de un manuscrito de la Biblioteca Nacional 1.322/8, fol. 121.

(29) «...pondéranse también los excesivos gastos de la administración de estas rentas para que se mantiene la Sala de Millones con todos sus ministros, tantos administradores generales en las provincias con audiencias y otros particulares en partidos, y lo mucho que ha bajado el valor de estas rentas que hoy no alcanza a pagar los juros que sobre ellas están impuestos».

(30) «Y que con el deseo de poder mantener la contribución ha conferido con los ministros y administradores no expertos sobre si podrían darse algunas reglas y providencias para evitar los fraudes, y que ha hallado que en el estado que hoy se halla este daño con la malicia de los defraudadores es irremediable ponderando la gran conveniencia de los que defraudan, medios de su ejecución, remedios que con este conocimiento se han procurado poner en diferentes tiempos, su poca eficacia y ningún fruto, ponderando que si esto se ha experimentado en tiempo en que los eclesiásticos contribuían y el vicio no estaba envejecido, se debe tener muy poca o ninguna esperanza de mayor remedio». Más adelante, expone estos recelos con mayor crudeza y desaliento, dibujando un horizonte en el que la corona es impotente ante el fraude: «Desconfía la Junta del cobro de la administración con las experiencias de los varios remedios que se han propuesto y penas que se han aumentado a los defraudadores siempre ineficaces, aun en tiempos de menor turbación y lo que se experimenta en la corte con vista de V.M. y sus ministros diciendo que si pudiere darse remedio a este daño pareciera temeridad proponer a V.M. mandase quitar los millones, pero que desconfiando de él tiene por más temeridad proponer que este pueda conseguirse y mantener debajo de este supuesto incierto una contribución que ofende tanto y utiliza tan poco».

fraude aconseja la abolición de los millones, pues si «...las rentas de V.M. han descaecido mucho con la injuria de los tiempos, pero que en la de millones ha sido sumo el exceso...». A pesar de lo mermado del monto de los millones, el Consejo de Hacienda reconoce su necesidad «...por la mucha estrechez de la real hacienda».

Junto a esta primera propuesta para paliar las pérdidas que acarrearía la erradicación del servicio, la Junta sugiere, entre otras, la alternativa de cargar con un 20 % las alcabalas vendidas desde el año 1634, y servicio ordinario y extraordinario, vendido desde el año de 1635, en lo que se hubiese desempeñado en juros, cuyo monto ascendería a 24.800 ducados, a los que se agregan los 538.817 correspondientes a las Medias Annatas. Con ello, la real hacienda, ingresaría, supuestamente, 97.817 ducados más de lo que se perdería con la suspensión del tributo. A continuación, se propone como «muy preciso» que se cumpla la resolución de 3 de febrero del mismo año 1686, para que no se conceda reserva de juro ni merced sin exención de privilegio, y, en el caso de que se hubiese concedido, debería revocarse. Sugiere, además, los beneficios indirectos que se obtendrían con la desaparición de los millones, pues los demás tributos alcanzarían un valor mayor, en especial las alcabalas (31). La suspensión se apoya en el argumento de que los millones no son una concesión perpetua. Se hace hincapié en las sucesivas negociaciones de las escrituras y en la imposición de juros sobre estas rentas. Al no estar estos juros impuestos sobre renta perpetua, sino que dependen de la concesión del reino, además de tener prelación su dotación, cuyo situado se señaló en 1617 en dos millones al año, se deduce que el rey no está obligado a responder de su deuda por este concepto (32). La situación de declive a la que habían llegado los juros durante estos últimos años del siglo (33) favorece esta posición, aprovechando tal oportunidad para soslayar el impedimento que el situado en juros podría traer consigo para la abolición. Junto a ello, la «causa pública» frente al interés particular de los juristas, se esgrime como argu-

(31) «...pues aliviándose los pueblos de esta carga que es la que más los grava, precisamente crecerán los comercios y tratos, labranza y crianzas y las alcabalas se cobrarán con mayor aumento excusando la remisión que hasta ahora se hacía, reconociendo que si las alcabalas se cobrasen por entero hallándose los pueblos oprimidos del tributo de millones era preciso se arruinasen enteramente, y cesando hoy esta causa se procederá al cobro de esta renta».

(32) «...pues esta renta sin hecho de V.M. si no es por accidente de los tiempos, fraudes, y otros daños inevitables se ha reducido a tan corto valor de modo que en ella no sólo falta finca para la paga de juros, sino es para las situaciones de la manutención del reino por suspender V.M. la contribución de millones no está obligado a dar satisfacción a los juristas pues la hipoteca sobre que contrataron ha faltado por accidente del tiempo, no alcanzando hoy con mucho todas las rentas de millones a satisfacer la finca que en ellas se señaló el año de 617 para la defensa común».

(33) A. Castillo Pintado (1963). *Los juros de Castilla, apogeo y fin de un instrumento de crédito*. Hispania, 89.

mento de peso (34). Los juristas —propone— permutarían sus juros devaluados por empleos correspondientes a sus grados, bien en la Casa Real, bien en otras instancias de la monarquía, o mediante concesión de honores y mercedes que no gravasen el patrimonio real. Esto debía complementarse, como disponía el decreto de 3 de febrero, con la reforma de los gastos.

Así, la reforma de los tribunales surge como complemento de la reforma fiscal. La reducción de gastos propuesta no es una novedad, pues esta doctrina ya había entrado en la mente de los gobernantes desde tiempos del Conde-Duque. Mas la importancia que adquiere lo es en tanto que surge como una reconversión orgánica destinada a arrancar el fraude de su entramado jurídico-político. Propuesta como una medida adicional, tiene los mismos efectos en el terreno institucional y administrativo, con la remodelación de estructura y de gestión, al desaparecer la Sala de Millones (35). Con la propuesta de abolir la Sala de Millones y el servicio, se esboza una homogeneización administrativa e impositiva de la que el gobernante moderno carecía. Por dos votos particulares, de 13 de septiembre y 15 de noviembre, Gil de Castejón aboga por un impuesto único y universal, aunque no especifica cuál sería su naturaleza.

No obstante, todos parecen estar a la espera de Francisco Bernardo de Quirós, agente de Carlos II en Roma, sobre el estado de la negociación del breve, pues, en caso de concederse, la urgencia de la subrogación parecía difuminarse. Además, el propio Consejo de Hacienda, consciente del estado de las finanzas, reconoce que privar a la monarquía de esta contribución serviría de mayor ahogo, debido a «... la consecuencia de los daños que han de seguirse a los juristas y en especial a conventos y hospitales y obras pías...».

Las razones coyunturales relacionadas con el breve no provocan por sí mismas la supresión del servicio de millones. Ellas no hacen sino agravar una toma de conciencia que ha ido madurando desde el gobierno de Olivares. Si, en parte, el estudio impulsado por Oropesa se complementa con el intento de establecer un control fiscal del orden eclesiástico, como corresponde a una política apoyada en las «regalías y preeminencias» de la Corona que queda patente en las sucesivas nego-

(34) «...ponderando también la utilidad que de la suspensión de estos tributos se sigue a los mismos juristas, y la corta utilidad que hoy perciben de los mismos juros pues con la falta de las rentas y urgencia de las públicas necesidades, casi no hay juristas que perciba la décima parte de su renta».

(35) Este extremo se manifiesta en la oferta que al respecto hace la Junta: «En supuesto de que V.M. se ha de servir de resolver cese la contribución de millones y consiguientemente la Sala de Millones, administradores de ellos y demás ministros y que de algunas rentas en que corre la administración por la Sala de Millones, haya de correr en lo de adelante por el Consejo de Hacienda».

ciaciones efectuadas con la Santa Sede durante los años ochenta, con la aprobación de la bula el 9 de julio de 1688 (36), los intentos de subrogar el servicio poseen un carácter específico, de talante administrativo y político. En este contexto, la concesión del breve solo supondría un respiro, que no atajaría los deseos de subrogación (37). No obstante, tanto Oropesa como los hombres de Hacienda piensan que el «reparo de los pueblos» solo es posible mediante el alivio de la imposición, es decir, mediante la reforma tributaria (38).

El 6 de diciembre de 1687, se vuelve sobre el tema y la Junta elabora otra consulta en la que se exponen medidas más concretas. Insiste en la necesidad de abolir la contribución de los 24 millones y ocho mil soldados, con la excepción de Madrid. Asimismo, defiende que cesen las sisas municipales que estaban cargadas sobre las especies comestibles. Finalmente, aconseja que se agreguen al Consejo de Hacienda las rentas que corrían por la Sala de Millones.

También esta vez, Gil de Castejón emite un voto particular. No se muestra partidario de abolir el servicio, para no perjudicar los intereses de los asentistas y juristas, pilares básicos de la hacienda, y en torno a los cuales se tejía gran parte del interés que el patriciado urbano mantenía por los millones. Disiente de la Junta en lo que era el principal problema de viabilidad del proyecto, pues no considera oportuno aplicar todo el producto de las rentas generales y arrendables a la hacienda. Al contrario, cree que se debía llevar a cabo un rateo en todas las rentas, hasta obtener la cantidad de la dotación. El objetivo era que permaneciese un *residuo* suficiente para satisfacer a los juristas, sin que tuviesen que cambiarse sus situaciones y prelación. En dicho *residuo* quedaban incluidas

(36) J. Antonio Álvarez de Quindós (1982). *Descripción Histórica del Real Bosque y Casa de Aranjuez*; ed. facsímil, Madrid, p. 344-345.

(37) Tal y como reitera el Consejo de Hacienda: «...aunque V.M. desea y está pensando medios para aliviar a todos sus vasallos de esta contribución, no le es fácil hoy ejecutarlo sin dar otras nuevas disposiciones que piden tiempo, pero que, debiendo ser muy diferente la forma que V.M. puede dar al gobierno de esta parte de su Hacienda, en caso de contribuir los eclesiásticos o retrayéndose de ejecutarlo necesita V.M. de una positiva resolución en la concesión y negativa de este breve para dar según ella las providencias necesarias, así para el gobierno del estado seglar, como para evitar los fraudes que por esta ocasión se experimentan de los eclesiásticos».

(38) Y ello a pesar de que existen opiniones dispares en torno a las extorsiones que causaba el servicio de millones. Tal es el caso de Gil de Castejón, quien no comparte el parecer de la Junta, al estimar que no es tanto que «...el daño que al reino se sigue de esta contribución como la junta propone y que fuera de sumo inconveniente resolver quitar un tributo que ha tantos años que se continúa, ponderando también el perjuicio de los terceros que tienen juro fundados sobre estos derechos». No obstante, predominan los juicios contrarios y de los que, en parte, el propio Gil Castejón se hacía partícipe al sopesar la conveniencia de que se acabase con el tributo. Las dificultades de la subrogación quedan bien patentes en estos temores y desavenencias; de ahí que los hechos, que no las atenciones, se centrasen principalmente en la reforma administrativa.

aquellas partidas que, habiéndose asentado como ingresos, no habían llegado a cobrarse totalmente (39). De esta forma, el servicio seguiría vertebrado como un género más de riqueza en el reino.

Esta consulta fue remitida al Consejo Real, el 8 de diciembre de 1687 (40). En su respuesta se mostró opuesto a la abolición, debido a las consignaciones que sobre los millones estaban hechas de los gastos y mantenimiento de la armada real y de los presidios de África. Después se interesa por una parte de los implicados: los situados en juros. La defensa de lo que el Consejo califica como «causa pública» o «utilidad e interés de los mismos vasallos», se refiere a la del patriciado urbano, inversores en el servicio de millones, con el que el tribunal de Castilla compartía intereses político-constitucionales (41). El apoyo al servicio de millones, recordando las progresivas remisiones y condonaciones de deudas que los monarcas habían concedido al reino, a fin de demostrar su dulzura impositiva, nos descubre la complicidad del tribunal con los poderosos, puesto que eran los únicos que estaban en condiciones de eludir la contribución. Ante las críticas que se cernían sobre el servicio, al que se culpa de la baja productividad y despoblación del reino, el Consejo, aunque sin especificarlos, imputa estos males a otros motivos, exculpando a los millones de toda responsabilidad (42). De este modo, el Consejo ampara a los poderosos, salvaguardando sus intereses a través de los juros. En realidad, el deseo inicial de suprimir el servicio se transforma en una defensa a ultranza del interés de los juristas.

De acuerdo con estos argumentos, respecto a la propuesta de la Junta de reducir el valor de los juros, Gil de Castejón se muestra tajante: «...parece contradictorio e incompatible el medio de que V. Majd. mande cesar la contribución de estos servicios de millones y que para este efecto se juzgue por no necesario este caudal tan considerable, recayendo toda la pérdida y disminución de hacienda en los dueños de los juros, que muchos son pobres y otros pertenecen a iglesias, conventos, cape-

(39) Vid. J. M. González Ferrando (1988). *De las tres formas de llevar la «cuenta y razón» según el licenciado Diego del Castillo, natural de Molina*. Revista española de financiación y contabilidad, vol. XVII, nº 55, p. 192.

(40) BL ADD, 21.536.

(41) Él mismo se delata cuando a continuación pasa a defender el tributo en los siguientes términos: «Por la calidad y forma de esta contribución de millones, que siendo en las cuatro especies comestibles del vino, vinagre y aceite y carnes es igual y que en todos, así eclesiásticos en virtud del Breve de su santidad, como seculares, contribuyen según el estado de sus haciendas y consumo de sus casas y familias, y esto insensible y suavemente dejando pagado en las puertas, carnicerías y otros puestos públicos estos servicios, teniéndolos por parte del premio y valor de las cosas que consumen».

(42) Llega a sostener que, tal y como están dispuestos los servicios, no sirven «...principalmente de inconveniente y perjuicio para las fábricas, maniobras y labores de estos Reinos, ni para la despoblación dellos, por provenir estos de otras muchas causas, por la calamidad de los tiempos y esterilidad de los frutos...».

llanías y otras obras pías». A esto hay que añadir el hecho de que la reforma se lleve a cabo unilateralmente, sin la opinión de los juristas, lo que se interpreta como una «injusticia», de acuerdo con una concepción patrimonial de la justicia (43). También defiende los intereses del patriciado urbano, con ocasión de la propuesta de la Junta de abolir las sisas municipales, al recordar los censos que sobre ellas estaban situados y los perjuicios que para sus poseedores acarrearía. Solo de forma muy escueta alude el Consejo al tema de los fraudes, mientras que expone como compostura que se encargue al gobernador del Consejo de Hacienda que reduzca los gastos de salarios excesivos de administradores y ministros «...castigando los fraudes con todo rigor, a que contribuiría este Consejo en la parte que le toca...». Una propuesta intrascendente que, además de eludir el debate, insiste en lo que era uno de los puntos que aconsejaban la abolición: la articulación de la persecución del fraude en el entramado de la jurisdicción ordinaria dirigido por el Consejo Real.

A pesar de los temores del tribunal de Castilla, y de que aún el 26 de enero de 1688 se reuniese una nueva Junta, en la que Oropesa y el marqués de los Vélez reiteran su propósito de abolir el servicio, finalmente, por un decreto de 6 de febrero de ese año, se confirma la permanencia del servicio de millones (44).

Normalmente, se acusa a la cobertura administrativa dispuesta en las escrituras de millones de ser la causante de los excesos y de cometer innumerables irregularidades. El problema consiste en que son los poderosos quienes se aprovechan de la riqueza fiscal —entendiendo por esta también las partidas que, o no se cobran, o no llegan al rey—, en detrimento del fisco. En estos momentos, la complejidad y heterogeneidad de las cargas fiscales, con el prolífero cuerpo de recaudadores, tesoreros, ejecutores, etc., impone la necesidad de abordar tanto la reforma administrativa como la tributaria. Y si la primera comenzó su singladura en los años treinta, con Olivares, la segunda aún tendrá que esperar (45).

Por otra parte, el objetivo de Oropesa y del marqués de los Vélez de erradicar los millones, subrogándolos por una contribución única, se presenta como una necesidad fiscal, dado el monto que alcanzaba la deuda pública. La utilización de otros medios como el aumento de la presión fiscal, el recurso creciente a los empréstitos, la ampliación de la circulación fi-

(43) «...en el dictamen del Consejo no se puede dejar de considerar injusticia clara y notoria, privando aunque sea por ahora, a los dueños de los juros sin su consentimiento y voluntad de las situaciones e hipotecas especiales que tienen en estas rentas por contrato oneroso con V. Maj. y con el reino...».

(44) M. Artola (1982). *La Hacienda...*, op. cit., p. 218.

(45) Vid. P. Fernández Albadalejo (1977). *El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones*. Moneda y Crédito. Revista de Economía, 142.

duciaria, o la creación de los superintendentes, que marcan los rasgos comunes que fueron adoptados por las nuevas monarquías occidentales enfrentadas a problemas similares (46), no vinieron sino a situar el problema de la financiación en la búsqueda de una salida rentable para la deuda. De este modo, la colocación de la deuda se constituyó en el objetivo prioritario de los gobernantes. La canalización de esta era un problema que afectaba de forma similar a otras monarquías, como la inglesa o la francesa.

Dickson ha sostenido que la revolución financiera inglesa no se encontró en la mutación del poder fiscal o en la estructura del sistema tributario, así como tampoco en el tránsito de la exacción indirecta a una centralizada, sino en la colocación del débito público, cuyo dato más sobresaliente fue la creación del Banco de Inglaterra en 1694. J. Bouvier y H. Germain, en la misma línea que Dickson, sostienen que Inglaterra puso en marcha medidas más modernas que Francia. Destacando, asimismo, el hecho de que se creara el Banco de Inglaterra, sostienen que fue merced al impulso de una circulación monetaria mejor organizada y más segura, con una mayor confianza en el Estado, con lo que pudo constituir una deuda pública fielmente respetada por el gobierno (47). Por tanto, lo que se ha dado en llamar «fiscal revolution», en Inglaterra se refiere, sobre todo, a las reformas y seguridad que a partir de la revolución gloriosa de 1688 se proporcionó a la deuda y a los prestamistas (48). En cambio, la incompetencia financiera francesa para la colocación de la deuda y su dependencia de los prestamistas extranjeros, que el sistema denominado Tontine, propuesto por el banquero italiano Lorenzo Tonti a Mazarino en 1652, no solucionó (49), se consideran como las razones principales de su caída definitiva (50).

En Castilla, esta deuda imposibilitó la reforma tributaria, al encontrarse la mayor parte de los millones consignados en los hombres de negocios o situados en juros que estaban principalmente en manos del patriciado ur-

(46) J. Bouvier y H. Germain-Martin (1964). *Finances et Financiers de l'Ancien Régime*; París, p. 100.

(47) *Ibidem*, p. 101.

(48) *Vid.* D. C. North y B. R. Weingast (1989). *Constitution and Commitment: the evolution of institutions governing public choice in Seventeenth-Century England*, *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, diciembre, nº. 4, p. 819. También, R., Ashton (1960). *The Crown and the money market, 1603-1640*, Oxford, p. 113, *op. cit.* North, D.C.

(49) David R. Weir (1989). *Tontines, public finance, and revolution in France and England, 1688-1789*. *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, nº. 1, marzo, p. 95-124.

(50) P. G. M. Dickson (1967). *The Financial Revolution in England: a Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*; Nueva York. En la misma línea, *vid.* también, R. Bonney (1981). *The King's Debts. Finance and Politics in France, 1589-1661*; Oxford, p. 280. Más recientemente, E. N. White (1989). *Was there a solution to the Ancient Régime's Financial Dilemma?* *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, septiembre, nº 3, p. 568, ha estudiado el tema, destacando la diferente «financial reputation» que a este respecto había entre Gran Bretaña, Holanda y Francia.

bano, tal y como los organismos implicados argumentaron una y otra vez. Si, por un lado, la búsqueda de una autonomía financiera había llevado a los primeros ministros a lanzar sus programas de reforma, por otro, estos se tuvieron que enfrentar con necesidades concretas de numerario, que muchas veces se imponían. En este sentido, aunque con diferentes consecuencias (51), la deuda hispana desempeñó un papel semejante al de la deuda de los Estados Pontificios, en donde, año tras año, se acumulaban las imposiciones, con el fin de saldar la deuda (52). Los intentos que, desde que en 1570 Peter van Oudegherste propusiera a Felipe II la creación de un banco nacional, se habían llevado a cabo para terminar con este círculo vicioso habían resultado un fracaso (53). Sin embargo, era el orden fiscal el que proporcionaba a la deuda un protagonismo tan dramático para la Corona (54). Y esto lo sabían los monarcas hispanos, pues, a pesar de todo, la idea de subrogar los millones, en cuanto única reforma susceptible de acabar con la dependencia financiera de la Corona, no se desvaneció.

Cuatro años después de que el Consejo de Castilla elaborara la consulta anterior, su presidente, Ibáñez de la Riba, idea en 1692 una alternativa, consensuada entre el rey y el reino, para planear la reforma tributaria de los millones.

Esta vez, el presidente se hace eco de los fundamentos más conflictivos que rodeaban al servicio. Comienza retomando el estado de opinión según el cual los millones servían de provecho de los poderosos de las ciudades y de los justicias. El atrincheramiento de ambos grupos en torno al goce de unas prerrogativas y privilegios, bien sancionados por las escrituras, bien autorizados por la costumbre, alcanzaba mayor trascendencia, pues de ello obtenían el usufructo de estas partidas, cuyo control y beneficio se traducían en poder, lo que, simultáneamente, lo convertía en un problema político (55). El panorama que nos muestra Ibáñez de la Riba es reflejo de una Corona impotente para evitar tan vasto entramado

(51) Vid. E. Stumpo (1984). *Finanze e ragion di Stato nella prima Età Moderna. Due modelli diversi: Piemonte e Toscana, Savoia e Medici*, en *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella Età Moderna*; Bolonia, p. 198.

(52) L. Palermo (1974). *Ricchezza privata e debito pubblico nello Stato della Chiesa durante il XVI secolo*. Studi Senesi, p. 303.

(53) J. Elliott (1986). *The Count-Duke...*, *op. cit.*, p. 120 ss.

(54) A este respecto, G. Muto (1984). *Sull'evoluzione del concetto di 'hacienda' nel sistema imperiale spagnolo*, en *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età Moderna*; Bolonia, p. 173-174, ha afirmado que «...non è la grandezza del deficit l'elemento discriminante tra le politiche finanziarie dei diversi stati», para añadir, «...è proprio la fiscalità, ovvero la sua interna composizione, l'elemento che differenzia radicalmente i diversi sistemi finanziari pubblici».

(55) Así lo narra el propio presidente: «El haber tanto tiempo que se mantiene esta contribución, que verosíblemente ha ocasionado la destrucción del reino, no solo hace más dificultoso sino es imposible el reparo, pues con el curso del tiempo se ha envejecido la costumbre de defraudar, habiéndose aumentado en los lugares populosos tanto los fraudes y metedores, que no es posible alcance a su reparo la autoridad de un administrador, aun-

de intereses entreverados en un orden jurisdiccional atomizado. La reforma administrativa, cuyo principal objetivo consistía en atajar el fraude, se enfrenta con la misma incapacidad de resolverlo; de ahí que, ante su fracaso, los reformadores se planteen en esos momentos la subrogación, a pesar de que no faltan quienes acusan al Consejo de Hacienda de los males del fisco, como es el caso del conde de Montalbo, quien llega incluso a recomendar su extinción (56).

Como hemos mencionado, uno de los aspectos que tenían que resolver estos reformadores era el de justificar la subrogación. Para ello se cuestionan los derechos que el reino mantenía respecto a los millones, en virtud de la «causa pública». El armazón de intereses que daban expresión al interés general del reino es, por otro lado, acometido desde la presidencia de Castilla (57). La propuesta del presidente de Castilla de suprimir los millones, no se llevaría a cabo sin establecer algún acuerdo previo con el reino, dada, según sus propias palabras, la decisiva influencia de los poderosos. Acto seguido, Ibáñez de la Riba propone la convocatoria de Cortes, para negociar, entre el rey y el reino, la reforma y la abolición de los millones (58). Al estar la administración del servicio en manos del Consejo de Hacienda, indudablemente el Consejo de Castilla se veía desplazado de tan importante parcela de control y, por tanto, de potestad. Pero, amén de las razones de poder, existían razones más importantes en esta actitud del presidente. Así, la propuesta de convocatoria de Cor-

que sea celoso, ni la asistencia de sus ministros (que en lo regular son de poca satisfacción), porque son más y de mayor poder los que se unen al fraude, que los que procuran evitarle, y aquellos son los más poderosos de las repúblicas, vencen en fuerza y autoridad no alcanzando el poder a lo contrario, pues para esto fuera necesario no consumir todo el valor de los millones en ministros, y no es de menos reparo las muertes y pecados que sobre esta materia se ocasionan, viviendo los particulares del rapto de la hacienda de V.M. de que se defraudan a la causa pública». Ibáñez de la Riba, «sobre si convenía quitar el tributo de millones y reducir los tributos a otra forma», 30 diciembre de 1692, AMAE, ms. 43.

(56) Según lo expresa en voto particular emitido en consulta de la Junta de Negocios de Hacienda, de 14 noviembre de 1692. BN, ms. 10.491.

(57) En concreto, afirma: «Al estado presente no hemos de discurrir por los preceptos y leyes de la justicia conmutativa, por donde se regulan los intereses de particulares, ha de caminar la razón por más alta ley a que se sujeta la particular, que es la de la conservación del estado público, que debe preferirse a todo, según está en el estado presente el que tiene Castilla es de no poder mantener a su rey con la decencia que pide su Majd. ni la administración de justicia ni a sí misma, pues ni tiene con qué pagarse a sus ministros, mantener a sus presidios, ni poder defenderse de sus enemigos, gravada en tributos que ceden no en utilidad del rey y del reino para quien se concedieron, sino es en ruina de sus pueblos que gravados con estos tributos no tienen fuerzas para contribuir otros, mantenerse así Castilla, todos lo reconocen por imposible, luego si no se ha de abandonar el todo, es preciso recurrir a medios de reparo que aunque duelan a muchos conserven a todos, y de quienes deba esperarse no sólo la manutención del reino, sino es la restauración».

(58) En concreto, escribe: «Mi dictamen en este voto es que V.M. desde luego mande cesar generalmente en el reino la contribución de millones y mande brevemente convocar las cortes generales de los reinos de las dos Castillas para que discurran la calidad de forma de los tributos que hayan de imponerse y subrogarse en lugar de los millones y sisas, menos gravosos y dañosos para el reino y de más fácil cobranza...».

tes representa el intento de recuperar, a través de una nueva imposición, el pacto fiscal con el soberano. De ahí que Ibáñez de la Riba haga causa común con las ideas de los detractores del servicio y culpe a este de ser germen del fraude (59). Los datos que recoge el presidente de Castilla sobre el fraude eran conocidos por los ministros de Hacienda. Hábilmente, el presidente Ibáñez hace causa común con el sentir de los reformistas, proponiendo una negociación política de la que en realidad los reformadores se querían desembarazar, pues como tal no había servido al rey.

No es solo el presidente del Consejo de Castilla el que aboga por esta solución. Un memorial anónimo interesado en erradicar el tributo elabora argumentos y propuestas semejantes (60). En él se propone sanear una administración corrupta, acabando con un desmesurado elenco de hombres vinculados al servicio de millones, a partir de la homogeneización impulsada desde Hacienda. Se sugiere la creación de una contribución única controlada, como ocurría con los millones, por las Cortes.

(59) En realidad, el presidente no hace sino parafrasear a los detractores del servicio: «...hoy los servicios de millones no son carga sino más fruto, conveniencia de los ricos y hacendados seculares y eclesiásticos, seculares y conventos de regulares, porque introduciendo en sus casas y en sus conventos las especies de la carne, vino, aceite, vinagre, las venden por menor en ellas al mismo precio que en las carnicerías y tiendas y tabernas, o algo menos para atraer a los compradores, con lo que perciben no solo el precio principal del valor de las carnes, sino el sobreprecio de sisas y millones que van incluso en lo que se despacha en las carnicerías, tiendas de aceite y vinagre y tabernas que con poca diferencia supla el precio principal y de estos fraudes... se sustentan muchos mayorazgos y conventos de frailes en España y especialmente en Andalucía, y todo el peso cae sobre los pobres, pues los ricos no solo no pagan la contribución de millones de sus consumos, como se ha dicho, sino es que ellos mismos perciben para sí de los pobres la que estos miserables pagan y había de ser para el servicio de V. Majd., este daño aún es mayor en las personas y comunidades eclesiásticas en quienes no es tan fácil el remedio por la inmunidad del estado, tampoco puede negarse es grande el número de personas que en este reino viven sin ser cosecheros, no solo no pagando los millones, sino es sustentándose de ellos mismos gravamen del millón que perciben para sí y por esto comúnmente los llaman metedores».

(60) Comienza afirmando que tan gran número de rentas y cargas «...cesen desde luego, así en lo que va corriendo, haciendo mayor servicio a su Majd dijeron que subrogaban y subrogaron un repartimiento general...». Este repartimiento se dispondría, como el servicio de millones, en forma de contrato por un tiempo determinado de seis u ocho años «...quedando siempre en pie la necesidad de las Cortes, así para la continuación de los dichos servicios, como para la subrogación deste repartimiento en lugar de todos ellos». La ventaja que se obtendría con ello sería la liberación de las haciendas «...de la servidumbre que hoy tienen». Además, no quedaría en pie causa de exacción o molestia, pues de este modo se evitarían las molestias causadas por factorías, ejecutores y demás oficiales del servicio: «...no habiendo más demandas de las que se han de asentar en las personas, las haciendas, los oficios, los tratos, y las grangerías, quedarán libres, no solo de toda contribución, sino de toda molestia y vejación así de los exactores, como de las justicias que están continuamente en acechanzas para vejear y molestar a los contribuyentes, de manera que con esto cesarían los ejecutores, los guardas de las puertas de los lugares y ciudades, los registros, los albales y otros infinitos oficiales públicos y sus ocupaciones que viven de la trampa y de la rapiña, a quien se paga y tributa más en cada un año de lo que importa todo el servicio que ahora se pretende entablar» «Reflexiones sobre quitar el tributo de millones», BN, ms. 2.375.

Pero los reformadores no solo buscan la homogeneización administrativa, sino también el control político del servicio. Lo reclaman como suprema potestad, y ello en virtud de sus funciones y en el ejercicio de ellas (61). Para tal fin, la desaparición del protagonismo de Cortes y ciudades es imprescindible. Ciertamente, con la reforma fiscal, el gobernante busca una mayor independencia del soberano con respecto a las asambleas o parlamentos (62). En este contexto, la importancia del fraude no se reduce al terreno puramente fiscal, pues se encuentra impregnado de motivaciones políticas. Con la erradicación del servicio se produciría la simultánea anulación de la representación del reino: una representación que estaba cargada de valores contractuales, que en estos momentos, y aunque relegada a un carácter simbólico, se conservaba en los cuatro procuradores de la Sala de Millones o en la Diputación, pero, además, y, sobre todo, en las ciudades, en el Consejo de Castilla y en la jurisdicción ordinaria. Una cuestión política que pervive merced al proceder de justicias, regidores, chancillerías, Consejo Real. El objetivo de los reformadores era el de erradicar cualquier «legítima autoridad» que las ciudades y justicias pudieran esgrimir en favor de un orden administrativo que dañaba los intereses de una «causa universal» impulsora del «gobierno público».

Las diferentes propuestas vistas hasta aquí deben interpretarse como una reflexión sobre la realidad político-fiscal de los millones. Las vías para alcanzar una mayor rentabilidad de la hacienda se canalizaron a través de los circuitos administrativos desplegados desde el Consejo de Hacienda. A esta solución se había llegado en los años cuarenta, cuando empezó a madurar la idea de la unión entre dicho Consejo y la Comisión del Reino. Las tentativas de subrogar el servicio representaron el intento de arrancar a las ciudades su poder fiscal, significando, además, el fracaso de la Corona en su intento por atajar el fraude, y este, a su vez, refleja la escasa capacidad de los ministros para controlar tanto la autoridad de las ciudades como la de los poderes jurisdiccionales del reino.

La «jurisdicción económica», instrumento de la voluntad del monarca, se ve desbordada por el entramado jurisdiccional de intereses y prerrogativas, cuyo poder se dejó notar en el continuo bloqueo de cualquier medida destinada a horadar su tupida red de actividad judicial y su aprovechamiento del fraude. La alternativa que les queda a los gobernantes es la de continuar con la línea de reformas iniciada sobre la base de la jurisdicción de Hacienda. La reforma administrativa fue la solución adoptada por los reformadores para modelar lo que se quería que fuese un nuevo modelo de fisco.

(61) F. E. Vassalli (1908). *Concetto e natura del fisco*. Studi Senesi, XXV, p. 188.

(62) Sh. Lambert (1990). *Committees, Religion, and Parliamentary Encroachment on Royal Authority in Early Stuart England*. English Historical Review, vol. CV, nº 414, enero, p. 61.

LA MOVILIZACIÓN DEL REINO ANTE LA INCORPORACIÓN DE LA COMISIÓN DE MILLONES AL CONSEJO DE HACIENDA

I.1. Corregidores y administradores: la gobernación de Juan de Góngora

Cinco días antes de que el reino hubiese dado su consentimiento para la incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda había sido nombrado nuevo gobernador de este último Juan de Góngora, quien sustituía en el cargo a Juan de Carvajal y Sade, ejerciéndolo en calidad de presidente. Al día siguiente de su nombramiento envió una consulta a Felipe IV, en la que introducía sus propuestas para mejorar la administración de la hacienda (1).

Una vez producida la incorporación de la Comisión y dispuesto su reglamento, el problema continuaba siendo el de articular la Sala con un orden administrativo susceptible de canalizar las disposiciones fiscales y de controlar el fraude en las provincias. La propuesta del nuevo presidente del Consejo de Hacienda se centró en la controvertida figura del administrador: un debate que planteaba la disyuntiva de optar por la figura de los administradores fiscales, en función de los nuevos criterios contributivos de la Corona, o de confiar en los corregidores y hacer así partícipes e intérpretes del fisco a las ciudades, de acuerdo con la relación de reciprocidad que había sellado el servicio de millones. En concreto, se mostró partidario de reunir, bien en manos del administrador, bien del corregidor —en este caso, en donde se «confiase en él»—, las administraciones de rentas reales y servicios de millones, suprimiendo los administradores particulares. De este modo, proponía llevar al ámbito provincial la unión que en la corte había tenido lugar entre la Comisión y el Consejo de Hacienda (2).

(1) BL EG, 2.083.

(2) A este respecto, su postura era la siguiente: «... tengo por conveniente que V. Majd se sirva de mandar que baje orden al Consejo de Hacienda para que, tanto en él como en la Comisión de Millones, se procure desde luego agregar a un sujeto solo en cada provincia o partido todas las administraciones de rentas reales y de los demás servicios del

No se hizo esperar mucho la respuesta de Felipe IV, y el mismo día 7 de abril de 1658, fecha en la que se había dispuesto la reglamentación de la Sala (3), una orden da cuenta de que se agregaban las administraciones de rentas reales y servicio de millones a un sujeto en cada provincia y partido. Tal y como propuso Juan de Góngora, la misma agregación se contemplaba con respecto a los corregidores y justicias, donde «...se tuviese satisfacción de sus personas...» (4), es decir, en donde existiesen garantías de que la unión no se utilizaría con fines fraudulentos. Una vez asegurada la «lealtad» de los ministros a las «necesidades públicas», la hacienda del rey y la del reino quedaron nucleadas en las ciudades cabeza de provincia o partido a través de las administraciones. Así se obtenía el beneficio, que apuntaba el gobernador de Hacienda, de suprimir los administradores particulares, que proliferaban en las villas, gracias a cuyo concurso —y a pesar del vínculo administrativo y de control que se había intentado con anterioridad a través de la mutua *correspondencia* (5)— seguía dificultándose la labor de los administradores generales en favor de la contribución. Ahora, la unificación de rentas y servicio de millones consolida un ensamblaje entre la hacienda del reino y la del soberano, que apunta a una homogeneización del sistema fiscal, de la que el gobernante moderno carecía (6), imponiéndose esta última como principio de control fiscal. Se determinaba, asimismo, el cese de las audiencias y ejecutores, para que en el término de sesenta días se reconociesen las deudas que había acumuladas (7), y poder así valorar el volumen que alcanzaban los impagos y transgresiones fiscales.

En materia administrativa, Juan de Góngora no se conforma con quebrantar la dependencia de la hacienda con respecto a las ciudades, sino que también se plantea desembarazarse de la misma dependencia mantenida con los hombres de negocios. Es así como el objetivo de controlar la hacienda del reino y desvincularse de los compromisos contraídos con

reino no habiendo razón especial que obligue a otra y que esta misma agregación se haga a los corregidores y justicias en donde se tuviere satisfacción de sus personas de que cumplirán con entrambos ministerios, quedando suprimidos los administradores que por este medio se podrán excusar, y los lugares aliviados de el embarazo que causara diversidad de jurisdicciones pues corriendo todos de aquí adelante debajo de una mano, como V. Majd se ha servido de disponerlo con la unión de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda, se debe esperar que con menos ministros se podrán conseguir mejores efectos».

(3) M. Artola (1982). *Op. cit.*, p. 138, da la fecha, para este decreto, de 25 de septiembre de 1658.

(4) AHN, Consejos, leg. 51.280.

(5) Esto se llevó a cabo con la reforma de 1655. *Vid.* el primer tomo de este trabajo, B. Cárceles de Gea (1994). *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): Poder fiscal y privilegio jurídico-político*; Madrid, Banco de España, Estudios de Historia Económica (Serie roja), nº 28, p. 83.

(6) *Vid.* J. F. Boshier (1964). *French Finances, 1770-1795: from business to bureaucracy*, p. 483.

(7) Consulta del Consejo de Hacienda, de 12 de abril de 1658. AGS, CJH, leg. 1.081.

las ciudades tuvo su aplicación en la relación mantenida con los asentistas. A estos se les arrebató una de las tres llaves de las arcas, por las que se les había entregado, si no el control, sí al menos la intervención en las partidas fiscales durante el año 1648 (8). A partir de este momento, regirá para las arcas el mismo sistema que existía antes de la reforma de ese año, en el que era la ciudad la que, a través de su tesorero, corregidor y regidor, disponía de los fondos de las arcas. La unión administrativa, dispuesta el 7 de abril, no se producía sin compensar a las ciudades, tratando de conseguir con ello su colaboración.

No quedaron aquí las reformas propuestas por Juan de Góngora, pues, un año después, en 1659, establece en el terreno contable lo que ya se había conseguido en disposiciones anteriores, en concreto en las ordenanzas de 1657 (9). Por una cédula de 1 de enero de 1659, a consulta del gobernador, se establece que los contadores de cuentas y resultas de millones se reúnan con el tribunal de Cuentas de Hacienda. Aquí pasaban a tomarse, de forma separada, las cuentas de millones, mientras que los alcances quedaban en manos del tesorero (10).

Como complemento a estas disposiciones, el 17 de noviembre de 1659 se expide un decreto por el que se establece y regula la Sala de Cobranzas en el Consejo de Hacienda, en la que se unen las jurisdicciones de rentas reales y servicio de millones (11).

Durante el tiempo que Luis de Haro fue ministro funcionó una Junta a la que se encargaron las cobranzas tanto de las rentas como del servicio, ejerciendo una competencia propia de la Contaduría Mayor (12). Esta Junta dejó de tener vigencia cuando, en 1646, se intentó agregar la Comisión del Reino al Consejo de Hacienda. Ahora, por este decreto de 1659, se forma una Sala fija con las mismas competencias que poseía como comité, uniendo de nuevo ambas jurisdicciones. Con ello se evitaba la multiplicación de ejecutores y ministros que hubo después de su extinción, favoreciendo, también en este caso, la simplificación administrativa. Juan de Góngora, especialmente preocupado por el fraude, encomienda a esta Sala una labor de custodia de los administradores. Estas funciones, que nos recuerdan las que poseía el *Contrôle-général des Finances* en Francia, institución a la que también

(8) Según nos consta por la cédula de nombramiento de Joseph de Valdivielso, contador de resultas de la Contaduría Mayor de Cuentas, de 4 de abril de 1658. AGS, CJH, leg. 1.091.

(9) Vid. B. Cárceles de Gea (1994). *Fraude y administración...*, op. cit.

(10) BN, ms. 10.399.

(11) AHN, Estado, leg. 6.379.2.

(12) Vid. M. A. Ladero Quesada (1982). *Instituciones fiscales y realidad social en el siglo XV castellano*, en *El siglo XV en Castilla, fuentes de renta y política fiscal*; Barcelona, p. 76.

se encargó, además de la vigilancia del fraude y de la corrupción, la tarea de inspeccionar, de forma semejante, las acciones de los administradores de finanzas (13).

Aunque estas competencias eran propias de la Sala de Gobierno y de la de Millones, se dispone así por no poder estas dos Salas «...examinar por menor cada día, como conviene, las diligencias y estado de las cobranzas...». Por tanto, se institucionaliza una labor de verdadera vigilancia de la recaudación *por menor*. Para evitar el rechazo del reino a la nueva Sala, se establece que el procurador de Cortes que se nombra para cubrir las ausencias de la Comisión asistiese a la Sala de Cobranzas. Aquí se entregaban los expedientes relacionados con las cobranzas. A dicha Sala iban a dar relación los escribanos mayores de rentas del Consejo y Sala de Millones, así como los contadores de libros. Por lo que, a la labor de custodia de los administradores se agregaba, a través de los libros de estos oficiales, la de custodia del estado de los encabezamientos, de los arrendamientos, de las provisiones y de las cartas que se hubieran despachado por la Contaduría (14). De esta forma, se venía a establecer una vigilancia de los oficiales de Hacienda y de sus instituciones, lo que lleva consigo el sometimiento de sus ejercicios a criterios contributivos.

Durante este mismo año, los problemas institucionales originados por la agregación indujeron al gobernador de Hacienda a proponer a Felipe IV que, en los despachos y resoluciones de la Sala en los que se expedieran cédulas o provisiones que implicasen a las chancillerías y audiencias, debían asistir, para tratar estos negocios, los dos ministros del Consejo Real que asistían por las tardes al de Hacienda, dejando de concurrir, simultáneamente, dos ministros de capa y espada, a fin de no alterar el número inicial de cuatro (15). Los problemas, a los que aludió Juan de

(13) En efecto: en el decreto se regula que, siendo «...necesario velar sobre las justicias y administradores con un cuidado continuado y con la prudencia que debe fiar de ese Consejo, ordeno que crecida en esta Sala este instituto, sin divertirse a otra cosa, correspondiéndose continuamente con todos los administradores, justicias, o personas que tuvieren a su cargo la cobranza de mis rentas y servicios, encaminando por menor las diligencias que cada uno hiciere y debiere hacer sobre ellas, la posibilidad de los lugares y de los contribuyentes, las costas que se les hacen, las audiencias y ejecutores que se despacharen contra ellos, el tiempo que se ocupan, el caudal que cada semana entra en poder de los tesoreros, receptores y arqueros, los juros y libranzas que se pagan y los que se dejan de pagar y por qué causa, y se apuren las quejas y negociaciones que en esto suele haber...». Vid. J. Dent (1967). *An aspect of the Crisis of the Seventeenth Century: the collapse of the Financial Administration of the French Monarchy (1653-1661)*. Economic History Review, p. 245.

(14) Vid. E. Hernández Esteve (1989). *La Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla en tiempo de los Reyes Católicos (1474-1516)*, en *The Economic Functions of Supreme Auditing Institutions*, Universidad de Limburgo, 2 a 4 de octubre; Maastricht (Borrador mecanografiado).

(15) BN, ms. 10.398.

Góngora, se veían agravados por los enfrentamientos entre administradores y corregidores. Tanto el procurador de Cortes nombrado para la Sala de Cobranzas como, en este caso, los consejeros de Castilla nos muestran que el monarca debía contar con el reino, aunque fuese con una mínima representación, y aunque esta fuese espuria (16), en el momento de disponer cualquier reforma administrativa que afectase a sus intereses. En último término, dicha representación seguía actuando como legitimadora del poder fiscal de las ciudades.

Por una cédula de 27 de enero de 1661, mediante la cual el gobernador de Hacienda disponía la moderación de los derechos que se cobraban sobre las rentas —medida que iba a comenzar a aplicarse en los almojarifazgos de Indias, debido a la incidencia que allí tenía el fraude—, se reúne la cobranza y administración de las rentas en una sola persona (17) y se cesa a los ministros nombrados por tribunales y Consejos. Dos meses después de esta cédula, por una real provisión de 13 de marzo de 1661, Juan de Góngora entrega su confianza a los corregidores para la administración de las rentas y millones. Se confirman los capítulos de millones, en cuanto a que se mantienen en seis provincias administradores generales, mientras que en el resto se deja la administración a cargo de los justicias y regidores. La unificación dispuesta a principios de año también afectó a los corregidores, pues en sus manos se centralizaron, igualmente, las cobranzas. Esta provisión se dio como respuesta a la concesión del reino, por escritura de 17 de noviembre de 1660, de un servicio de 200.000 ducados de ventas de juros sobre el derecho del tercero uno por ciento, por lo que la necesidad de numerario seguía comprometiendo al monarca con las ciudades. La confianza depositada en los justicias fue causa de que, un año después, el 20 de enero de 1662, se extinguiesen los jueces de millones, siendo subrogados por los correidores (18).

Por una cédula de 10 de junio de 1662, Felipe IV dispone que ningún administrador pudiese nombrar ministros, ni conceder salarios, sin antes darle cuenta (19). Una vez más, se pretendía evitar que las decisiones sobre el fisco se tomaran en el territorio, fomentando una relación vertical con los administradores o, en su caso, con los corregidores. Pero,

(16) En el caso de los consejeros de Castilla que asistían por las tardes al de Hacienda, como mencionamos más abajo, normalmente eran consejeros de Hacienda infiltrados en Castilla.

(17) AGS, CJH, leg. 1.216.

(18) J. Barrionuevo alude a esta conflictividad, como consecuencia de las medidas relacionadas con los corregidores, destacando que «...se ha debatido mucho tiempo, por las grandes contradicciones que ha tenido; pero se tiene por cierto que quedan ya vencidas y acordada la ejecución, cuya publicación se espera en breve...», «Apéndice. Años 1659-1664», Avisos, BAE, vol. 222, p. 266.

(19) Consulta del Consejo de Hacienda, de 22 de abril de 1665. AGS, CJH, leg. 1.204.

además, con ello se intentó paliar que estos últimos conformasen redes de clientela en el partido jurisdiccional y que se instrumentalizase la recaudación. Así, la Corona auspiciaba el ejercicio de las tareas fiscales en el marco de una mera delegación de funciones, en la que no cabía más representación, atributos, ni interés que el del monarca, prometiéndose un «servicio a la hacienda» en función de las «necesidades públicas».

En estos momentos finales del reinado, Felipe IV, acuciado por la necesidad de numerario, emite una serie de disposiciones que contradicen algunos de los logros alcanzados en años anteriores.

En efecto: durante los años posteriores a la transformación de la Comisión de Millones en Sala del Consejo de Hacienda, paradójicamente, el reino, favorecido por las circunstancias, vio reforzar su opción administrativa frente a este Consejo. La difícil situación por la que pasaba el erario obligó a Felipe IV a apostar por una política de compromiso. Este retroceso tuvo también su expresión en la canalización de los servicios extraordinarios que se entregaron al reino. El rey se vio impelido a recurrir a las Cortes y a ceder ante una apremiante necesidad de numerario, dada la crítica situación que vivía la Corona en 1662. La escritura de 6 de mayo, por la que Felipe IV solicitó un servicio extraordinario de 500.000 ducados, había establecido su reparto entre las provincias, a la vez que se les daba libertad y autonomía para efectuar los repartimientos, y para servirse de los medios «...que les pareciere más suaves y convenientes». En lo que se refiere a su administración, se dispone que los justicias y regidores tendrían en sus manos su gestión, «...sin que para la disposición de este servicio pueda correr por otros ministros ni jueces, excusando todo género de costa». Los comisarios nombrados por el reino son los encargados de repartir *por mayor o menor* lo correspondiente a cada provincia o lugar, «...de manera que los dichos 500.000 ducados venga a ser útil pronta y efectiva, llegando a tomar el dinero a daño con intereses, si fuera necesario, no excediendo del 10 % al año, sacándose todo ello de los repartimientos o arbitrios, y medios que se eligieren por el reino o las ciudades...». Todavía vuelve el reino a conceder 100.000 ducados, cuya cédula se ratifica con la misma instancia y calidad el 11 de mayo. Aunque este servicio no alcanzó al estado eclesiástico, el 20 de octubre se acuerda una décima, cuya concordia con las iglesias es del año 1665, de 550.000 ducados, que se habrían de recaudar en Castilla y León, amén de otros 250.000 que iba a aportar el clero de Aragón, Canarias, Baleares y Cerdeña (20). Esta décima ha de entenderse como complemento del servicio extraordinario.

(20) A. Domínguez Ortiz (1960). *Política...*, *op. cit.*, p. 246-247.

Las peticiones de estos servicios extraordinarios y la entrega de su administración son las culpables directas de provisiones como las de 13 de marzo de 1661, pues con ella se había preparado el terreno para obtener la colaboración de las Cortes. La dependencia financiera de la Corona facilita el florecimiento de una serie de recursos que desencadenan, a su vez, unos compromisos fiscales entre el reino y Felipe IV. La concesión de estas partidas extraordinarias supuso para las ciudades un control fiscal al que el monarca no se sustrajo, siempre por necesidades financieras, de forma similar a como ocurrió, por ejemplo, con los donativos en el caso de Sicilia, según ha demostrado R. Giuffrida (21).

El compromiso entre Felipe IV y el reino, por causas hacendísticas, es un problema que en aquellos momentos estaba siendo debatido entre los reformadores. De este hecho nos da cuenta un documento que el conde de Castrillo, entonces presidente del Consejo de Castilla, mostró a los procuradores de Cortes. En él destaca el estado crítico de la hacienda, distinguiendo entre lo que estaba empeñado y lo consignado. Ante esta situación, surge la idea de la obligación del reino de servir al monarca, dándose diversas propuestas de cómo se debía llevar a cabo la operación (22). El licenciado Garnica, en voto particular de 20 de junio de 1662, defiende que se envíe al reino el mencionado documento del presidente del Consejo de Castilla, proponiendo, a su vez, un ajuste de los asientos (23). La situación crítica a la que en estos últimos años del reinado de Felipe IV había llegado el sistema de asientos (24) provocó este debate en busca de alternativas, viéndose favorecido por el incremento que las provisiones de los hombres de negocios hispanos estaban experimentando desde 1659, en detrimento de las de los portugueses (25).

El reino fue consciente de que podría aprovecharse de esta coyuntura y optar, una vez más, por la gestión directa; de ahí que hombres como el licenciado Garnica intentasen presionar en este sentido.

(21) R. Giuffrida (1976). *La politica finanziaria spagnola in Sicilia da Filippo II a Filippo IV (1556-1665)*. Rivista Storica Italiana, II, junio, p. 326.

(22) AHN, Consejos, leg. 51.449.

(23) Así, recomienda que «...se suplique a su Majd. mande remitir al reino copia del papel que el conde de Castrillo enseñó a algunos caballeros procuradores de Cortes en que se refiere el estado de la real hacienda para que reconociendo las cargas que tiene trate de su desempeño y también es en que se le suplique a su Majd. se ajusten las cuentas de los asientos y factorías, porque el reino tiene entendido de papel que ha visto de ministro de Hacienda que puede tener bastante noticia, falta de ajustar de más de cien mil ducados y persuado se sacarán dellas cantidades grandes de alcances que pueda desahogar la hacienda real y se podía excusar en estos reinos de nuevos tributos, pues al paso que se han aumentado rinden menos los que corren y crecen los fraudes y costas», *Ibidem*.

(24) A. Domínguez Ortiz (1960). *Op. cit.*, p. 105. También, F. Ruiz Martín (1990). *Las finanzas de la monarquía hispánica en tiempos de Felipe IV (1621-1665)*; Madrid, p. 159 ss.

(25) C. Sanz Ayán (1988). *Los banqueros...*, *op. cit.*, p. 195.

De forma simultánea, y a pesar de las reformas introducidas en la Sala de Millones por Felipe IV y su ministro Luis de Haro, nos encontramos con que hubo hombres que, habiendo permanecido implicados en los intereses de las ciudades, manifestaron su resistencia a los cambios. Así se atestigua, en este mismo año de 1662, en un voto particular, por el que se reivindica un orden administrativo afín al reino: «...y con que la cobranza de los servicios y los demás millones sea por los corregidores y dos regidores de las ciudades cabezas de provincias en la misma forma que corría antes, y con los salarios que se les daba» (26).

En este ambiente, y después de la suspensión de pagos de 14 de agosto de 1662 (27), la opción del reino parecía más clara. Fruto de esta «aproximación» es la Junta que un año después se forma para el *de - empeño* de la hacienda. Compuesta por los presidentes del Consejo de Castilla y del de Hacienda, de los dos votos en Cortes de Toledo y Murcia, y de dos consejeros del Consejo de Hacienda, se le encargó como tarea la vieja aspiración de las ciudades de desbancar a los asentistas de su protagonismo, a través de los asientos, en el sistema crediticio de la Corona (28). A cambio, el reino, reunido en Cortes, se ofrecía a Felipe IV para hacerse cargo de la administración de las rentas y entregarle cuantas cantidades de numerario necesitase, suplantando a los asentistas (29).

La solución adoptada por los ministros fue la de perpetuar el servicio que concediera el reino el 17 de noviembre de 1660, para que, en calidad de juro, se diese satisfacción a los hombres de negocios. Felipe IV obtenía liquidez para saldar la deuda, mientras el reino seguía conservando su baza fiscal.

En los últimos meses de su gobernación, Juan de Góngora mantiene la línea que anunciara en 1658. En 1663 se repite la situación que se dio en 1661, cuando, por una cédula de 28 de abril, se acepta el servicio del reino hecho con motivo de la prorrogación de los nuevos impuestos de la carne, vino, vinagre y aceite. Con ello se ratificaba la orden anterior, al declarar que las administraciones estarían también en manos de los justicias. Se les instó a que evitaran los gastos que pudieran generarse, y no se les proporcionó más salario que los antiguos de justicias y comisarios.

(26) Voto de Paz.

(27) A. Domínguez Ortiz (1960). *Política...*, *op. cit.*, p. 105.

(28) P. Fernández Albadalejo (1982). *Monarquía y reino en Castilla, 1538-1623*; Istituto Internazionale di Storia Economica Francesco Daitini, Prato, abril.

(29) «...estos reinos en Cortes se ofrecen a tomar sobre sí el cargo de la administración de las rentas reales, y de dar a su Majd. sin interés todas las cantidades de dinero de que necesitare en cualquier parte que las hubiere menester para su servicio»; conque «...este será el fin de la Junta, y el principal cuidado reducir a la práctica este ofrecimiento, para librar de una vez al reino de los crecidos intereses que le llevaban los asentistas», 24 de noviembre de 1663, J. Barrionuevo, «Apéndice. Años 1659-1664», *Avisos, op. cit.*, p. 295.

De esta disposición quedaron excluidos los reinos y provincias de Sevilla, Córdoba, Murcia, Madrid y Toledo, en los que se conservaban las administraciones de millones. No obstante, no son ajenas a esta cédula las Cortes próximas de este mismo año, en las que Felipe IV se proponía solicitar un servicio extraordinario de cinco millones de ducados (30). En poder de la Sala quedó decidir a qué corregidores podían encargárseles las administraciones y, si fuera necesario, la designación de los anteriores partidos. La constante preocupación de la Corona por asegurarse la «lealtad» en tareas de administración, desconfiando de los corregidores, nos advierte que detrás de esta inquietud había un problema de fraude y control fiscal, por lo que la entrega a los justicias no tuvo lugar sin recelos.

Estas disposiciones no evitaron que el Consejo de Hacienda pudiese expedir comisiones, cuando la ocasión lo requería, para controlar determinadas partidas, y ello aunque fuese con un carácter parcial. De la importancia que este tipo de recurso tenía para el erario da fe el auto de 6 de julio de 1663, por el que se encomendaba al fiscal del Consejo de Hacienda que tomase la razón de las comisiones despachadas «...para que cuidase a su tiempo de la prosecución» (31). La inquietud por supervisar las comisiones nos muestra, por sí sola, la vigencia e importancia que tenía para tareas de recaudación, al margen de que las administraciones se hubiesen entregado de forma mayoritaria a las ciudades. Aunque se hubiese llegado a una situación en la que los administradores se habían convertido en ministros de Hacienda, revestidos de competencias principalmente fiscales, y transformados en una institución permanente, a cuyo cargo se encontraba la administración fiscal de una provincia, las comisiones continuaban siendo herramienta del poder ejecutivo. Además, la *commissio* podía sustituir a los administradores, como instrumento de gestión fiscal, en aquellos partidos en los que la Corona se había visto compelida a entregar a los corregidores la administración del servicio de millones. Por tanto, la instrumentalización del fraude, combinada con el poder fiscal de las ciudades, hacía necesaria la conveniencia de coordinar medidas administrativas y comisariales. En realidad, estas últimas se desplegaban como el complemento ejecutivo necesario para cobrar partidas adeudadas.

Por último, en el período transcurrido entre 1658, fecha de la agregación de la Comisión de Millones a Hacienda, y 1663, correspondiente al mandato de Juan de Góngora, bien sea por razones financieras, bien por evitar que se repitiese la historia de 1646, se optó por confiar las labores administrativas preferentemente a los corregidores, dando, asimismo, a

(30) I. A. Thompson (1984). *The end of the Cortes of Castile*, en *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 4, 2, diciembre, p. 127.

(31) BN, ms. 10.399.

las ciudades gran libertad administrativa, mientras que, de forma simultánea, se recurrió a las comisiones, cuando problemas de fraude y gestión fiscal así lo aconsejaban. Esta política se mantiene en los años posteriores, con la llegada del nuevo gobernador, Miguel de Salamanca, quien tomó posesión de su cargo el 27 de julio de 1663.

I.2. Miguel de Salamanca y la deuda fiscal

Como hemos mencionado, durante estos años la hacienda real pasaba por unos momentos difíciles. En estas condiciones, la principal preocupación de Miguel de Salamanca fue salvaguardar el sistema crediticio. Para ello recurrió a la deuda fiscal que las ciudades mantenían con la hacienda.

No obstante el restablecimiento, en 1663, de la suspensión de pagos decretada el 14 de agosto de 1662 (32), apenas un año después de tomar posesión de su cargo, el 5 de marzo de 1664, se intenta satisfacer a los hombres de negocios (33). Junto a esto, se insiste en la simplificación administrativa, unificando las cobranzas y reduciendo el número de administradores. Se reitera el recurso a las comisiones, pues se encarga a diferentes ministros comisionados —divididos, bien por partidos, bien por provincias— para que averigüen la deuda existente en cada lugar (34). Una información que, por consiguiente, debía seguir siendo recavada a través del recurso a personas de «confianza», sin que las medidas administrativas y de supervisión desplegadas con anterioridad hubieran proporcionado datos fiables en este sentido. Igual que durante el anterior mandato, se quiere constatar el volumen de impagos, para acometer el cobro de las cantidades defraudadas. Como vemos, la falta de información en materia fiscal sigue siendo el escollo que marca la dependencia del monarca con respecto a las ciudades.

Una vez efectuado el cobro por dichos ministros, e ingresado en las arcas, su destino debía ser la paga de juros y libranzas. Los jueces comisionados tendrían que llevar una relación de la deuda a la corte durante un período de diez años, hasta diciembre de 1661. Con esta relación, con los datos disponibles en las cabezas de provincia o partido y con lo que ellos averiguasen debían llevar a cabo un ajuste de la deuda. Se les capacitó para despachar audiencia en las cobranzas. Asimismo, se les encarga la investigación de las causas de dicha deuda o fraude, debiendo averiguar si los culpables de los impagos eran particulares, justicias,

(32) F. Ruiz Martín (1990). *Op. cit.*, p. 159 ss.

(33) AGS, CJH, leg. 1.190.

(34) Su salario equivalía al 5 % de lo cobrado.

regidores, fieles receptores, etc. Igual que su predecesor en la gobernación del Consejo de Hacienda, Miguel de Salamanca tenía que «sortear» los acuerdos pactados con el reino con el recurso a la jurisdicción extraordinaria, pero ello no quería decir que se implantase la ejecución en materia fiscal, pues el ajuste anunciado llevaba a que, de nuevo, la aportación fiscal tuviera que ser pactada. Los esfuerzos llevados a cabo por los ministros de Hacienda, en los años cincuenta, para identificar los alcances tampoco habían conseguido su propósito. La «buena cuenta y razón» de la real hacienda seguía siendo una quimera administrativa (35). Este objetivo fiscal tuvo que llevarse a cabo a través de medidas comisariales, viéndose obligada la Corona a resolver sus problemas financieros y de gestión con soluciones puntuales y, por lo mismo, segmentadas. Por tanto, la recaudación no se había sometido al control contable y administrativo desplegado por los reformadores, y, por consiguiente, el «gobierno económico» seguía debatiéndose en las coordenadas marcadas por la excepcionalidad, en lo que se consideraba recurso «extraordinario», debido a lo cual la riqueza fiscal seguía siendo compartida entre el rey y el reino.

El 11 de noviembre de 1664, se concede el derecho del 1 % de todo lo vendible. Como respuesta a estas concesiones, Felipe IV, por una real provisión, confirma la que vimos antes, de 13 de marzo de 1661, asegurando a las ciudades la participación en la administración de tales servicios. Sin embargo, el rey no dejó de utilizar a los administradores, bajo la figura velada del juez comisionado, tal y como se refleja en la disposición anterior, lo que se hace aún más evidente en una orden de 29 de noviembre de este mismo año, cuando se dispone que «Hase de advertir en lo de adelante que donde no hay administrador general ni administrador por quiebra de arrendador, al que se despachare título se ha de decir que va a cobrar los débitos atrasados, administrar las quiebras, encabezarlas y componerlas...». El fraude e incumplimiento con el fisco continúan impulsando la adopción de medidas administrativas que obtienen la pertinente justificación al ir camufladas bajo el apelativo de *extraordinarias*. Si bien la duración de estas administraciones quedaba, en un principio, limitada a noventa días, podía ser ampliada, una vez dado el testimonio sobre las cobranzas, pagas, etc. (36). En definitiva, el «engaño» seguía siendo la forma elegida por Felipe IV para conseguir dotar de ejecución a la norma fiscal.

A pesar de los acuerdos con las ciudades, el monarca, a través de la jurisdicción delegada, estaba en condiciones de introducir administra-

(35) Vid. J. M. González Ferrando (1988). *De las tres formas de llevar «cuenta y razón» según el licenciado Diego del Castillo, natural de Molina*. Revista española de financiación y contabilidad, vol. XVII, nº 55.

(36) AGS, CJH, leg. 1.888.

dores allí donde una situación fiscal difícil pudiera recomendarlo. Durante estos años, aunque las necesidades de numerario habían llevado al monarca a comprometerse con el reino y a entregar las administraciones, en su mayoría, a los corregidores, se recurre a los medios que fueran utilizados por el Conde-Duque cuando impulsó el envío de jueces comisionados a las provincias, los cuales continuaban enviándose para superponerse a la jurisdicción ordinaria e introducir la ejecución como medida de gestión fiscal. Momentáneamente, se abandona, salvo en las provincias citadas, de acuerdo con las escrituras de millones, la experiencia de los administradores, pero no por ello el rey deja de poder «burlar» los compromisos adquiridos e intervenir en las ciudades, disputando *in situ* la riqueza fiscal. Se respetan las escrituras de millones, pero, de forma simultánea, se utiliza al juez comisionado para intervenir en la administración del servicio a través del cobro de deudas, impagos, etc. El acercamiento entre rey y reino, que supuso la entrega parcial de la gestión a las ciudades, convive, por tanto, con una realidad paralela que proporciona las pautas ejecutivas necesarias para que se cumpla con el fisco. Los procuradores de Cortes, alentados por esta coyuntura, se movilizaron para presionar a Felipe IV en favor de la alternativa administrativa del reino.

Esta situación se volvió a repetir durante las Cortes de 1663, en las que aquellos establecieron un acuerdo por el que se ordenaba a su agente, Gonzalo de Apont, que se querellase en la Sala de Mil y Quinientas, presentando los acuerdos y condiciones, para solicitar, a continuación, la vuelta al Consejo de la Sala y administración de millones, en la misma forma, y tal y como estaba antes de la incorporación a Hacienda.

La Diputación del Reino elevó una serie de consultas al rey, en el último trimestre de este año 1663, en defensa de las ciudades, pidiendo que se oyese al reino en la Sala de Mil y Quinientas. El objetivo era poder defender aquí los intereses de las ciudades, de acuerdo con los principios de un orden legal constituido en torno a la justicia (37).

No faltaron voces que acusaron a los procuradores de defender con esta estrategia sus intereses particulares, siendo estas acusaciones, precisamente, las que nos revelan la situación a la que estaban sometidos los lugartenientes del reino. En concreto, se llegó a afirmar: «Y que las contravenciones que se expresan no miran a perjuicio público del reino

(37) La Diputación suplicaba a Felipe IV que «...mande que el reino en continuación del pleito que se está siguiendo pida y alegue en aquella Sala todo lo que a su derecho convenga como lo ha hecho hasta aquí, pues la Diputación lo que pretende es ajustarse a los términos de justicia la cual es cierto se administra siempre por el Consejo y la Diputación requerirá de la suma justicia y clemencia de V.Majd. particular favor para que se conozca en justicia cómo su intento ha sido sólo defender el derecho de las ciudades...», AC, leg. 122.

sino a pretensiones particulares de los procuradores de Cortes que no se les dan parte en las consultas de millones y otras muy sustanciales» (38). Ante estas supuestas «pretensiones», la Sala esgrimía razones de gobierno para legitimar los cambios. A su vez, frente al carácter vinculante de un contrato sostenido por la tradición, se presentaba la reforma como agente de gobierno. Asimismo, la Sala advertía del perjuicio que para la monarquía suponía el mantenimiento del antiguo orden regido por las escrituras de millones. Con esta ocasión, insiste en la voluntad soberana para legitimar la reforma, ilegitimando, a su vez, las pretensiones de un pleito con el que la hacienda se mantendría como sujeto jurisdiccional y no como sujeto de *regalía* (39). Y puesto que,

...todas estas condiciones tienen por causa final la utilidad pública y siempre que la experiencia muestran que son dañosas, no se deben observar, y el hacer juicio de si convienen no puede reducirse a pleito, ni decidirse por sentencia, porque depende solo de la deliberación y resolución de V.M. aunque el reino no hubiese prestado su consentimiento y dar lugar a que sobre esto se forme pleito es notoriamente contra la *regalía*, y así debe impedir como ofensivo de la suprema razón de Estado a la conservación de la real hacienda y tributos, impuestos y a otras *regalías*.

Los daños argumentados por la Sala atañen a la hacienda, pero, por cuanto que esta se entiende como constitutiva de la *regalía*, sus repercusiones afectan al orden político. Los males que un orden fiscal basado en el fraude y especulación fiscal trae consigo para la financiación de una monarquía que exige cada vez mayores sumas de dinero, en tanto que «causa pública», plantean la necesidad de cambiar las relaciones entre el rey y el reino, consagradas en las escrituras (40). Frente a estas novedades, el reino apela a las condiciones bajo las que se dio el consenti-

(38) AHN, Consejos, leg. 7.129.

(39) La Sala responde de forma tajante que «...las condiciones en esta materia de jurisdicción aunque se hayan puesto por vía de contrato, están sujetas a revocación y a poderse alterar por V. M. y que todas las condiciones que tienen trato sucesivo pueden alterarse e innovarse según los accidentes de los tiempos, y esta innovación es frecuente y necesaria en todas las materias de gobierno». A estos argumentos aún se añade que «...las condiciones de millones y otras concedidas al reino porque no es contrato entre particulares en que cada uno obliga o transfiere lo que es suyo, sino materia pública en que los procuradores de Cortes están obligados a prestar su consentimiento en lo que fuere justo». Vid. Juan Luis López (1684). *Discurso jurídico histórico político en defensa de la jurisdicción real*; Lima. Vid. también «Papel del Exmo. Sr. Duque de la Palata, al Arzobispo de Lima». Ambos manuscritos los utilizamos en nuestro trabajo (1994). *La contribución eclesiástica en el servicio de millones (1621-1700): La «hacienda de Dios»: fraude y desobediencia fiscal*, en *III Reunión Científica. Asociación Española de Historia Moderna*; Univ. de Las Palmas de Gran Canaria, 23-25 de mayo.

(40) «...no se puede dudar que tuvo potestad el rey nro. señor para mandar se agregase la Junta de Millones al Consejo de Hacienda por los justos motivos referidos en el decreto del año 58 sin dependencia del consentimiento del reino, aunque su Majd. mandó que se le pidiese y con él la orden de S.M. quedó perfecta esta materia sin que pueda tener variación...».

miento —el respeto de la plena jurisdicción—, insistiéndose por esta vía en el pacto como forma de gobierno. Dicha «plena jurisdicción» se defiende en el marco de un organismo instrumentalizado por el reino, y no por la Corona, como de hecho había sucedido; extremo del que se lamenta, aludiendo al control que esta había ejercido tanto sobre las decisiones de la Comisión, tomadas en las consultas, como sobre los administradores de millones (41).

El reino no se conforma con las concesiones hechas por Felipe IV durante las Cortes de 1663, sino que, consciente de las débiles garantías con las que contaba, quiere recuperar el control administrativo de los millones, de acuerdo con el trasfondo pactista que lo había impulsado, e impedir la homogeneización de las cargas fiscales y, con ella, la implantación de los nuevos criterios contributivos. De ahí que, junto a las demandas jurisdiccionales de la antigua Comisión, y para completar el decreto de 28 de abril, se reivindique la vuelta al Consejo y jurisdicción ordinaria de la administración de millones, declarándose por nula la agregación (42). Estas demandas de los procuradores siguen confirmando la tendencia manifestada por la Comisión, a partir del 10 de enero de 1639, de alejamiento entre el reino y, en este caso, la Sala, y su vínculo con el Consejo de Hacienda: premisas todas ratificadas con la incorporación en este último Consejo, confirmando así al Consejo de Castilla como la institución que se mantenía fiel a los requerimientos e intereses de las ciudades.

No solo se le había arrebatado al reino su institución, sino que las escrituras de millones podían ser «burladas» por los reformadores; hecho que se agudizó el 30 de mayo de 1658, al no ser sus guardianes los ahora administradores del servicio.

En este contexto, también el Consejo de Castilla sale en defensa de los intereses del reino y entra en el debate, apoyando la fórmula del con-

(41) «...cuando no estuvieran las nulidades que tiene el consentimiento que el reino dio para la agregación al Consejo de Hacienda, se hizo mediante condición de que la Comisión de Millones había de tener en él la misma autoridad, preeminencia y jurisdicción que había tenido en el Consejo sin alterarla ni innovarla en cosa alguna, y que esto ha faltado absolutamente así en los negocios de gobierno como de justicia de que señalaron casos especiales, que tampoco han tenido parte en las consultas, ni proposiciones de sujetos para las administraciones de millones, ni se hacen como se debían en aquella Sala y como se estipulaba y votaba cuando estaba en el Consejo con que hoy se le ha quitado al reino de todas maneras la autoridad y jurisdicción que entonces tenía y le han dejado sin suposición y con indecencia».

(42) «Y que ahora convenía más que se volviese al Consejo la administración de millones por haberse despachado cédula para que las administraciones se agreguen a los Corregidores y justicias ordinarias por ser de mayor conveniencia para la buena administración y cobranza de estas rentas, por todo lo cual suplicó se volviese la Junta de Millones al Consejo dándose por nulo el consentimiento por otros motivos y otras contravenciones que refiere...».

trato (43). Este contrato obliga a que la Sala de Mil y Quinientas conozca los quebrantamientos de las condiciones del servicio, extremo que se había respetado con la incorporación de la Comisión al Consejo de Hacienda (44). El reino se sirve de esta norma secular —que supuso una concesión, fruto de un intercambio político entre rey y reino—, introduciendo un pleito en la Sala de Mil y Quinientas para que la Sala de Millones se desagregase del Consejo de Hacienda.

A pesar de estas demandas del reino a través de sus instrumentos o tribunales, el Consejo de Hacienda continuó ejerciendo la superintendencia de las rentas reales y del servicio de millones. Y ello independientemente de que el administrador fuese corregidor o ministro de Hacienda, pues con ambos mantuvo lo que se denominaba *correspondencia*, que aseguraba el vínculo del ministro con dicha institución. Aunque se eligiese la alternativa de entregar a un corregidor la administración de un partido o provincia, esta se insertaba en una jurisdicción comisarial subordinada a Hacienda. No obstante, mientras no se resquebrajasen los lazos de interés que se daban entre los corregidores y su distrito, no se evitaba que el fraude continuase siendo protagonista y que los grupos de poder siguiesen disfrutando, de hecho, de privilegios de exención, a la vez que especulaban con la hacienda. En realidad, esta entrega llevaba tras de sí el interés de la Corona de que el corregidor sirviese de intermediario entre el territorio jurisdiccional y el monarca: una intercesión con la que se esperaba obtener una mayor disponibilidad fiscal de las ciudades a cambio del supuesto reconocimiento del trasfondo jurídico-político que con esta mediación se producía. Se les hacía partícipes de la reforma a cambio de la compensación de reconocer sus competencias administrativas, pero esto implicaba, inexorablemente, el consentimiento de la capacidad de las ciudades de modelar un tipo de fisco sujeto a principios jurídico-políticos.

Por otro lado, al mismo tiempo que Felipe IV se veía obligado a contar con los justicias, trató de socavar los lazos de interés que se daban en torno a las rentas, a fin de debilitar el poder fiscal de las ciudades, matizando así este tipo de concesiones. En las postrimerías de su reinado, el 8 de febrero de 1665, los ministros empiezan a fraguar la idea de abolir los arrendamientos. Por esta vía se pretendía acabar con los fraudes que, tanto directa como indirectamente, se producían a través de

(43) Pasando a pedir al monarca que «...se sirva de mandar responder al de Hacienda que en todos los servicios de millones hechos por el reino se les ha concedido por vía de contrato».

(44) «...cualquier quebrantamiento de las condiciones que se han puesto en ellas haya de conocer la Sala de Mil y Quinientas, y así se ha ejecutado inviolablemente y que en el mismo acuerdo y consentimiento que hizo el reino para la agregación de la Junta de Millones a aquel Consejo se puso por expresa condición esto mismo y que no se debe faltar a su cumplimiento habiendo sido por vía de contrato».

estos contratos. El control de los arrendamientos era un problema que había preocupado a los ministros, pues en cada reforma se incluyeron normas destinadas tanto a supervisarlos desde la corte como a evitar las alianzas de intereses que se daban entre los arrendadores y las autoridades locales. Unas alianzas que, además, hacían posible la instrumentalización de las condiciones de millones para llevar a cabo todo tipo de fraudes, sobre todo a través de la solicitud de bajas y esperas. Pero esto no impidió que los abusos continuasen.

Felipe IV, preocupado, según declara, por la multiplicación de administradores y ejecutores, llamará la atención sobre la conveniencia de que las ciudades se *encabecen* (45). El monarca prefería así asegurarse una cantidad fija, antes que verse sujeto a las especulaciones de los arrendadores y consentir el expolio que normalmente ejercían, esquilmando la riqueza fiscal. Los intereses que se aglutinaban en torno a los arrendamientos hicieron imposible que *motu proprio* se optase por esta vía, tal y como el Consejo de Hacienda apuntaba unos meses después, en concreto el 16 de abril (46), si bien insiste en la recomendación de Felipe IV, en cuanto a que se excusase la proliferación de administradores y ejecutores. Los grupos interesados se imponían, de este modo, a la voluntad del soberano, que tenía que doblegarse, y es que la riqueza fiscal no era una cuestión que competía solo al rey. De esta forma, evitar el fraude y la especulación parecía un sueño. Los ministros de Hacienda, incapaces de acabar con esta situación, centran sus miras en la deuda fiscal del reino, gestionando a través de pautas administrativas y ejecutivas la recaudación, mientras siguen confiando en la jurisdicción extraordinaria para tareas de administración fiscal.

(45) AGS, CJH, leg. 1.204.

(46) *Ibidem*.

II

EL FRAUDE Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES DURANTE EL REINADO DE CARLOS II

Si durante el reinado de Felipe IV la Corona había realizado cambios administrativos en las ciudades, para arrebatar el control del fisco al poder jurídico, y en la corte se llevó a cabo una serie de reformas institucionales con el mismo objetivo, fue durante el reinado de Carlos II cuando se acometió la reforma del régimen de Consejos, en su conjunto (1). Entonces, tribunales, ministros y oficiales se configuraron de acuerdo con los nuevos criterios de expedición de los negocios, en función del «gobierno público» de la monarquía.

Los gobernantes acometieron la reforma con el objetivo de transformar los tribunales en organismos de corte expeditivo, en los que los procedimientos judiciales no pudiesen entorpecer o frenar la voluntad soberana.

Los beneficios que se desprendían de la reforma para el gobierno de la hacienda se referían a las disposiciones fiscales: su puesta en práctica debía acabar con el bloqueo ejercido por las ciudades contra la implantación de un sistema de contribución. Dicha reforma se acomete en un momento en el que la gestión fiscal se lleva a cabo, preferentemente, por cauces administrativos, mientras que los principios jurídicos, sin ser abandonados, se mantienen en un segundo plano. Por tanto, la reforma institucional ha de enmarcarse en el proceso a través del cual las pautas expeditivas y los procedimientos comisariales y ejecutivos son auspiciados por la Corona frente al lenguaje jurídico que había venido caracterizando el quehacer de ministros y tribunales. Los organismos e instrumentos del reino habían recurrido a la maraña de procedimientos judiciales para bloquear las medidas que llegaban dispuestas a implantar

(1) En efecto: dicha reforma alcanzó a todas las instituciones y tribunales, desde el Consejo de Castilla, el de Indias, Aragón, Navarra, Inquisición, pasando por las Chancillerías, Audiencias, Sala de Alcaldes, juntas, etc., hasta la del propio Consejo de Hacienda.

la norma fiscal. Las consecuencias políticas que de esto se desprendían, al cuestionarse la ejecución de la voluntad soberana, provocaron que el gobernante ideara la transformación de los tribunales en organismos cuya tarea debía ser la de dar salida a los expedientes y órdenes reales. De forma simultánea, se recurrió a una solución peculiar, como era la de entregar las competencias judiciales a organismos creados *ad hoc*, de carácter comisarial —las juntas—, extremo que en sí nos descubre la separación que se había venido gestando a lo largo del siglo entre las competencias judiciales, administrativas y de gobierno.

II.1. Las juntas contra el fraude

En un primer momento, la Corona había contemplado la persecución del fraude en el terreno judicial. Para este fin, intentó establecer el control de los organismos competentes en causas de fraude. Se utilizó el Consejo de Castilla, al cual el Conde-Duque había entregado en 1637 las causas de fraude. Y ello, según afirmó, «...porque en esta parte podrá naturalmente obrar el Consejo, que sea privativamente suyo este punto en toda Castilla» (2). Con esta solución, Olivares pretendía evitar que se utilizase la jurisdicción ordinaria por los poderosos, pues el Consejo se presentaba, en principio, como el organismo susceptible de someter a los defraudadores más poderosos. A la vez que se centralizaba en el tribunal de Castilla la persecución del fraude, se enviaron jueces de comisión a las provincias, con la tarea de cobrar los *rezagos de millones*, como se hizo en 1635, y perseguir sobre el terreno la proliferación de estos delitos. Sin embargo, y a pesar de la confianza depositada en él, en vez de servir de instrumento de la voluntad del valido, el Consejo hizo causa común con las ciudades, sirviendo de amparo a los transgresores fiscales. Esto obligó a Felipe IV a apostar por la fórmula del juez comisionado, o la visita, para cobrar las partidas adeudadas o defraudadas. Así ocurría, por ejemplo, en 1651, cuando, estando los consejeros de Castilla ocupados en el cobro de diversas partidas fiscales (3), se envían «ministros y personas particulares» para «...tratar la cobranza de lo que se debe de mis rentas y millones en todo el reino...» (4). Las comisiones se entregaron al Consejo de Hacienda y a la Comisión de Millones. Con esta fórmula se quiso evitar el envío de administradores con audiencia, pues esta última facilitaba el recurso a las trabas judiciales planteadas por las ciudades para bloquear a los administradores. Las partidas adeudadas debían acometerse por la vía comisarial y ejecutiva si se quería agilizar su cobro y que no cayeran en el olvido. Cada vez más, la vía ejecutiva se va

(2) J. H. Elliott y F. de la Peña (1978-1981). *Memoriales y Cartas del Conde-Duque de Olivares*; Madrid, t. II, p. 168.

(3) *Vid.* B. Cárceles de Gea (1994). *Fraude y administración fiscal...*, *op. cit.*, p. 73 ss.

(4) 21 de diciembre de 1651, AHN, Consejos, leg. 7.135.

abriendo camino para gestionar la hacienda. De forma simultánea a como en estos momentos se confiaba en el Consejo de Castilla, el monarca había lanzado una alternativa fiscal conformada en torno a la jurisdicción económica del Consejo de Hacienda.

A pesar de todo, las dificultades continuaron. Si la ejecución no podía imponerse y el rey no podía, a través de ella, gobernar el territorio, parecía que la creación de un organismo susceptible de detraer el ejercicio judicial a los organismos ordinarios ofrecería mejores resultados. Es así como, durante el ministerio de Luis de Haro, se quiere ir aún más lejos, creándose una junta de fraudes. Se pretendía que los procesos judiciales pudiesen ser resueltos a través de un organismo comisarial, soslayando los tradicionales jueces de atribución (5). Se inhibió a las chancillerías del conocimiento de las causas de fraude. Todo esto tuvo lugar un año antes de que se regularan las normas para perseguir el fraude, con la creación de una Junta de Fraudes por una cédula de 13 de septiembre de 1658 (6). Esta solución resultó un fracaso, como el propio Felipe IV llegó a reconocer (7). La Junta, lejos de concentrar en su seno las causas de fraude, solo sirvió para añadir una jurisdicción competente con la que los organismos tradicionales tenían que competir, pues estos no se resignaron a perder el control de la contribución.

Finalmente, el rey opta por seguir confiando en la fórmula del juez comisionado (8). En estos años, Felipe IV y sus ministros toman conciencia de que atacar el fraude por la vía judicial es una utopía, siendo entonces cuando impulsan la reforma institucional y administrativa, en la que depositan sus esperanzas, en tanto que medidas de control del fisco. Aunque no se extingue la Junta, es el Consejo de Hacienda el organismo en el que se confía para perseguir el fraude. Así, como hemos visto sucedía en 1651, se seguirá confiando en la alternativa del juez comisionado para acometer el cobro de partidas adeudadas o defraudadas.

(5) Vid. E. Hepp (1969). *La contrebande du Tabac au XVIIIe siècle*, en *Aspects de la contrebande au XVIIIe siècle*; París, p. 70.

(6) C. Espejo (1931). *Enumeración y atribuciones de algunas juntas de la administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800*. Revista de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, VIII, octubre, 3, p. 344.

(7) Y ello, cuando expuso que, para remediar el fraude «...con medios suaves mandé se formase una junta particular como se formó de diferentes ministros míos que privativamente tratasen desta materia y por ellos se hicieron muchas diligencias para las cobranzas, no tuvo el efecto que se esperaba».

(8) Según afirma, porque para encontrar el «...remedio único y más conveniente convenía que a personas particulares de autoridad e inteligencia y actividad, se les encargue las cobranzas de lo que se debe en algunos partidos, así de mis rentas que administra el dicho mi Consejo de Hacienda, como de las que corren por la dicha Sala de Millones de él, para que discurriendo por los lugares se reconozcan lo que deben cada uno de qué servicios, rentas y años, y si lo han contribuido mis vasallos, y en qué se ha distribuido, y si parare alguna parte en poder de receptores, depositarios, fieles, cogedores, y otras personas que lo hayan percibido se cobre de ellos», AHN, Consejos, leg. 51.282.

Ya en el reinado de Carlos II, por decreto del año 1671, se capacita al presidente del Consejo de Hacienda para nombrar oficiales que resuelvan este tipo de causas. Este decreto se ratifica el 24 de septiembre de 1678 (9). De este modo, el presidente de Hacienda venía a participar en una competencia que había sido propia del Consejo de Castilla. Por decreto de 21 de julio de 1683, Medinaceli insiste en la inhibición de las chancillerías y audiencias del reino, a las que se invita a que «...no se entrometan en las causas que tocaren a defraudadores de rentas reales, inhibiéndose del conocimiento de ellas...» (10). Por tanto, separar el ejercicio judicial, en materia de fraude, de los organismos ordinarios, sigue siendo el problema que tiene que resolver el gobernante para que el fisco se gestione preferentemente a través de pautas administrativas y conseguir así que la justicia se mantenga como un elemento de apoyo y no de gestión.

Sin embargo, no se abandonó el recurso a las juntas, pues no quedó aquí la confianza en ellas para resolver causas de fraude. Durante el reinado de Carlos II, se tuvo alguna experiencia en la misma línea. Por decreto de 5 de noviembre de 1683, Medinaceli, inspirándose en la prueba anterior, crea una nueva Junta de Fraudes, pero ahora centrada en la renta del tabaco.

Esta renta aportaba, junto con la de la sal, cuantiosos ingresos al erario (11) El contrabando de este producto fue un problema que preocupó a otras monarquías como la francesa, cuyo estanco era considerado como «l'oeil droit des finances royales» (12). Debido a las diferencias de precio existentes entre los países francos y los países en donde existía un monopolio, el tráfico fraudulento del producto siempre fue rentable (13). Para atajarlo, Medinaceli optó por la creación de un comité con visos expeditivos, superpuesto a las jurisdicciones tradicionales, tal y como se llevó a cabo en Francia (14). Esta disposición se completa un año después, en 1684, por una cédula de 19 de mayo, con la creación de la superintendencia del tabaco. A partir de ese momento, su administración corrió por cuenta de la real hacienda. Como superintendente se nombró a Luis del Hoyo, miembro de la Contaduría Mayor de Hacienda (15). A la Junta se le concedió plena jurisdicción sobre fraudes:

(9) AHN, Consejos, leg. 7.224.

(10) *Ibidem*.

(11) M. Artola (1982). *La Hacienda...*, *op. cit.*, p. 309.

(12) M. Deforneaux (1971). *La contrebande Roussillonnaise et les accords commerciaux franco-espagnols après le pacte de Famille (1761-1786)*, en *Actes du quatre-vingt-quatorzième Congrès National des Sociétés Savantes*; Pau (1969), *Section d'Histoire Moderne et Contemporaine*; t. I, París, p. 153.

(13) E. Hepp (1969). *Op. cit.*, p. 42.

(14) Cf. H. Hepp. *Op. cit.*, p. 70-71.

(15) AHN, Consejos, leg. 51.234. Por tanto, Eugenio de Miranda y Gamboa no fue el primer superintendente del tabaco, como recoge el profesor J. L. Bermejo; antes hubo una experiencia inicial que duró hasta 1687, año en el que, a pesar de las dificultades con las

«...tenga la superintendencia y conocimiento de todas las causas de fraude». El fiscal de millones les asistiría en las causas (16). Estas se determinarían, previa consulta con el monarca, por la propia Junta. Se establece que los fiscales de los demás Consejos no podrían «...formar competencia sin ser oídos en dependencia de la renta del tabaco».

La puesta en marcha de esta Junta no se demoró, pues, solo trece días después del decreto de formación, se convoca a sus miembros, disponiendo las primeras medidas reformistas, en consulta del día 19 (17). Se acuerda el envío de cartas generales a los corregidores y superintendentes de las veintiuna provincias del reino. En ellas se les comunicaba el decreto de 5 de noviembre, y se les encargaba que se aplicasen al fraude de esta renta. Debían dar cuenta a la Junta de todo lo que se relacionase y dispusiera por este concepto. Asimismo, debían comunicar estas disposiciones a los justicias de los lugares comprendidos en su distrito. A continuación, se dispone que en las ciudades donde estaban las chancillerías y audiencias —Valladolid, Granada, Sevilla y La Coruña—, se formase una junta encargada de averiguar todo lo relacionado con el fraude de la renta del tabaco (18). En el caso de que procediese judicialmente, era competente para determinar las causas conforme a derecho. Las apelaciones correspondían a la Junta de Fraudes. En cuanto a los casos extrajudiciales, pertenecientes a gobierno, se informaba a la Junta, incluyéndose la opinión sobre las medidas que considerasen oportuno aplicar. A los ministros inferiores se les ordena que procedan a prevención, otorgando las apelaciones a la Junta. Las competencias de esta se completaron en 1684, cuando se le concede la capacidad de despachar

que la corona se encontraba a la hora de que los arrendadores dieran sus cuentas, se volvió a arrendar, junto con su alcabala y cuatro unos por ciento, por un período de cuatro años, a Simón Ruis Pessoa. Cfr. J. L. Bermejo (1984). *Superintendentes en la Hacienda del Antiguo Régimen*. AHDE, p. 419. Por lo que se refiere a la depositaria de la renta, estuvo a cargo de Tomás de Corps. AC, leg. 143.

(16) Formaron parte de la Junta: Agustín de Espinola, como consejero de Guerra, teniendo también la representación del Consejo de Hacienda, pues era miembro de él; Agustín Sevil Santelices, como ministro de Castilla y de Inquisición; el conde de Canalejas, por el Consejo de Indias; Francisco de Guadalajara, como procurador de Cortes. Sus reuniones se efectuaban por la tarde, los martes, jueves y sábados, en una sala aparte del Consejo de Hacienda.

(17) «Su Majestad al Consejo de Hacienda, 8 diciembre de 1683, con copia de una consulta de la Junta de Fraudes en la renta del tabaco...», AHN, Consejos, leg. 7.128.

(18) La composición de los diferentes organismos quedó de la forma siguiente: Sevilla, lo estuvo por Gonzalo de Córdoba, Carlos de Arellano y Joseph de la Serna, que eran presidente de la Casa de la Contratación, Asistente y Regente. Las reuniones, en este caso, se efectuaban en una sala del Alcázar. En Granada entraron el presidente de la Chancillería y un oidor, como conservador de la renta. Aunque la Junta propuso a este, Medinaceli advierte que, no siendo imprescindible que un oidor tenga a su cargo esta tarea, debe concurrir el ministro a quien se le dé comisión. El alcalde del crimen más antiguo completaba los miembros de la Junta. Valladolid, por su parte, repite los mismos componentes que Granada. Y, por último, en La Coruña entraron el gobernador y capitán general del reino de Galicia, y el oidor, más antiguo de la Audiencia, además de un segundo oidor, elegido por el propio capitán general.

cédulas reales que obligan no solo a los superintendentes, sino también a los corregidores. En último término, también en este caso, la Junta suplantaba al Consejo de Castilla en cuanto que organismo superior llamado a atajar el fraude en el reino.

La Junta de Fraudes desempeñó, con respecto a la renta del tabaco, una función similar a la realizada por la Junta de Encabezamientos, con respecto a las rentas reales y servicio de millones. En ambos casos, Medinaceli quiere que el Consejo de Hacienda controle el contingente fiscal, un control que se completa con la entrega de las causas entre partes a un comité creado *ad hoc*, sacándolas de los organismos competentes. Con la formación de organismos territoriales, el primer ministro quería eludir la trampa judicial que audiencias y chancillerías estaban planteando a las causas de fraude. Además, se desplazaba al Consejo de Justicia, pues las apelaciones se entregaron a la Junta, a fin de privar a las ciudades de la posibilidad de recurrir contra la política fiscal de la Corona. A través de estas reformas, los primeros ministros no solo llevaron a cabo medidas que desposeían a las ciudades de funciones específicas de recaudación y administración, sino que, junto a ello, se intentaba que los organismos competentes perdieran la jurisdicción civil o criminal (19). Se trataba de evitar el fraude a través de la configuración de un orden administrativo de gestión y control fiscal, mientras que la persecución del delito fiscal se establecía a partir de la existencia de una justicia representante de un rey ejecutivo e instrumento del «gobierno público».

Ante la presumible oposición del Consejo de Castilla a la Junta, Medinaceli, una vez creada, le pidió su opinión, a través del decreto de 20 de enero de 1684 (20): petición cuyo único fin era el de servir de deferencia a la «autoridad» de los consejeros de Castilla. Cinco días después, responde con una consulta, en la que se muestra contrario a las medidas adoptadas.

Inquieto por la competencia que se le había entregado a la Junta respecto al despacho de cédulas reales, propone que en estos casos se consulte al monarca, pues así el Consejo podría intervenir supervisando el envío (21). Medinaceli respondió, corroborando tanto la jurisdicción privativa de la Junta como la facultad que el Consejo cuestionaba. Justifica

(19) De forma similar, se había llevado a cabo, una vez más, en Francia. En 1645, por ejemplo, con motivo de la recaudación de la «*taille*», la cual había sido, «...arbitrarily collected by the farmers with the aid of intendants and troops, depriving the lesser financial officials of their most important functions and the sovereign courts of appellate jurisdiction», A. Lloyd Moote (1962). *The french crown versus its judicial financials officials, 1615-83*. *Journal of Modern History*, junio, XXXIV, n. 2, p.153.

(20) AHN, Consejos, leg. 7.224.

(21) Apunta que «...en los casos y cosas especiales que necesitaren de cédulas, provisiones reales, los consulte (la Junta) a V.M. que ordenará al Consejo se despachen por él, pues siendo este medio eficaz y suficiente al intento, no parece justo se introduzca la novedad de que se den semejantes despachos por otra vía».

esta irregularidad a partir del fraude (22), al que convierte en legitimador de las medidas excepcionales. De esta forma, el antiguo vínculo entre el monarca y sus instituciones, según el cual estas no tenían sentido sin la presencia del príncipe, se rompe: una ruptura de la que, en este caso, el fraude fue el detonante (23).

Sin embargo, el Consejo de Castilla recuperó su participación explícita en las causas de defraudadores, ya que, por decreto de 16 de agosto de 1687, se le reconoce la capacidad de enviar una comisión para perseguir a los morosos o estafadores. Esto ocurrió cinco meses después de que se extinguiese la Junta de Fraudes creada en 1658. No obstante, por decreto de 4 de marzo, se entregan estas causas al Consejo de Hacienda, en donde por las tardes, con asistencia de los dos consejeros de Castilla que asistían a él, pasaron a estudiarse (24). Por tanto, el decreto de 16 de agosto ha de entenderse como una medida compensatoria para calmar los ánimos de los consejeros de Castilla, exaltados con motivo del traspaso de las competencias de la antigua Junta a Hacienda.

Antes de que termine el reinado de Carlos II, todavía se recurre a las juntas para resolver causas de fraude. En consulta de 16 de octubre de 1692, la Junta de Negocios de Hacienda recomienda que se cree una junta con plena autoridad «...para que gobierne todo cuanto a este negocio se ofreciere» (25), tanto en temas de gobierno como de justicia. Se aconseja que su autoridad y facultad privativa sean independientes de cualquier tribunal, sin que se pueda recurrir por vía de apelación o en otra forma (26). Asimismo, recomienda que no se encuentren limitadas por ningún fuero, pudiendo incluso proceder contra los caballeros de las órdenes militares y eclesiásticas, aunque sean poderosos, ya que estos son protagonistas destacados del fraude (27).

(22) «Respecto de haber concedido a la Junta jurisdicción privativa por convenir así al fin para que se formó, y residiendo en ella un ministro de ese Consejo que le representa, es mi voluntad despache las cédulas que fuere menester, pues el grande exceso que hay en los fraudes del tabaco obliga a salir de los términos regulares y he mandado se ejecuten los despachos que se propone».

(23) Esta respuesta nos pone en contacto con medidas como la solución adoptada en Francia por Colbert, en 1661, cuando se obligó a los tribunales a aceptar la supremacía de los Consejos, incluso sin la presencia del rey, véase A. Lloyd Moote (1962). *The french crown versus its judicial...*, p. 160.

(24) BN, ms. 10.401.

(25) BN, ms. 10.491.

(26) «...porque solo esta junta ha de conocer de las causas de los fraudes y sentenciarlas en vista y revista y hacer llevar sus autos y decretos a ejecución como se practica en la Junta de Comercio y otras».

(27) En efecto: podría «...proceder contra todos y contra los caballeros de las órdenes militares y también para dar cuenta a V.M. de lo que algún eclesiástico ejecutare contra lo que se dispusiere para que V.M. pueda usar de la suprema autoridad y regalía, no servirá ni aprovechará el remedio que se intenta ni otro cualquiera que se dé y menos si incurriendo alguno de los de mayor jerarquía no se hiciere ejemplo en su represión y castigo, pues disimulándose a este fuera disparidad en la justicia reservarla enteramente para el pobre y desvalido».

Todas estas recomendaciones fueron atendidas en este mismo año de 1692, pues dos meses después, el 20 de diciembre, se crea una junta para velar por los fraudes (28). De naturaleza expeditiva, siguiendo las indicaciones de la Junta de Negocios de Hacienda, su jurisdicción le permite que, en principio, ningún «...tribunal, fuero, ni jurisdicción...», la bloquee, pues se le concede jurisdicción privativa sobre las causas de fraude (29).

En las postrimerías del reinado, se recupera la competencia de esta Junta, en cuanto a fueros y privilegios, para concedérsela también a la Junta del Tabaco. El decreto de 31 de enero de 1698 establecía que ningún fuero, privilegio o inmunidad podría seguir sirviendo de protección al fraude y de freno a las disposiciones del monarca (30).

Puesto que esta situación de irregularidad fiscal era factible gracias a la pervivencia e instrumentalización de privilegios jurídicos en los que el monarca no podía entrar, con la creación de estos órganos comisariales se dotaba a un organismo de la autoridad necesaria para imponerse a dicho entramado, desterrando el fraude debido a causas de privilegio. Pero esta alternativa tampoco triunfó, pues el recurso a la norma jurídica, en cuanto expresión del privilegio, ponía en manos de los defraudadores los instrumentos necesarios para impedir que el fraude fuese atajado por el rey. Por ello se hace imprescindible la reforma de los Consejos, sobre todo en los organismos implicados en la persecución de las causas de fraude, o, en su caso, que sirven de instrumento del reino a favor de un orden fiscal de atribución. Así, con la reforma del Consejo de Castilla y del Consejo de Hacienda, lo que se pretende es alejar de los tribunales reminiscencias judiciales y colegiadas que albergan y defienden el privilegio o que puedan entorpecer la ejecución de las disposiciones fiscales. Este proyecto, aunque durante el reinado de Felipe IV hubo voces que lo aconsejaron, no se acometió hasta la llegada de Carlos II.

II.2. La reforma de los Consejos

II.2.1. El criterio de eficacia frente al de honor

En el siglo XVII, el servicio al monarca estaba ordenado de acuerdo con un *cursus honorum*, en el que el honor, unido a una serie de conoci-

(28) Debía vigilar «...los fraudes que se cometen contra las rentas, introduciendo por alto así lo que toca a bastimentos y géneros para vestuarios como otros precisos», APRM, leg. 849.

(29) Se declaraban inhibidos «...a todos del conocimiento de las causas que en cualquier manera tocaren a fraudes, dando desde luego a esta junta, como lo hago, jurisdicción privativa y económica con todas las calidades y circunstancias que a cada uno correspondan...».

(30) En este decreto se afirma que, debido a los «...repetidos fraudes que se cometen en la renta del tabaco tan en perjuicio de mi real hacienda... ninguna persona ni comunidad

mientos jurídicos, se constituía, no ya en un rango distintivo, sino en una cualidad que capacitaba al súbdito para adquirir un oficio y convertirse en servidor del príncipe. Esto ponía en sus manos los requisitos necesarios para presentarse ante el monarca con atributos que le facultaban para ejercer las tareas propias de sus oficios, entendidas como privilegio. A partir de aquí, el orden político quedaba constituido en virtud de unos criterios que no dejaban lugar para que el «interés supremo» se superpusiese al «bien del súbdito». Los reformadores querían que dicho «interés supremo» prevaleciese mediante la implantación de un sistema de contribución, pero ello no era factible mientras que las instituciones no fueran reformadas, en tanto que sustentadoras de un *statu quo* en donde el privilegio y los derechos del reino constituían el elemento a partir del cual se bloqueaba la implantación de un sistema de contribución, que implicaba que el conjunto de derechos jurídico-políticos del reino no podrían instrumentalizarse a través de sus tribunales y representantes, pues la reforma pretendía transformar las instituciones en entes expeditivos llamados a canalizar las disposiciones de la Corona, transformándolas en normas ejecutables por una mera cuestión soberana. El criterio de eficacia empieza a debatirse con el secular principio del honor y con un tipo de asesoramiento fruto de una reciprocidad política. Si esto se pudo vislumbrar con Olivares, durante el reinado de Carlos II se plasmó a través de una serie de reformas que se fueron escalonando hasta fin de siglo.

Cuando, el 6 de enero de 1665, se conminaba en un memorial a Felipe IV para que llevase a cabo una reforma de los Consejos, se estaba manifestando un estado de opinión que había ido madurando a lo largo del reinado y que a esas alturas contaba con numerosos defensores. La justificación que impulsaba esta corriente reformista fue la reducción de gastos (31). Buscar medios para la hacienda era, en efecto, una de las obsesiones de los gobernantes. Estos se apoyaron en dos principios. En primer término, aprovechar las posibilidades contributivas de la riqueza del reino, arrebatando al fraude las pérdidas que sufría el erario. Para

que tenga o pueda tener privilegio o inmunidad, así eclesiástica, concurriendo al registro juez competente, como de casa o patronato real, se pueda excusar del registro y demás diligencias que conviniere hacer en la averiguación de fraudes, en consecución de las denuncias que se hicieren y en ejecución de esta nueva orden», AHN, Consejos, leg. 7.224.

(31) Tal y como el papel defendía: «...encamine V.M. cada cosa a donde toca, y en cada una reforme lo más que pudiere que en cada gremio se hallará mucho que reformar... Y así señor el remedio es cercenar de gastos y mercedes y reformar lo que no fuere muy forzoso, que estamos en términos de cortar un brazo para que viva el corazón, y esto no quita que prosiga V.M. en su benignidad honrando a los que bien le sirven, pero quíteseles lo superfluo que esto es justo y forzoso y para esto pida V.M. una relación de lo que cada ministro goza cada año de sueldo y otra de lo que cada uno ha cobrado de ordinario y extraordinario y ayudas de costa de doce años a esta parte y hallará V.M. tanta exorbitancia y desperdicio que se admirará, pero sirva esto para apresurar el remedio, sobre todo esto es necesario la economía, pues sin ella no hay medios que basten» «Papel en forma de consulta en que se proponen diferentes remedios para el alivio de la monarquía», BN, ms.17.635.

ello, los tribunales tenían que involucrarse en la defensa del «interés supremo» de la monarquía. En este sentido, la reducción de gastos considerados superfluos, con la reducción del número de servidores, introducía en los Consejos y Audiencias valores de eficacia y expedición a través de los cuales se vinculaban a las «necesidades públicas». En segundo lugar, la búsqueda de nuevos recursos para el fisco. Aquí se erigía la administración como medio de gestión fiscal, lo que llevaba a la reelaboración del modelo de fisco, afectando principalmente al Consejo de Hacienda. Otro de los medios ideados por los ministros hispanos para luchar contra el fraude fue la transformación de las instituciones, en tanto que tribunales de justicia, en instituciones de corte administrativo. Teniendo en cuenta que el orden institucional se basaba en el privilegio jurisdiccional, con la reforma se intentaba evitar que el fraude, en lo que tenía de minimización de las posibilidades contributivas del Reino, fuese impune, parapetado en las redes judiciales de los tribunales. El desorden administrativo y la corrupción también fueron razones que aconsejaron la reforma y no faltaron voces que lo denunciaron (32). Junto a esto, la reforma del régimen de Consejos se enmarca en la constitución de un nuevo orden administrativo, en el que la jurisdicción no pudiese actuar como instrumento del reino para bloquear la ejecución de las disposiciones fiscales e impedir así la transformación del orden fiscal instaurado con el servicio de millones. Todo ello tuvo como fin quitar a las ciudades los instrumentos que les permitían mantener un poder fiscal con el que el monarca se veía obligado a negociar.

A partir de estas consideraciones, la proliferación de ministros y la consiguiente multiplicación de su costo —basado en un sistema colegiado, en el que la merced y el honor se constituyen en el principio que genera la retribución del servidor del monarca— pueden convertirse en argumento de la reforma.

Se pueden considerar tres años clave —1677, 1687 y 1691— para las grandes reformas del reinado de Carlos II, a la vez que, de forma simultánea, se introduce una serie de medidas que se intercalan en dichas fechas. Aquellas reformas deben entenderse como un intento de sistematización de los primeros ministros, dentro de una corriente progresiva de innovaciones

Para poder llevar a cabo los cambios, los ministros necesitan tener información sobre los tribunales, con vistas a la eficacia de gobierno. Dicha eficacia se refiere a la introducción de reformas de carácter global

(32) Tal fue el caso de Juan Chacón Ponce de León, quien así lo había expuesto en 1645 en una relación en la que denunciaba los abusos que a este respecto se cometían. G. Coniglio (1955). *Il vicereame di Napoli nel secolo XVII*; Roma, p. 184-189. *Op. cit.* S. Mastellone (1965). *Pensiero politico e vita culturale a Napoli nella seconda metà del Seicento*; Florencia, p. 25.

con un signo reestructurador. De forma similar a como se obtuvieron las noticias acerca del orden fiscal en las ciudades durante el reinado de Felipe IV, ahora se despliega un movimiento inquisitivo en el que se piden datos exactos a las instituciones que se quiere reformar. Si esto sucede en los momentos anteriores a los decretos reformistas, también hemos podido comprobar que la Corona demanda a sus tribunales, invariablemente, esta información, lo que se corresponde con la inquietud de los ministros por conocer el valor de las rentas. En ambos casos, se trataba de planificar el gobierno, sin dejar la suerte de la monarquía a un vacío normativo y administrativo susceptible de ser instrumentalizado por las ciudades y por los poderosos.

Si el consejero, partiendo de unas cualidades previas, basaba su *status* en una dignidad que le llegaba de su especial relación con el monarca y en la que su encumbramiento le cubría de honor, ahora las «necesidades públicas» se convierten en el criterio discriminatorio. Los primeros afectados por esta nueva mentalidad fueron los consejeros supernumerarios, a quienes se somete a un estricto control, ya que ahora su existencia carece de «utilidad», pues, aunque en teoría no disfrutaban de sueldo, a menudo se afirma que tienen derecho a él (33). La Junta de Medios reunida en 1681 (34) se muestra intranquila por este tema. Teniendo como cometido la reducción de gastos, y abogando porque los Consejos conserven la planta de origen; con respecto a los consejeros supernumerarios defiende que se mantengan sin salario ni ejercicio, a la espera de que se incorporen como planta fija en el Consejo, extinguiéndose de forma natural sin causar mayores dramas (35). También se regula al consejero numerario, de acuerdo con los mismos criterios de eficacia. El objetivo en uno y otro caso es el de evitar la vinculación del gasto con causas de honor y privilegio.

Buena parte de las reformas llevadas a cabo en 1677 (36) se basan en este postulado (37). La expedición se presenta como la causa segun-

(33) Esto lo corrobora el que en 1700, por ejemplo, el monarca detrae los sueldos y goces de los ministros supernumerarios. AHN, Estado, leg. 6.379.1. Por otra parte, el conde de Aloíso, en carta a su padre, de 30 de julio de 1700, afirma lo siguiente: «...el rey ha iniciado otra política, suprimiendo cuantas mercedes y sueldos supernumerarios ha concedido desde 1691», G. Maura y Gamazo. *Documentos inéditos referentes a las postrimerías de la Casa de Austria*, t. 5, p. 332. Sobre este problema, vid. J. Fayard (1982). *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*; Madrid, p. 94.

(34) J. L. Bermejo (1983). *Notas sobre Juntas en el Antiguo Régimen*, en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*; p. 103-104.

(35) Permanecería, «...sin utilidad ni goce hasta que entren en el número que han de tener derecho fijo mandando V.M. no se le consulten plazas hasta que todos hayan obtenido y púestose los tribunales y secretarías en la planta que deben tener».

(36) Para el caso del Santo Oficio, dan la medida de esta preocupación las reformas del Inquisidor General, Sarmiento de Valladares. Vid. J. Martínez Millán (1983). *Crisis y decadencia de la Inquisición*; Fundación Universitaria Española. Fundación Cisneros; Madrid, p. 6-17.

(37) El decreto de 6 de julio de 1677, que se entregó al conde de Medellín para la reforma del Consejo de Indias, por ejemplo, se justificó a partir de las mismas consideracio-

da de la reforma; una causa que lleva implícita la remodelación de la naturaleza del tribunal. Se somete a las instituciones a unas normas que pretenden la canalización ejecutiva de los mandatos regios y, por consiguiente, de la norma fiscal. A través de este decreto, el poder del monarca sobresale como el principio de unas pautas administrativas que se infiltran en las instituciones. La administración se convierte en el vehículo que lleva la presencia del rey, a través de la norma real, a las instituciones, transformándolas en «representantes» e «instrumentos» del «real servicio», por lo que dicha norma suplanta una presencia regia tradicional que era fruto de una connivencia y complicidad políticas.

En un tema tan importante como la provisión de plazas, ahora se recorta la autonomía de la Cámara de Castilla. Con este decreto de 1677, prácticamente, desaparece la Cámara de Indias (38). Al ser el rey quien designa a los encargados de proponerle las plazas para que la filiación de los ministros no se tergiverse, lo que sucede es la suplantación del organismo de Castilla por Carlos II. La Cámara se defendió abogando por la consulta como requisito de legitimación de los cambios (39). De todo esto se desprende que no solo la reducción de servidores alarma a los gobernantes, sino su orden y disposición. Al reducir su número, los primeros ministros intentaban la reorganización institucional. De este modo, la Corona pretendía asegurarse la «lealtad» de sus servidores, evitando no ya casos de corrupción, sino que el ministro fuese un mero instrumento jurisdiccional en manos del orden jurídico-político conformado en torno al servicio de millones. Esta política se corresponde, como veremos, con

nes de ahorro y reducción de gastos: «Siendo de mi servicio el ir reduciendo los tribunales al pie que deben tener, así por excusar la mayor dilación que el crecido número de ministros causa al breve expediente de los negocios, como por el gasto de los salarios que aumentan cuanto tanto debe entenderse a minorarle, he resuelto que el Consejo y Cámara de Indias, se reduzca al número de un presidente, ocho consejeros y un fiscal mayor, dos segundos, dos terceros y dos entretenidos en cada secretaría, y porque conviene que los consejeros tengan práctica y experiencia de aquellas provincias, he mandado a la Cámara de Castilla que para la provisión de estas ocho plazas se me consulten sujetos que hayan servido en los tribunales de las Indias, y especialmente a los que en conformidad de mis órdenes hubieren sido promovidos y servido ya algún tiempo en los de España, y de estos tribunales han de intervenir en consultarme las provisiones y demás gracias que hoy corren por la Cámara, el presidente y tres consejeros, los que yo nombrare, y no han de tener gajes ni emolumentos, y toda esta disposición se irá poniendo en práctica según fueren vacando las plazas y mercedes que hay hoy hechas, así del Consejo de Cámara y secretarías, como de la Junta de Guerra, porque no es mi ánimo que se haga novedad con los que al presente están sirviendo...», AHN, Estado, leg. 6.379.2. Hay una copia en la BN, ms. 18.275.

(38) Vid. E. Schäfer (1932). *La plantilla del Consejo de Indias y las reformas intentadas durante el reinado de Carlos II*. Rev. Investigación y Progreso, p. 59-62.

(39) Alegaba lo siguiente: «La formación del Consejo de Indias y la Cámara de ellas en sus tiempos corrió por este Consejo y por él se consultan las plazas y dan los títulos para lo uno y para lo otro como en provincias incorporadas en la Corona de Castilla y que se gobiernan por las leyes y órdenes de ella, con que cualquier reformación, mudanza o nueva orden que haya de tenerse siempre debe ser por la parte donde tienen el origen aquellos tribunales», AHN, Estado, leg. 6.379.2.

el control de nombramientos de los ministros y oficiales ocupados en tareas de recaudación fiscal. Se trataba, sin duda, de evitar el fraude, pero, además, de que este pudiera pervivir parapetado en el conjunto de derechos del súbdito, como correspondería a una noción eminentemente jurisdiccional del fisco.

En el terreno político, el proceso por el cual el monarca reúne bajo su esfera un grupo limitado de ministros y oficiales cualificados lleva tras de sí la conformación de un servicio al monarca, carente de una reciprocidad contractual. Dicho servicio deja de considerarse como un medio a través del cual la comunidad cumple con el «bien común», para pasar a ser un instrumento en manos del soberano, en función de las «necesidades públicas». Son estas «necesidades» las que determinan el número de ministros, y su correspondiente vínculo con el rey, siendo dichas necesidades las que demandan una orientación ejecutiva de las instituciones, alcanzando especial significado en el terreno hacendístico, pues en él la eficacia fiscal se impone alejando de las instituciones los tradicionales principios conciliarios. Antiguos derechos y privilegios son superados por el principio de la contribución como servicio a la Corona. En consecuencia, las «necesidades extremas», convertidas en «interés supremo» de la monarquía, vienen a condicionar las relaciones entre el súbdito y el monarca, marcando, a su vez, el «gobierno público» de la monarquía.

El decreto de 12 de julio de 1677, por el cual se reformaba el Consejo de Hacienda, se justificó a partir del principio reduccionista (40). A los ministros de Hacienda se les aplican los principios de reducción y tecnificación, debido a la gran preocupación fiscal del gobernante. Dichas cualidades se contraponen al privilegio y al honor, a través de los cuales el súbdito reclama, como derecho, la capacidad de servir al príncipe. A esto se añade la «independencia» e individualización, por oposición a los lazos corporativos, como requisitos para que la voluntad soberana se ejecute.

II.2.2. La reducción de consejeros como principio de la expedición

La reforma más importante del reinado de Carlos II se lleva a cabo en 1691. Por ella, la mayor parte de los tribunales vieron reducir sus plantillas, siendo en este año cuando se aplica al máximo el principio re-

(40) Dicho decreto reza como sigue: «Por lo que conviene a mi servicio y a la administración de Hacienda que en el Consejo y Contaduría Mayor de ella intervengan poco número de ministros y que estos sean los más interesados e independientes, he resuelto que el Consejo se componga de...», BN, ms. 18.275.

duccionista, que se introduce en a todos los tribunales del régimen de Consejos (41), incluido el Consejo de Castilla (42).

No quedó en 1691 el proyecto de reducir el número de consejeros. Cuando apenas faltan dos meses para la muerte de Carlos II, se despliega una campaña inquisitiva sobre el número de ministros y emolumentos, recabando información sobre la planta que quedó después de la re-

(41) Al Consejo de Indias se le ordena que cesen los consejeros excedentes de pie fijo. Quedando el presidente, ocho oidores, dos de capa y espada, y un fiscal, reformándose otro fiscal que había con anterioridad, el cual permanece para cubrir la posible vacante del primero. El Consejo de Órdenes queda con siete oidores y el fiscal, AHN, Estado, leg. 6.379.2. El Consejo de Aragón, con un presidente o vicescanciller y seis regentes. *Vid.* G. Maura y Gamazo (1927-31). *Documentos...*, t. 1, p. 333. El Consejo de Navarra, con el regente castellano; seis consejeros, dos castellanos y cuatro naturales; cuatro alcaldes de la Corte Mayor, tres naturales y uno castellano; un oidor togado de la Cámara de Comptos, este natural. Los que excedan de este número quedan sin ejercicio, manteniéndoseles la mitad del goce y quedando para cubrir las vacantes. A la Chancillería de Valladolid se le asignaban dieciséis oidores, junto con el corregimiento del principado de Asturias, juez mayor de Vizcaya, cuatro alcaldes del crimen y dos fiscales. También se le ordena que reduzca la plantilla de los oficiales inferiores, tales como relatores, escribanos de cámara, porteros, etc. La Audiencia de La Coruña permanece con siete alcaldes mayores y un fiscal, viéndose afectada por la reforma solo una plaza supernumeraria. La Sala de Alcaldes conserva nueve alcaldes y un fiscal. También la Junta de Aposento se ve afectada en sus plazas supernumerarias, al quedar sin ejercicio, aunque con la mitad de los gajes; le corresponden cinco aposentadores, un fiscal y secretario, además del aposentador mayor.

(42) El número de consejeros con los que tradicionalmente ha contado esta institución ha sido de 16, si bien era habitual la asistencia de 17 (AHN, Estado, leg. 6.408): cinco para la Sala de Gobierno, donde podía añadirse el sexto —que daba lugar a los 17 globales—, cinco para la Sala de Mil y Quinientas, tres para la Sala de Justicia y tres para la Sala de la Provincia. En 1668 (AHN, Consejos, leg. 7.178), el número de 16 se mantiene invariable, aunque con posterioridad dicho número fue superado, llegando a que en 1688 (AHN, Consejos, leg. 7.200) haya 24 consejeros: once en la Sala de Gobierno, cinco en la de Mil y Quinientas, cuatro en la de Justicia, y cuatro en la de Provincia. Momentos antes de la reforma, en enero de 1691 (AHN, Consejos, leg. 7.204), el número de ministros asciende a 23. No obstante, cuando se lleva a cabo, en julio (AHN, Estado, leg. 6.379.2), ha aumentado a 26. Ante esta progresión, el real decreto del día 17 (AHN, Consejos, leg. 51.443) lleva en sí también un espíritu reduccionista, al intentar asentar la cifra de 20 oidores y un fiscal. Por tanto, si se superó el número de 16 consejeros, en realidad el decreto redujo una cifra que no había hecho más que aumentar a lo largo del reinado (basándose en el número inicial de 16 consejeros, J. Fayard (1982). *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*; Madrid, p. 95, sostiene que su número aumentó, cuando, como hemos podido ver, dicho decreto redujo la asistencia). Con posterioridad al decreto, se puede apreciar cómo en 1694 (AHN, Consejos, leg. 7.208) se mantienen los 20 oidores; en 1696 (AHN, Consejos, leg. 7.209) había 19; en 1697 (AHN, Consejos, leg. 7.210) y 1698, se vuelve a la cifra de 20 (en esta fecha, en un principio, son nombrados 19 consejeros, quedando pendiente de nombramiento el número 20 (AHN, Consejos, leg. 7.211); mientras que en 1700 (AHN, Consejos, leg. 51.442), de nuevo se aumenta el número a 22. Pero estas cifras no nos deben confundir, por cuanto puede producirse el nombramiento, a lo largo de un año, de ministros supernumerarios que, a pesar de las disposiciones en contra, son requeridos por el monarca para su servicio en el Consejo, o, incluso también, ministros numerarios; aunque también puede ocurrir lo contrario, es decir, que el monarca no mande cubrir todas las vacantes. No podemos deducir de este último dato que la reforma de 1691 se incumpla, pues es habitual la desasistencia de ministros a los deberes del Consejo, debido, bien a enfermedades, bien a estar sirviendo en otros cargos. Ante esta situación, el monarca se ve impelido a ordenar nuevos nombramientos (tal ocurre en 1697, año en el que, si en un principio son nombrados en enero 20 consejeros, en marzo el número será de 22; de ellos, 3 se

forma del año 1691, así como sobre la que estaba en ejercicio en 1700 (43), con miras a una posible reforma.

La persistente voluntad de los reformadores de someter a criterios reduccionistas a sus servidores habla por sí sola de la importancia, no suficientemente destacada, de tales tentativas. Su insistencia en controlar el número de ministros denota la entrada en crisis e inadecuación de todo un cuerpo institucional. La Corona se ha esforzado por reducir el número de oficios que, sin una justificación de gobierno, proliferaban en los tribunales y por desterrar los privilegios. Ahora, sobre la base de lo que supone el paso de una forma de gobernar guiada por principios jurídico-políticos a una ejecutiva, teniendo como objetivo el expediente rápido de los negocios, y como consecuencia de una progresiva definición y consiguiente diferenciación entre la gobernación y la justicia (44), lo que el gobernante demanda a la institución es su conformación ejecutiva. Esto lleva implícita «la gradual pérdida del carácter judicial y aun jurídico de la administración, para desarrollarse, cada vez más, su contenido técnico» (45).

La incipiente secularización de las acciones de gobierno, que había ganado posiciones en las monarquías occidentales, experimenta un avance significativo determinado por las necesidades fiscales de sus monarcas. El consejero que surge de las reformas ve menoscabado el carácter sacro de un secular *Mysterium Iustitiae* que le había distinguido en función de sus estudios (46). A partir de estos momentos, se tendrá que enfrentar con un nuevo concepto de servidor, que pasa por el servicio al «interés supremo», a una «razón de Estado» eminentemente secularizada (47), a la que debe subordinar sus acciones, y en las que el interés corporativo —los privilegios— no tendrá cabida. De este modo, la instrumentalización del fraude por causas de exención y la utilización del fisco, en función de un sistema de atribución, con fines corporativos, que tie-

hallan ocupados fuera de la corte, por lo que el monarca nombró uno más, a fin de que la asistencia efectiva fuera de 20. AHN, Estado, leg. 6.379.2), oscilando, en definitiva, la cifra de los que realmente asisten a sus sesiones en torno a los 20.

(43) AHN, Consejos, leg. 51.442.

(44) Vid. P. Fernández Albadalejo (1984). *Monarquía, Cortes y «cuestión constitucional» en Castilla durante la Edad Moderna*. Rev. de las Cortes Generales, I.

(45) J. A. Maravall (1966). *Estado moderno y mentalidad social (s. XV a XVIII)*; Madrid, t. 2, p. 468-469. J. M. García Marín (1983). *El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias*, en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*; Madrid, p. 266.

(46) Vid. E. H. Kantorowicz (1955). *Mysteries of State. An Absolutism Concept and its late Mediaeval Origins*. Harvard Theological Review, XLVII, p. 71. Cfr. W. J. Bouwsma (1970). *The secularization of society in the Seventeenth Century*, en *XIII International Congress of Historical Sciences*, vol. 1; Moscú, 16-23 de agosto, p. 6.

(47) W. J. Bouwsma (1970) alude a dicha secularización de la «razón de Estado» en el caso concreto, estudiado por él, de la república de Venecia, por contraposición a una «Razón Eterna» de carácter trascendental y religioso, *op. cit.*, p. 4.

nen su representación en el «interés del reino», dejan de ser legítimos para el rey, al querer suplantarse por el «interés público» de la monarquía.

Han sido las necesidades del «gobierno público» y su carácter ejecutivo, junto con la necesidad de implantar un sistema de contribución, lo que en estos momentos se ha constituido en tema de debate y las que impulsan la reforma del régimen de Consejos. Se pretende acabar con las reminiscencias de un cuerpo colegiado en el que las labores de administración se conciben como un *ordo dignitatum* (48), que se apoyan en la connivencia con el príncipe, sobre todo a través de la deliberación y la consulta. A cambio, se propone una monarquía ejecutiva, en la que los tribunales tecnifican su estructura y funciones a favor de la expedición (49). Junto a esto, la relación entre el príncipe y sus instituciones también se ha visto alterada. Ahora, el consejero no debe actuar de acuerdo con una serie de derechos y prerrogativas, sino que es el rey el que por propia voluntad determina la disposición del Consejo (50). Se introduce en los tribunales la «vía expeditiva» o de «gobierno», transformando su naturaleza colegiada. El «gobierno económico» —y sus «necesidades»— es el que ha impulsado la transformación. Este proceso también afectó al Consejo de Castilla (51). En este caso, se pretendía acabar con su secular condición de instrumento y representante de los

(48) E. García Enterría (1972). *La administración española*; Madrid. Vid. J. A. Maravall (1953). *La formación de la conciencia estamental de los letrados*. Rev. de Estudios Políticos, julio-agosto. J. Vicens Vives (1971). *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*. Obra dispersa, vol. 2, p. 358-377, en *Coyuntura económica y reformismo burgués*; Barcelona, p. 101 ss. A. Musi (1979). *La Storiografia Politico-Amministrativa sull'Eta' Moderna: Tendenze e Metodi degli Ultimi Trent'Anni*, en *Stato e Pubblica Amministrazione nell'Antien Régime*; Nápoles.

(49) El tema es tratado por H. Rosenberg (1966). *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*; Boston. H. Jacoby (1974). *The Bureaucratization of the World*; Berkeley, California. Para el nacimiento de una nueva concepción y disposición de las instituciones, vid., especialmente, R. A. Dowse (1953). *Administrative Reform under Frederick William I*; Cambridge. F. L. Carsten (1959). *Princes and Parliaments*; Nueva York. H. P. Liebel (1965). *Enlightened Bureaucracy versus Enlightened Absolutism in Baden. 1750-1792*; Filadelfia.

(50) Este estado de cosas nos lo corrobora el obispo de Solsona, quien en 1699 sostenía que «los grandes menoscabos y desórdenes de las monarquías, nunca se repararon con irresoluciones y perplejidades de quien las mandaba, ni con la consulta de muchos, sino con la resolución grande, pronta y constante de sus príncipes, apoyadas del consejo de uno o pocos ministros, de verdadero celo y fidelidad, de seguro y desinteresado amor, de fe y secreto inviolable, de grande y clara comprensión, de largas, universales y maduras experiencias, de solícita y desembarazada expedición, y de aplicación incansable», «Representación que hizo a S.M. el obispo de Solsona en 15 de octubre de 1699 para remediar los daños de la monarquía...», BN, ms. 18.210, fol. 64.

(51) A este respecto, ya con Felipe V, en 1706, un real decreto de 19 de octubre establece: «Considerando las dificultades y dilaciones que se podrán interponer para conseguir las probanzas en las causas de disidentes, he resuelto que en las que no hubiere bastante justificación para proceder y determinar jurídicamente, pueda el Consejo por vía de gobierno y económicamente dar la providencia que les pareciere según las circunstancias que hubiere y noticias que adquiriere del modo y procedimiento de los sujetos...», AHN, Consejos, leg. 7.214.

intereses del reino, transformándolo en conducto de la voluntad soberana, o, dicho de otra forma, se le invitaba a abandonar su defensa de las ciudades y del orden fiscal instaurado en torno al servicio de millones.

El pensamiento expresado por la mujer de Lancier a Prielmayer, el 24 de junio 1693, en cuanto a que «Harían falta menos Consejos y más gobierno» (52), encierra en sí la encrucijada en la que se estaba debatiendo la monarquía, a la vez que explica la transformación que de ella se estaba llevando a cabo. Sin menospreciar las dificultades económicas de la hacienda, no se trata tanto de un problema económico como de gobierno. De ello es buena muestra el mero hecho de que no es infrecuente que algunos de los ministros reformados conserven parte de sus emolumentos, mientras que pierden el ejercicio. El objetivo de la reforma es cambiar los criterios en los que se basaba el sistema colegiado (53). Y ello a pesar de los esfuerzos de los gobernantes por justificar los decretos como un medio para reducir gastos. Independientemente de las necesidades económicas de la monarquía, son la inadecuación e inadaptación del régimen de Consejos, debido a la instrumentalización que de él llevaban a cabo las ciudades, las que han hecho posible que sea susceptible de utilizarse como un medio para resolver los problemas del fisco. De esta forma, se pretendía que las ciudades dejaran de disponer de los tribunales para disfrutar de atributos y derechos fiscales. Se quería convertir el tribunal de justicia en una institución ejecutiva al servicio del rey. La reforma de los tribunales, inicialmente, llegaba para arrebatarse al patriciado urbano y al reino los medios que garantizaban un *statu quo* en el que el fisco pervivía como un sistema de atribución controlado por las ciudades y vertebrado en un orden jurisdiccional.

II.3. La reforma del Consejo de Hacienda

Como hemos señalado, el Consejo de Hacienda no escapa a las reformas del régimen de Consejos. En esta ocasión, los objetivos vistos de expedición y tecnificación llevan tras de sí, amén de motivaciones de gobierno, causas fiscales con las que obtener una mayor rentabilidad. Se trata, en definitiva, de atajar el fraude y de ser más eficaz a partir de la tecnificación de las funciones recaudadora y de gestión. Pero, además, se quiere crear un marco y unas pautas administrativas que canalicen el fisco, arrancándolo de una concepción eminentemente jurisdiccional. Este objetivo es el que hace que ahora las remodelaciones queden enmarcadas en el conjunto de reformas que afectan a la administración de

(52) G. Maura y Gamazo (1927-31). *Documentos...*, t. 2, p. 105.

(53) E. García Enterría (1972). *Op. cit.*, p. 45.

la hacienda. En realidad, fue en este Consejo donde se inició la política reduccionista en aras de una más rápida expedición de los negocios, siendo con posterioridad cuando se aplicó al resto de instituciones.

II.3.1. La expedición en los oficios fiscales

En el terreno judicial, el Consejo de Justicia participaba en los pleitos que se sustanciaban en el Consejo de Hacienda, pues dos consejeros de Castilla asistían por las tardes en la resolución de las causas entre partes (54). Pero esto fue manipulado por la Corona. En efecto: es el Consejo de Hacienda el que se infiltra en el tribunal de Justicia y no al contrario, pues los gobernantes nombraron a personas de Hacienda como consejeros de Castilla —tal y como se había venido haciendo en el caso de los ministros de Hacienda que eran nombrados como corregidores—, para pasar a Hacienda, con posterioridad, en calidad de consejeros de tarde. Una vez más, la Corona intentaba convertir en ficticia la representación del reino en la gestión del fisco y de la contribución.

Ya antes de la llegada de Felipe IV y del espíritu reformista de su valido, la reducción de ministros de Hacienda se había venido practicando como un ideal deseable (55). Pero no fue hasta 1621 cuando el criterio de expedición y tecnificación de los ministros y oficiales de Hacienda entró en este Consejo. De ello dan fe las ordenanzas que se expidieron por cédula de 12 de noviembre de 1621 (56). Sin embargo, los deseos no siempre se correspondieron con la realidad. A pesar del espíritu reduc-

(54) Según establecieron las «Ordenanzas de El Pardo», dadas por Felipe II el 20 de noviembre de 1593, si bien ya habían venido entrando en el tribunal desde las Cortes de Toledo de 1523. T. García Cuenca-Ariati (1982). *El Consejo de Hacienda (1476-1803)*, en *La economía española al final de Antiguo Régimen*. IV, dirg. por M. Artola; Madrid, p. 415.

(55) En 1602, año en el que se unen la Contaduría Mayor de Hacienda y el Consejo en un solo tribunal, Felipe III dispuso que, además de aquel, entrarían a formar parte del tribunal ocho consejeros, en lugar de los once que había con anterioridad; reconociéndose así una situación de hecho, pues la asistencia real de consejeros era de ocho. Además, se disponía la asistencia, también por las tardes, de dos secretarios del Consejo nombrados por el rey.

(56) En esta ocasión, los consejeros quedaron reducidos a cuatro. Pero también se reformaron oficiales dependientes del Consejo. Se eliminaron los comisarios particulares que había para los arrendamientos y administraciones, cuya labor era la de hacer de intermediarios entre el tribunal, los arrendadores y los administradores. A partir de este momento, dicha *correspondencia* se mantuvo a través del secretario o del ministro inferior competente. Si con esta medida se pretendía introducir un control sobre arrendamientos y administraciones en las ciudades, atajando la corruptela que por este lado se producía, a través de esta *correspondencia* se introducían unas pautas, de carácter administrativo, en la institución, que se sumaban a la reducción de ministros, obteniéndose con la combinación de ambos principios la deseada expedición. Como consecuencia, los reformadores abogaron por la reducción y por la introducción de la expedición en el tribunal de Hacienda. Después de la caída de Olivares, en 1644, se ordena que el número de consejeros sea de seis, AHN, Consejos, leg. 51.293.

cionista, el número de ministros establecido fue ampliamente superado, llegando a alcanzarse la cifra de veinte consejeros.

Para contrarrestar esta evolución, Felipe IV propuso la constitución de una plantilla fija, sin que pudiesen agregarse más ministros en el curso de los negocios:

Conviene que haya número fijo de consejeros, reduciendo a menor los que hoy hay, porque la experiencia ha mostrado que fuera de la costa que se sigue a la Real Hacienda, se ocasiona mal despacho con la muchedumbre de ministros gastando las horas del Consejo en un solo negocio y aunque la ocurrencia de los tiempos ha obligado a acrecentar el número más por premiar servicios de diferentes géneros que por conveniencia de los negocios, importa se limite y reduzca a número fijo y bastante para el despacho y que no se pueda alterar... (57).

Fruto de este sentir, se llegó a la situación de 25 de septiembre de 1651, por la que Felipe IV redujo el número de consejeros a seis, a los que se declara «...siempre fijos para el despacho ordinario de este Consejo» (58). Pero la mayor parte de estas reformas no se cumplieron, pues este mismo año, el 15 de noviembre (59), un nuevo decreto ordena que se observe el de 25 de septiembre y que no se consulte nada que se oponga a esta orden. Y es que, después de la reforma, al conservarse los honores y gajes de los ministros, fueron muchos los que consultaron plazas nuevas, y ello aunque no pudiesen acceder a ser fijos hasta transcurridos muchos años.

Ante esta situación, el 17 de noviembre de 1659 se da nueva planta al Consejo (60), según se declara «...para que cesen de todo punto las pretensiones de plazas honorarias o futuras que han dado ocasión a facilitarse la provisión de ellas...» (61). Se insiste en que no se podrían establecer más plazas, hasta que no se consumieran las que excedían del número fijo de doce.

Pero es con la llegada del siguiente monarca cuando se acomete la reforma del Consejo en el marco de una estructuración global del régimen de Consejos. Unos meses después de la muerte de Felipe IV, el 12 de marzo de 1666, el nuevo equipo de gobierno, formado por la reina gobernadora y la Junta de regencia, promulga un decreto por el que se in-

(57) «Las cosas que son necesarias y que deben prevenirse en la reformatión del Consejo de Hacienda, sus tribunales y ministros», AHN, Consejos, leg. 51.279.

(58) «Cuadernillo de diferentes decretos sobre reformatión y varias cosas y de varios años», BN, ms. 10.735, fol. 126.

(59) AHN, Consejos, leg. 51.279.

(60) Se señala esta vez el número fijo de doce consejeros, cuatro para cada sala, de las tres que quedaban fijas: de Gobierno, de Millones y de Cobranzas. Al tribunal de Cuentas asistirían cinco ministros.

(61) AHN, Estado, leg. 6.379.2.

introduce en los tribunales de Hacienda una de las primeras reformas del reinado. Por él quedó reducido el número de ministros a ocho. Por decreto de 27 de marzo (62), se especifica que sean cuatro los ministros para el Consejo y Contaduría Mayor de Hacienda, y otros cuatro para la Sala de Millones. Por una cédula de 1 de abril, siendo la asistencia real de consejeros de nueve, se mantiene este número, declarándose que se vayan agotando las plazas hasta que quede la planta fija de ocho (63). Se estableció que no se podían aumentar ni proveer plazas supernumerarias.

Ante el peligro de que estas medidas no se respetasen, como había ocurrido con reformas anteriores, pues era frecuente la incorporación de ministros cuando la importancia del negocio así lo recomendaba o por causa de merced, ahora, a propuesta de la Junta de Gobierno y Reformatión del Consejo de Hacienda, en consulta de 30 de enero (64), se promulga un decreto, con fecha de 25 de febrero (65), por el que se deposita en manos del presidente la capacidad de llamar a un ministro del tribunal de oidores o de la Contaduría Mayor de Cuentas. No podían ser reemplazados los propietarios de las cuatro plazas fijas, en caso de ausencia o enfermedad, por consejeros supernumerarios.

Durante la presidencia de Miguel de Salamanca se intenta introducir un criterio de «racionalidad» en el nombramiento de los consejeros de Hacienda, desterrando los abusos que en materia de merced se llevaban a cabo. Así quedó reflejado en un decreto de 17 de febrero de este mismo año de 1666 (66), a través del cual la reina gobernadora pide que se «racionalicen», en función de las «necesidades» de la monarquía, estas consultas (67).

En estos momentos, la opinión sobre la conveniencia de reducir el número de ministros de Hacienda se encuentra dividida. Lope de los Ríos, en un voto particular formulado en una consulta de la Junta de Gobierno y Reformatión del Consejo de Hacienda, de 30 de enero (68), sobre el beneficio de aumentar el número de ocho ministros a diez, defiende que,

...no se asegura el acierto del despacho con el mayor número de ministros, porque antes de ordinario sirve de embarazo y confusión y se retarda, y las partes y litigantes tienen mayor perjuicio en necesitar de infor-

(62) BN, ms. 10.735, fol. 129.

(63) BN, ms. 10.399.

(64) AHN, Consejos, leg. 50.504.

(65) BN, ms. 10.735, fol. 138v.

(66) AGS, CJH, leg. 1.895.

(67) «...graduando en términos precisos al merecimiento de los pretendientes y considerando para proponérmelas la razón y no los ejemplares...».

(68) AHN, Consejos, leg. 50.504.

mar a más ministros y no halla que por haberse aumentado la administración de las rentas reales sea necesario acrecentar el número de consejeros, porque lo que importa para la expedición y despacho de los negocios es que haya salas corrientemente... Y demás del perjuicio de la costa de dichas dos plazas y dilación en el despacho considera otros daños en el aumento de ministros y entiende regularmente que no porque sean más estará mejor administrada la Hacienda Real... .

Al contrario, el presidente de Hacienda, conde de Villaumbrosa, sostiene lo siguiente:

...son precisamente necesarios diez consejeros para que la Sala principal tenga el número preciso de que necesita la gravedad de las materias que allí se tratan sin que esto se supla con que bajen un oidor o otro de la Contaduría Mayor de Cuentas... .

En el mismo sentido se pronuncia el Consejo de Hacienda, en consulta de 1 de abril. Ante la alternativa de ocho o diez ministros, prevalece la propuesta de Lope de los Ríos, entendiéndose así la reducción de ministros como una premisa para la agilización expeditiva. De esta reducción se obtiene otro beneficio, que recoge la Junta de Reformación, en consulta de 14 de junio de este mismo año de 1666 (69). Sobre la debatida oportunidad o no de aumentar el número de ocho ministros, declara que:

...si se excediese deste número se embarazaría el despacho habiendo de dar cada uno su parecer sobre cualquiera expediente, y como no es fácil que ninguno se abstenga de fundar lo que dice, se atrasa el corriente de los negocios como se representó a Su Majd. por la Junta de la Visita el año de 1651 llegando a decir que por la muchedumbre de consejeros solía no votarse más de un negocio en todas las tres horas del Consejo de que resultan los graves daños que son notorios, así para el buen cobro de la Real Hacienda como para los vasallos que consumen las suyas con la asistencia en esta Corte para cualquiera despacho, con que por la misma razón que se han aumentado los tributos y negocios en el Consejo de Hacienda, deben no aumentarse los consejeros... .

Por tanto, la reforma del Consejo de Hacienda se enmarca en el conjunto de reformas llevadas a cabo en el terreno fiscal. «El buen cobro de la Real Hacienda», o, lo que es lo mismo, evitar que fraudes, impagos, atrasos, etc., no encuentren la resolución expeditiva y queden paralizados, sirviendo a los defraudadores o morosos, debido al tipo de institución colegiada que era el Consejo de Hacienda, requieren y explican la reforma institucional.

Pero, a pesar de la relación que se viene estableciendo en la gestión de los negocios fiscales entre el reducido número de ministros y expedición/agilización en el gobierno de las rentas, su incumplimiento fue cons-

(69) AHN, Consejos, leg. 50.504.

tante, posponiéndose los beneficios fiscales que con las reformas se prometieron.

La reina gobernadora, bajo la influencia del en ese momento gobernador del Consejo, Lope de los Ríos, tres años después, por decreto de 30 de abril de 1669, dispone la reducción del número de ministros del Consejo de Hacienda, según fuesen vacando, hasta quedar en el número dispuesto por las reformas. Asimismo, se hacía hincapié en que las plazas con título de supernumerario quedaban extinguidas, insistiendo en ello mediante un decreto de 2 de mayo. A pesar de todo, estas disposiciones no fueron cumplidas. Con la mayoría de edad de Carlos II, un decreto de 10 de octubre de 1676, durante la segunda gobernación de Lope de los Ríos, como hemos visto partidario de la reducción, se ratifica el que promulgara la reina el 12 de marzo de 1666.

Once años después, la reforma de 12 de julio de 1677 insiste en el número de ocho consejeros, además del presidente, el conde de Humanes, quien sustituyó la efímera presidencia de Gonzalo Fernández de Córdoba.

El 30 de diciembre de 1679, el rey establece una nueva planta en el Consejo de Hacienda, nombrando siete consejeros para la Sala de Gobierno, y cuatro para la de Millones. De estos últimos, dos procederían de la Sala de Gobierno. Por este decreto se vuelve a formar la Sala de Cobranzas (70). A la permanente incorporación de consejeros, se suceden las dudas de los ministros acerca del número de consejeros idóneo para la gobernación de la hacienda.

Esta política reduccionista se completó con la adopción de pautas administrativas, lo que no eximía de los obstáculos que el secular sistema colegiado provocaba. Por ejemplo, llegó a ser frecuente la libranza de partidas para efectos diversos que habían sido aplicadas con anterioridad, a través del concurso y votación de los consejeros, para la dotación de armadas, presidios, fronteras, sueldos de soldados, etc. Sobre estos peligros advirtió la Junta de la Visita del Consejo de Hacienda, que, alarmada, acudió a Carlos II (71). A fin de evitar estas irregularidades, amén de disponer que se formase un libro en el que constasen las prohibiciones que sobre este tipo de libranzas existían, Medinaceli recupera un decreto de Felipe IV, de 11 de octubre de 1664, por el que se dispuso que constasen los nombres de los consejeros que concurrían en las consultas, cuyo voto debía figurar, según sugerencia de la Junta, en un segundo libro.

(70) En ella asistirían, tres tardes a la semana, cuatro ministros, además de los oficiales mayores de las tres secretarías y los contadores de libros que fuesen requeridos para la expedición de los despachos.

(71) 12 de diciembre de 1682. AHN, Consejos, leg. 50.510.

En 1683, Medinaceli vuelve a hacer hincapié en la política reduccionista, apelando esta vez a la reforma del año 1677. Declara que no podían ser efectivas las plazas que habían quedado sin ejercicio. Por un decreto de 31 de enero de 1687, con Oropesa en el ministerio, por el que se nombraba gobernador a don Pedro de Oreytia, se insiste en la política reduccionista, quedando el Consejo reducido a seis consejeros y dos secretarios (72).

Y, por fin, llegamos a la reforma de 17 de julio de 1691 (73), planeada por Oropesa y el marqués de los Vélez, sin que el propio gobernador tuviese una participación directa. Esta reforma dispone para la Sala de Gobierno lo que ya se había dispuesto en el decreto anterior de 1687, al quedar con su presidente, seis consejeros, dos secretarios y el fiscal, mientras que, para la Sala de Justicia, se recoge el decreto de 10 de agosto de 1677, al quedar con cinco oidores y el fiscal. Los demás ministros quedaban sin ejercicio y con la mitad de las retribuciones que percibían, dándoseles, como había venido haciéndose, la opción de entrar por antigüedad, a medida que se fuesen produciendo vacantes. La Sala de Millones permanecía sin cambios (74).

Como hemos visto, a los primeros ministros aún les cuesta arrinconar los procedimientos colegiados a favor de pautas de conducta administrativa, por lo que fue principalmente a través de la reducción de plazas como los primeros ministros vislumbraron una nueva forma de gestión, que cuestionaba la oportunidad del sistema colegiado y el mundo de contraprestaciones que llevaba anejo. Los ministros de Carlos II intentaron desterrar estos «lastres», a la vez que favorecían la introducción de la expedición, en la que el negocio pasaba a ser el protagonista que determinaba el funcionamiento y composición de la institución y no la calidad/cualificación de sus miembros. La deliberación debía reducirse al mínimo y fue en esta reducción en la que la expedición pasó a ser el hilo conductor de los «negocios de Estado». La opinión-consejo en torno a la cual se configuraba el discurso político era reemplazada por la resolución de los expedientes.

II.3.2. Oficios técnicos-contables

Igual que el Consejo, las Contadurías de Hacienda pasaron por sucesivas reformas. También en esta ocasión los reformadores auspiciaron la

(72) Los ministros de la Sala de Oidores permanecían sin cambios. Con respecto a aquellos que habían comprado las plazas, se dispone que se les pague, de los mismos efectos del Consejo, un 5 % de la cantidad que abonaron. AHN, Estado, 6.379.2.

(73) BN, ms. 10.399.

(74) En materia retributiva, se hicieron algunos ajustes salariales. Ahora sus ministros dejarán de percibir 100.951 mrs. por algunos conceptos, y en ello sí se siguió el criterio del gobernador de Hacienda, Bartolomé Espejo, según sabemos por una consulta posterior de 6 de noviembre (BL Eg., 2.055, fol. 388). Las dos secretarías del Consejo tampoco se reformaron.

reducción de oficiales, a la que se unieron los principios de tecnificación y cualificación, que seguían desterrando seculares criterios, como el del honor o merced. Cualidades que, si en el caso anterior se habían discutido, ahora son más discutibles aún, por tratarse de oficios que tienen una aplicación contable. Las «necesidades públicas» siguen demandando una cualificación técnica.

En 1644, siendo presidente de la Chancillería de Valladolid Diego de Riaño y Gamboa, llama la atención sobre la importancia de estos oficios, con motivo de una visita a los tribunales de Hacienda (75), visita que realizaba desde el 22 de julio de 1643, por vía de comisión (76).

En concreto, defendió que entre las cualidades del llamado a ejercer oficios contables debían estar la «inteligencia y partes», «...pues se daba oficio de tanta calidad que dos contadores eran jueces y árbitros y podrían resolver más que un Consejo entero». La tecnificación que se exige a estos oficiales responde a la preocupación que el gobernante europeo está mostrando en estos años finales del siglo XVII por primar a hombres cualificados para oficios fiscales, en detrimento de personas inexpertas que puedan introducirse a través de un medio de promoción basado en el honor (77). De esta forma se intenta evitar que filiaciones y/o alianzas, propias de un sistema de promoción basado en lazos de clientela, favorezcan la corruptela y la tergiversación de la contribución en beneficio de determinados grupos o personas poderosas.

También en las plantillas de las Contadurías se aplican los criterios reduccionistas que hemos visto. Mas, igual que sucedía antes, las dudas e incumplimiento de la normativa fueron constantes. En la reforma de 1651, con respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda se establece un número de tres ministros, aunque por decreto de 5 de febrero de 1659 se agrega otro. Se establecen veinticuatro contadores de resultas, dieciséis de título y dieciséis de nombramiento. A estos se unían otros dos contadores más de resultas para tratar los despachos. Se les respetaban, a todos, los gajes, casa de aposento, propinas y emolumentos como si sirvieran sus oficios. Pudiendo asistir a los actos públicos y besamanos, quedaban para cubrir las vacantes.

También se restringen las plazas supernumerarias. El 28 de octubre de 1656, se ordena que las plazas supernumerarias de oficiales entrete-

(75) AHN, Consejos, leg. 52.270.

(76) Estuvo al cargo de esta visita hasta el 3 de mayo de 1649, poco después de ser promovido a la presidencia del Consejo de Castilla. Reanudó la comisión Martín de Larrea-tegui, consejero de Castilla. A su fallecimiento, le sustituyó García de Porres y Silva, quien, a su vez, fue sustituido, a su muerte, el 16 de julio de 1664, por Lope de los Ríos y Guzmán, AHN, Consejos, leg. 50.507.

(77) Cf. E. M. A. Hughes (1980). *Studies in Administration and Finance, 1558-1825*; Filadelfia, p. 269.

nidos proveídas en las secretarías de Hacienda se surpriman según vayan vacando, con el fin de establecer un número fijo de oficiales (78).

Por la reforma de 1666, por decreto de 25 de febrero (79), y por el ya mencionado de 1 de abril, al tribunal de la Contaduría Mayor se le asignan cuatro ministros. Y, como hemos apuntado, si los primeros ministros se habían mostrado sensibles con respecto a los oficios de rentas o a los de consejero, ello se hace más evidente con los de contador. Fruto de este sentir fue que se estableciese, en el primero de los decretos, que sus miembros habrían de haber pasado antes por las Contadurías en «...oficios de libros para que la práctica, inteligencia, y experiencia influya el mayor acierto en la determinación de las dudas que se ofrecen a los contadores y en el despacho de los demás expedientes...». El segundo de los decretos insiste en esta especialización, determinando, con respecto a la primera plaza que quede vacante, que se provea «...en sujeto que hubiese servido en las Contadurías y oficios de libros del Consejo»; y para la tercera, «...se nombrase sujeto que hubiese pasado por dichos oficios de libros». Este desvelo por la cualificación del contador se produce no solo por cuanto que en sus manos se encontraban tareas tan importantes como la aprobación de las cuentas de ingresos y gastos, la autorización de documentos acreditativos de pagos..., como era el caso de los contadores mayores (80), sino porque, gracias a esta privilegiada situación, podían mantener negociaciones con los hombres de negocios y asentistas, favoreciendo la corrupción, a pesar de lo que las ordenanzas prohibían en este sentido, extremo del que la Corona tuvo noticia, gracias a las visitas llevadas a cabo en estos tribunales (81). La puntualización que introducen estos decretos lleva a sus últimas consecuencias el pensamiento según el cual «the best advice one can give in matters of state is based on special knowledge of the state itself» (82). Ahora, este «especial conocimiento» se impone como criterio para elegir al que ha de entrar a formar parte de las instituciones, sirviendo, no ya al príncipe, sino «al interés supremo» de la monarquía.

La reducción de ministros practicada durante estos años lleva a que incluso desaparezcan algunas instancias del Consejo. Por el decreto, ya visto, de 25 de febrero de 1666, se unieron diversas Contadurías, como

(78) BN, ms. 10.400.

(79) BN, ms. 10.735, fol. 138v.

(80) T. García-Cuenca Ariati (1982). *El Consejo...*, *op. cit.*, p. 412.

(81) Tal fue el caso, por ejemplo, de Diego Denier de Legasa, quien mantuvo negociaciones con Duarte de Acosta, factor y asentista de la Corona, y con Manuel de León, administrador de su casa. La Junta de Visita del Consejo de Hacienda, 25 mayo 1666. AHN, Consejos, 50.507.

(82) Frase atribuida al Padre Joseph, *vid.* W. J. Bouwsma (1970). *The secularization of society in the Seventeenth Century*, en *XIII Congress of Historical Sciences*, vol. 1, *op. cit.*, p. 6.

las de Armadas, Represalias, Presidios y Contrabando, que se agregaron a las de Sueldo (83), quedando reformados los oficiales que servían en ellas. Con respecto a la Contaduría de Contrabando, existía un oficial, Juan de Zárate, que había comprado el oficio. La Corona, en este caso, no dudó en restituir el precio de compra, con tal de recortar el número de servidores (84).

También la Secretaría de Millones de las provincias del sur se vio afectada, pues, por decreto de 14 de diciembre de 1667, se ordena extinguir sus plazas. Con anterioridad, el 6 de marzo de 1665, Felipe IV ya había dispuesto su unión con la Secretaría de Castilla la Vieja, aunque entonces se conservaron los oficiales, que pasaron a servir sus plazas en esta última (85).

Como decimos, la fiebre reduccionista y de establecer un número fijo de oficiales también había afectado a los contadores. Por el decreto de 10 de octubre de 1676, se dispuso que fueran veinteséis los contadores de resultas, dieciséis los entretenidos de título y dieciséis de nombramiento, el resto quedaba sin ejercicio ni goce. Ahora, los contadores experimentan una nueva reforma, a través de la cual se establece un número fijo, y, por un decreto de 4 de agosto de 1677 (86), aunque se mantienen para ambos el número de 16, permanecen 22 para cubrir las ausencias. De los 77 que había, los 39 restantes quedaban reformados sin ejercicio ni gajes y sin posibilidad de acceder a las plazas. Seis días después, el 10 de agosto, el conde de Humanes reforma la Sala de Justicia del Consejo de Hacienda. Se le asignan cinco consejeros, el fiscal de la Sala y dos que servían en las otras salas. El resto quedaba sin gajes ni ejercicio. La Contaduría Mayor quedó con cuatro ministros y un fiscal, por la reforma de 12 de julio de 1677.

En 1683, el tribunal de la Contaduría Mayor permanecía, según la planta del año 1677, con cuatro ministros y el fiscal, mientras el resto permanecía sin ejercicio ni gajes. Para aquellos que hubiesen comprado plazas en este tribunal, se disponía lo mismo que para el Consejo. En cuanto al resto de contadores, se insiste en lo que quedó dispuesto en la reforma de 1677.

(83) AHN, Consejos, leg. 50.507.

(84) Ello, aunque a veces, ante la sempiterna necesidad de numerario, se fuera en contra de esta tendencia, contradicción de la que el hecho más significativo fue, sin duda, la creación del gran canciller de Hacienda, concedido al marqués de Castromonte, por compra en 125.000 escudos. J. L. Bermejo (1985). *Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen*; Madrid, p.33 ss. En esta línea, en 1675, se concedió una plaza impagada del Consejo al financiero italiano Gianbattista Crota, por un pago de 16.000 pesos [H. Kamen (1981). *La España de Carlos II*; Barcelona, p. 62]. No obstante, a pesar de estas incongruencias, marcadas por las necesidades de numerario, los reformadores fueron tenaces en su voluntad de cambio.

(85) AHN, Consejos, leg. 51.236.

(86) BN, ms. 10.399.

Por la reforma de 1691, al tribunal de la Contaduría Mayor se le asignan cuatro contadores mayores de número y asistencia fija, junto con el fiscal, el resto, con la mitad del goce y opción. En cuanto a los contadores de título, se reiteraban los dieciséis ya vistos, mientras que de nombramiento quedaban ahora treinta y ocho. Por su parte, permanecen los veintiséis contadores de resultas, de acuerdo con la última reforma de 1676.

Para concluir con este apartado, podemos destacar que las reformas llevadas a cabo en el Consejo de Hacienda y en sus tribunales durante el reinado de Carlos II ponen de relieve que los reajustes introducidos afectaban a la naturaleza de la institución, la cual se vio alterada al ser sometida a criterios ejecutivos. La expedición ha entrado en las instituciones, convirtiéndose en su principio reestructurador, en detrimento de un sistema colegiado caduco. Ello significa que la consulta y una forma de gestión configurada en función de los atributos del súbdito pierden su tradicional protagonismo frente al incipiente desarrollo de procedimientos administrativos (87). La reducción de plazas llevaba aneja una reconversión que afectaba tanto a la naturaleza de las instituciones como a la de los ministros, vislumbrándose un nuevo tipo de administración ejecutiva (88), de acuerdo con lo que ha sido calificado por E. Hughes como un «revenue services», en el que la cualificación técnica se convierte en criterio de selección y que, si bien él lo sitúa en el siglo XVIII, en estas postrimerías del XVII pueden rastrearse algunos de los principios que lo conformaron, tanto en lo que se refiere a los oficios de administración fiscal como a los propios del Consejo y sus tribunales (89).

La reforma de la administración fiscal no afecta, por consiguiente, solo al orden administrativo de las ciudades, sino también a la corte, debido al protagonismo que las ciudades le habían concedido al Consejo de Castilla y jurisdicción ordinaria en la disputa por impedir que el fraude fuese atajado por el rey. La reforma institucional se complementa así con la de las administraciones provinciales. En todos los casos, el objetivo fue el de desvincular al fisco de la justicia y arrebatar al reino el control sobre el servicio de millones a través de la jurisdicción. Transformar el Consejo de Castilla en una institución al servicio de la Corona y no de las ciudades y conformar un tribunal de Hacienda en el que la administración se constituyese en el principal criterio de gestión del fisco fueron las armas con las que los reformadores lucharon en la corte para imponer un

(87) E. Ames y R. T. Rapp (1977). *The birth and death of taxes: «a hypothesis»*. Journal of Economic History, 37, p. 177, han sostenido que ello se ve favorecido como consecuencia de una situación de guerra permanente.

(88) Vid. P. Fernández Albadalejo (1984). *Monarquía, Cortes...* y J. H. M. Salmon (1981). *Storm over the Noblesse*. Journal of Modern History, 53, junio, p. 242-257.

(89) Vid. E. M. A. Hugues (1980). *Studies in Administration...*, p. 267. Sobre el tema, vid. también J. F. Boshier (1964). *French Finances...*, *op. cit.*

sistema de contribución. Todo esto debía articularse en un orden en el que las circunscripciones fiscales se constituyeran a partir de instituciones administrativas provinciales. De este modo, la contribución se implantaba a través de criterios de gestión y expedición de los que debía pasar a depender la rentabilidad de la hacienda.

No se trata, por tanto, de que a través de la reforma institucional se quiera evitar un gasto insoportable para el fisco, aunque esto también se tenga en cuenta, sino de que, de acuerdo con unas necesidades de gobierno, se demanda a la institución una disposición expeditiva, con el fin de obtener la simultánea eficacia en el terreno político-fiscal. De esta forma, se evitaba que los tribunales se constituyesen en instrumento del mundo del privilegio y que viniesen a ser las ciudades las que decidieran sobre la presión fiscal, y las que preferentemente disfrutaran de la recaudación para la financiación y *status* de los poderosos que gobernaban los consejos, haciendo posible la pervivencia de un fisco expresión de sus necesidades y fines.

Buscar medios para la hacienda se había convertido en una obsesión de los gobernantes. Pero no se trataba tanto de que los reformadores quisieran reducir un gasto concreto como de impulsar los mecanismos necesarios para estar en condiciones de recabar la pertinente liquidez, contrarrestando, en la medida de lo posible, el fraude e impagos, de acuerdo con unos criterios de gobierno. De esta manera, la reforma institucional llevada a cabo durante el reinado de Carlos II se enmarca en el largo proceso caracterizado por el paso de una hacienda asentada en función de un orden jurisdiccional, a una hacienda vertebrada a partir de criterios administrativos. La transformación de los Consejos en agentes de ejecución susceptibles de imponerse al entramado de recursos jurídicos con los que contaba el súbdito para eludir las demandas fiscales del monarca es la razón que explica la reforma. Pero esto no quiere decir que, con los reajustes, los ministros de Carlos II logren erradicar las reminiscencias judiciales de su administración, pues las mismas vacilaciones, dudas e incumplimiento de muchas de las reformas nos anuncian la pervivencia de los principios jurídicos (90). Lo que sí podemos constatar es que, con la reforma, poco a poco los procedimientos ejecutivos de la administración van tomando cuerpo y se van introduciendo en las instituciones. Un proceso que también afectó a otros organismos fuera de Castilla, como ocurrió, por ejemplo, en Nápoles (91).

(90) Cf. R. Mousnier (1970). *La plume, la faucille et le marteau. Institutions et société en France du Moyen Âge à la Révolution*; París, p. 223.

(91) S. Mastellone (1965). *Pensiero politico e vita culturale a Napoli nella seconda metà del Seicento*, op. cit.; Florencia, p. 25.

La novedad de la reforma consistía en que se trataba de un proyecto global que, al pretender la transformación de la naturaleza de las instituciones, en aras de un sistema de contribución y de su instrumentalización por el soberano y no por las ciudades, arrastra consecuencias constitucionales. Teniendo en cuenta que en Castilla el pacto fiscal en el servicio de millones estaba vertebrado y, por consiguiente, daba sentido al orden político, desde el momento en que dicha vertebración sufre una transformación, la comunicación entre rey y súbdito se ve inmediatamente alterada; alteración de la que es muestra la reforma institucional.

III

EL FRAUDE Y LA DEUDA DEL REINO A LA LLEGADA DE CARLOS II

Dos meses después de la muerte de Felipe IV, Miguel de Salamanca distribuye entre los consejeros de Hacienda las superintendencias de las rentas reales y del servicio de millones (1). A estos consejeros, además de determinar las rentas que aún quedaban por arrendar, se les encarga como principal tarea la de averiguar la deuda en las provincias y constatar el estado general de los encabezamientos. Y ello, en palabras del gobernador de Hacienda, «...para que cumplan las libranzas...». Se estipula que cada seis meses debían dar testimonio de los valores de las rentas. También se insiste en la vinculación entre corregidores y administradores con los ministros designados a través de la *correspondencia*, fruto de la cual se elaborarían los informes, preocupación que también se transmite a los administradores/corregidores. La confianza en estos últimos para labores fiscales continúa llevándose a cabo a partir de la jurisdicción delegada y su pertinente vinculación con Hacienda. Continúan recibiendo sus competencias por vía de comisión (2), de acuerdo con los principios de ejecución del «gobierno económico» y, por tanto, en función del perfil de administradores auspiciado por la Corona.

Por consiguiente, Miguel de Salamanca centra sus objetivos en el cobro de la deuda, cuya satisfacción se constituye en el *leit motiv* de su go-

(1) Dichas superintendencias quedaron, en cuanto a las rentas reales, como sigue:

Manuel Pantoja: se le encargaron las provincias de Sevilla, Jaén y Murcia; Juan Otáñez: Toledo, Córdoba y Granada; Luis Peralta: Burgos, León y Galicia; Sebastián Cortizos: Madrid, Segovia y Extremadura; conde de Villariego: Cuenca y Ávila; Andrea Piquinoti, Salamanca y Zamora; conde de Cobatillas: Valladolid y Toro; Francisco Sánchez Márquez: Coria y Guadalajara.

Por lo que se refiere al servicio de millones, se repartieron de la siguiente forma:

Manuel Pantoja: Sevilla, Jaén y Murcia; Gerónimo de Sanvítores: Madrid, Segovia y Burgos; Diego de Miranda: León, Toro y Soria; Diego de Nava: Salamanca y Zamora; Martín Riobo: Guadalajara y Extremadura; Alonso de Encina: Ávila y Cuenca; Alonso Calderón: Galicia y Valladolid.

AGS, CJH, leg. 1.204.

(2) Cf. E. García Enterría (1972). *La administración española*, op. cit., p. 111.

bierno. Además, la Corona opta por vincularse con los asentistas, pues el pago de la deuda no tuvo otro fin que saldar sus cuentas con los hombres de negocios, tal y como el propio gobernador había manifestado. La «persecución» del fraude y de la deuda, que viene caracterizando la política de la Corona, poco a poco se va transformando en una «gestión» de ambos preferentemente administrativa. En efecto: a los hombres enviados a las provincias, durante el mandato de Miguel de Salamanca, se les encarga la tarea de satisfacer las cantidades pactadas con el reino. De este modo, la «obligación del reino a la paga del servicio y plazos del», que quedara establecida en las escrituras de 1603, continúa siendo motivo de preocupación de la Corona. Pero ahora, la diferencia está en que ha dejado de ser un compromiso político cuyo cumplimiento dependía de las ciudades. Con el envío de los jueces de comisión, dicha «satisfacción» pasó a considerarse un «derecho» de la Corona, que debía cumplirse a través de la norma ejecutiva que portaban los nuevos comisarios reales. A medida que las administraciones se van asentando, cumplir con la hacienda se entenderá cada vez más como una «obligación», que progresivamente se irá canalizando a través de pautas administrativas.

Como consecuencia del perfil eminentemente fiscal, puesto que ya no predominan las funciones judiciales propias de un juez de comisión, ahora a los administradores se les encomiendan tareas preferentemente de gestión fiscal, entre las que se encuentra la gestión de la deuda, entendida desde un punto de vista administrativo, lo que no quiere decir que la Corona abandone la persecución judicial de los delitos de fraude, pues las competencias judiciales se siguen concediendo a los administradores. Además, durante estos años se siguen enviando jueces de comisión a aquellas zonas en las que se tienen noticias de delitos de fraude, contra cuyos culpados se levantan las pertinentes cabezas de proceso. Así, podemos destacar que comienzan a establecerse criterios diferenciados entre el ejercicio judicial aplicado a la prosecución de los procesos judiciales y la gestión administrativa, propiamente dicha, encargada de gestionar la deuda. Si los administradores siguen siendo, a la vez, jueces (3), la diferenciación entre ambas funciones se infiltra en el terreno hacendístico a través de la división entre las tareas administrativas, encargada de aplicar la ejecución de la norma fiscal, y la persecución de las estafas contra la hacienda, encargada de someter a los defraudadores. El ejercicio judicial, configurado como proceso judicial, inicialmente dejaba de ser la pieza clave en la que se basaba el gobierno para transformarse en un elemento de apoyo (4). Y ello al margen de que las autoridades locales continuasen fundándose en él.

(3) G. Zeller (1947). *L'Administration monarchique avant les intendants. Parlements et gouverneurs*. *Revue Historique*, 197, p. 184.

(4) *Vid.* W. Beik (1985). *Absolutism and Society in Seventeenth-Century France, State, Power and Provincial Aristocracy in Languedoc*; Cambridge, p. 179.

Finalmente, la reina gobernadora opta por contemporizar con el reino, aceptando su papel de intermediario entre el rey y el territorio. Por cédula de 6 de enero de 1666 (5) ratifica la que vimos de 28 de abril de 1663, cuando se entregaron las administraciones a los justicias, manteniéndose aún en la gobernación de Hacienda Miguel de Salamanca. Y por una orden de 24 de febrero dispone el cumplimiento de la norma incluida en las ordenanzas de 1657 (6), según la cual los administradores generales y particulares debían proponerse al monarca, precediendo, en este caso, consulta de la Sala de Millones (7), en busca de la ansiada «lealtad» de los ministros. Por lo que aquella «mediación» no debía llevar consigo «prerrogativas» de usufructo del fisco.

De forma simultánea, como se había venido haciendo desde los años cuarenta, y como corresponde al proceso por el cual se habían potenciando las acciones administrativas en las ciudades para gestionar el fisco y erradicar el fraude, en estos primeros momentos del reinado se insiste y se hace hincapié en los controles administrativos susceptibles de evitar que las partidas fiscales se esfumen de sus centros de recaudación o depósito, a la vez que se realiza un esfuerzo para obtener información precisa sobre la disponibilidad de la hacienda.

III.1. Registro y control de las partidas fiscales

Con la llegada, en 1666, del conde de Villaumbrosa, el registro y control de las partidas vuelve a ocupar la atención del Consejo de Hacienda, profundizándose en la vía administrativa para gestionar el fisco. Una solución que, al soslayar procedimientos judiciales, eludía el enfrentamiento directo con las ciudades, a la vez que iba implantando de forma progresiva unas pautas que se contraponían al secular lenguaje del servicio de millones y, consecuentemente, a un orden fiscal jurisdiccional y de atribución que propiciaba el fraude.

Uno de los problemas con los que se encontraba el Consejo de Hacienda era el de ajustar los valores de las partidas cada año. En estos momentos, la Corona se muestra sensible a dicho ajuste, con vistas a elaborar un tanteo del valor de las rentas (8). Un tema que si ya había venido planteándose en los últimos años del reinado anterior, ahora, de-

(5) AHN, Consejos, leg. 51.282.

(6) Vid. el primer tomo de este trabajo, *op. cit.*, p. 95.

(7) AHN, Consejos, leg. 7.131.

(8) Vid. E. Hernández Esteve (1983). *Introducción al estudio de la influencia de la organización financiera de los Países Bajos en la creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523)*, en *Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*; Madrid.

bido a los compromisos militares de la Corona, con los dos frentes bélicos en Portugal y Francia, se impone como necesidad y estrategia de gobierno. Que la Corona se centre en estas cuestiones nos indica que los problemas judiciales eran superados por los puramente administrativos, en cuya remodelación se ponían las esperanzas reformistas.

En el caso concreto del ajuste de valores, las dificultades eran muchas. Por un lado, los administradores no enviaban regularmente los valores a la corte; por otro, la devaluación de la moneda originaba multitud de pleitos, de cuya determinación dependía el valor final de las rentas. También los alojamientos de los soldados influían, pues, debido a que solían cobrar de los pueblos para sus gastos, de acuerdo con disposiciones de los Consejos de Estado y Guerra, se debía aguardar a que los pueblos justificasen la *paga legítima*, provocando nuevos retrasos para el ajuste de los valores. Esto, además, tenía otra consecuencia de importancia, y es que estas partidas no pasaban por el Consejo de Hacienda antes de su distribución, por lo que este perdía su control. Por otra parte, la espera de una respuesta a las bajas solicitadas por los arrendadores añadía aún más incertidumbre sobre el valor que alcanzarían las rentas.

Los gobernantes se imponen a sí mismos la necesidad de poseer una información precisa sobre el caudal disponible o, más exactamente, sobre el potencial fiscal del reino, con vistas no solo a diseñar los negocios de Estado y con ellos el gobierno de la monarquía, sino a que la Corona pueda decidir por sí misma sobre su destino, en detrimento siempre de la particular utilidad que el reino decidía para la riqueza fiscal. Ante los esfuerzos desplegados con anterioridad para acopiar información sobre la deuda, ahora se va más lejos. En estos primeros momentos del reinado, la Junta de Gobierno comienza por requerir información sobre el valor de las rentas, sobre lo que se situaba y libraba en cada una y, en definitiva, sobre la disponibilidad real de la hacienda. Si durante el ministerio de Luis de Haro se desplegaron esfuerzos en este sentido, las dificultades habían impedido a la Corona acopiar la información pertinente.

El propio Miguel de Salamanca había introducido durante su gobierno algunas medidas al respecto. Como hemos apuntado, dispuso que los administradores debían enviar cada seis meses testimonios de los valores de su administración, en los que se debía especificar tanto lo que se había cobrado como las pagas, y en donde debían dejar constancia del remanente. En caso de que el administrador no pudiese cumplir con este requisito, se estableció que debía dar cuenta personalmente en el Consejo de Hacienda. Después de dejar la gobernación, y siendo ya presidente el conde de Villaumbrosa, se comienza por estudiar la manera de poseer una información exacta sobre los caudales del erario, distinguiendo entre lo que estaba situado y lo que quedaba para disposición del rey. La propuesta del Consejo fue la formación de «libros de fincas» de las

rentas reales, en los que se incluiría, con carácter retroactivo, el valor alcanzado por las rentas en el año 1665, debiendo, asimismo, formarse para el año de 1666. Sobre esta resolución, se solicita el asesoramiento del antiguo gobernador, Miguel de Salamanca, el cual quedó reflejado en un voto particular de 20 de junio (9).

Expone, como única propuesta, que se haga cumplir la disposición que estableciera durante su gobierno, en cuanto a que los administradores envíen relación de los valores de las rentas cada seis meses. Sobre la formación de libros en los que se asentasen los valores, la rechaza: «...debo decir tengo por no necesario la que se propone, respecto de que los valores se reducen a rentas arrendadas y estas con los años porque se arriendan se asientan siempre en los libros con los arrendamientos».

También se pide consejo a la Junta de Reformatión de la Visita del Consejo de Hacienda. Esta emite su parecer en una consulta de 23 de noviembre de 1666 (10). En ella reconoce el mal estado de los libros, «...en que demás de no poderse entender algunas partidas están confusos». En estas condiciones, la manipulación de las cuentas, y con ellas, de la contribución, seguía siendo algo sencillo, por lo que el contingente fiscal continuaba sin ser sometido a pautas contables, dependiendo su distribución de la «buena» voluntad del súbdito. No obstante, la Junta se muestra más optimista que el antiguo gobernador. En concreto, se conforma con la propuesta del Consejo y, reconociendo las dificultades, se pronuncia a favor de la formación de los libros (11). Propone que se reduzca a un solo libro el valor de cada renta, dando una serie de plazos para introducir los valores. Para llevar a efecto estas tareas, debían los escribanos mayores de rentas y millones escribir a los administradores, ejecutores, etc., para que remitiesen, dentro de los plazos, los testimonios de los valores. A continuación, debían entregarlos a los contadores de relaciones y del reino para que les asistiesen, dando, por último, cuenta al Consejo de Hacienda. Esta operación debía repetirse cada año. Los administradores de millones y los meros ejecutores de alcabalas, tercias, y demás ministros a cuyo cargo estaba la administración y cobranza de las rentas y derechos estaban obligados a enviar a los escribanos mayores de rentas y millones los testimonios y recados del valor que alcanzasen cada año. En caso de contravenir esta disposición, quedaban sujetos a capítulo de visita y residencia, suspendiéndoseles en el cargo y salario. La ejecución de todo esto se encargaría a dos oficiales

(9) AHN, Consejos, leg. 50.504.

(10) *Ibidem*.

(11) Sostiene: «pero atendiendo que si no se procura vencer y aplicar todos los medios y diligencias posibles, no se puede conseguir el logro de lo que tanto importa, ni sería razón que por consideraciones de juzgarse dificultoso y no aplicar el remedio posible, quedase omitido punto de tanta consideración...».

de cada oficio de relaciones elegidos por el presidente de Hacienda. La contestación de la reina gobernadora fue un «Hágase como parece y así lo he mandado». Y, por un decreto de 30 de noviembre de 1666, se dispone la formación de estos «libros de fincas». De este modo, los datos contables se conforman como instrumento de intervención fiscal y ello en función de una hacienda expresión del «real servicio». Los «libros de fincas» se añaden a las reformas como un elemento a partir del cual reestructurar el modelo de fisco, puesto que de la «buena disposición» de los ministros dependía el cumplimiento de este objetivo. A través de su control e inspección se quiere asegurar que la eficacia y «lealtad» sean susceptibles de ser reconducidas por el monarca. La vigilancia e intervención fiscal se convierten en protagonistas de una hacienda que estaba sujeta al manejo e interpretación de un súbdito dotado de derechos y capacidades políticas. De ahí que la creación de pautas administrativas se convierta en el acto a partir del cual establecer la relación entre los ministros y oficiales de Hacienda, y entre el Consejo en la corte y los administradores en las provincias. Una relación que se institucionaliza como procedimiento de gestión e intervención del fisco, en este caso, a través de la contabilidad.

Como hemos indicado, y como corresponde a la atención que ahora se concede a la deuda, concebida desde un punto preferentemente administrativo, durante la corta presidencia del conde de Villaumbrosa se toman algunas medidas parciales, a la vez que se sigue apostando por la intervención contable, para solventar los alcances de las rentas.

Desde el año 1656 venía entendiendo en distintas deudas atrasadas el licenciado Pedro Salcedo, como ministro particular, en calidad de juez de comisión enviado por la Cámara de Castilla, y de acuerdo con la visita que en esos momentos estaba llevando a cabo García de Porres (12). Este extremo acarreó multitud de problemas planteados por el Consejo de Hacienda, el cual se quejó en sucesivas consultas, que fueron desatendidas.

Por un decreto de 7 de octubre de 1660, Felipe IV había dado facultad a García de Porres para proceder contra los partícipes, guardas y alcaldes de las rentas de los almojarifazgos de Sevilla que resultasen culpados por causas de fraude por proceso abierto. La determinación de las causas se llevaría a cabo en la junta que se había formado para la consecución de la visita. El entonces gobernador del tribunal de Hacienda, Juan de Góngora, se pronunció en contra de este decreto, en consulta particular de 9 de octubre de 1660 (13), en lo que se entendió como un ataque contra la jurisdicción del Consejo. Finalmente, el tema se sometió a la Jun-

(12) Este había sustituido a Martín de Larreategui, según decreto de 20 de julio de 1653, BL EG, 2.083.

(13) *Ibidem*.

ta de Reformatión, y fue a consulta el 11 de noviembre de 1666, cuando se introdujeron algunas novedades en la gestión de estas rentas (14).

El primer paso dado fue suspender el ejercicio de la comisión. Acto seguido, se establecieron dos mesas en la Contaduría Mayor, creadas *ex profeso* para atender a los despachos de estas cobranzas. En dichas mesas se colocaron contadores supernumerarios, para no incrementar los gastos. Se procuró un libro para registrar los despachos correspondientes. La superintendencia de dichos alcances quedaba a cargo de uno de los contadores mayores de cuentas. Este contador tendría la *correspondencia universal* de las cobranzas, debiendo cuidar que a los corregidores y administradores se les hicieran los requerimientos oportunos, quedando a cargo de su gestión un fiscal.

Esta reforma supone un intento de normalizar, desde un punto de vista institucional, superando el carácter provisorio de la comisión, la gestión de la deuda. Los criterios administrativos con los que había sido abordada la deuda se institucionalizan, a la vez que se someten a una intervención contable. Dada la distribución de administraciones existente en estos momentos, con esta medida se entrega, de hecho, a los justicias la cobranza, si bien finalmente es un tribunal de Hacienda el que coordina la operación.

Lope de los Ríos y Guzmán, que accedió a la presidencia en 1667, siguió la línea marcada por sus predecesores inmediatos. Preocupado por la proliferación de ministros y oficiales en las tareas de recaudación, impulsa el decreto de 9 de enero de 1668, por el que se dispone que tanto el Consejo de Hacienda como la Sala de Millones debían emplearse en reducir al mínimo número y gasto los administradores (15). El 27 de febrero de ese mismo año, un nuevo decreto establece que los administradores de alcabalas y rentas reales no podrían, en el futuro, asistir por un período superior a dos años, estando además sujetos a residencia (16). Pero es a finales de este año, por un decreto de 10 de diciembre, cuando la reina gobernadora intenta congraciarse con las ciudades, mandando cesar el servicio de quiebras de millones. Las ciudades pasaban a satisfacer 388 cuentos de la consignación que sobre él tenían los hombres de negocios por repartimiento entre las veintiuna provincias, labor que realizaría la Sala de Millones (17).

Desde que en 1638 se impusiera el servicio de quiebras de millones, las quejas en contra de él no habían cesado. De nada sirvió la baja lleva-

(14) AHN, Consejos, leg. 50.504.

(15) BN, ms. 10.398.

(16) Tal y como disponía la ley 10 del libro 9 de la Nueva Recopilación. *Ibidem*.

(17) AMC, leg. 18.05.

da a cabo en 1656, año en el que se redujo el repartimiento de quince a doce. Y esta oposición se debía, no ya al monto del servicio, pues era considerado como uno de los más bajos, sino a la forma de cobranza. Si bien en algunas villas se recurría a arbitrios para efectuar su pago, en otras muchas el repartimiento se realizaba de forma individual entre los súbditos, lo que llevaba a que se considerase su carga más onerosa e insoportable. Cada año se repartía al reino 26.803.184 mrs., y las dificultades en su cobro provocaron que los débitos se fueran acumulando año tras año, sin que esa cifra pudiese verse cumplimentada. Y ello, en palabras de Pedro Belluti de Haro, comisionado en Jaén, por «...haberse repartido la mitad más de lo que se puede pagar...» (18). Con la solución adoptada por la reina gobernadora se satisfacía a las ciudades, asegurándose así la Corona la colaboración en la gestión de la deuda. Una vez más, las reformas se acompañan de medidas de compromiso con las ciudades, respetándose así el mantenimiento de una relación, no solo de interdependencia, sino también de reciprocidad política.

Los obstáculos en el cobro no se reducían a este servicio, y las deudas por otros conceptos continuaban siendo el principal problema con el que se enfrentaban los hombres de Hacienda. Bajo la presidencia del conde de Villaumbrosa, una de las tareas que el presidente encomendó a los jueces comisionados, durante los años 1663, 1664 y 1665, fueron las rentas que estaban, bien en régimen de administración, bien en arrendamiento, y ello por cuanto que de esta forma se pretendía obtener un conocimiento aproximado de la deuda. Pero también se les pedían datos sobre el valor de lo que debía haber adquirido el monarca o, en su caso, la reina gobernadora, tanto de finca como de media annata, y de los descuentos del 10 % y 20 % de juros de que se habían valido durante los años mencionados y por las consignaciones decretadas a factores y hombres de negocios comprendidos en el decreto de 15 de noviembre de 1663. Debido a que, entre otros abusos, una buena parte de los atrasos tenía su origen en que los concejos se habían valido de las partidas para la paga de costas y salarios, el conde de Villaumbrosa, por una provisión de 19 de julio de 1666, comunica a los justicias del reino que durante el mes de agosto debían concluir con las cobranzas de lo que se adeudaba por el servicio de millones y quiebras (19). El vínculo entre los justicias y la jurisdicción de Hacienda era un hecho. Fue este Consejo el que supervisó su gestión, y fue a él al que tuvieron que acudir para dar cuenta de sus tareas administrativas. En definitiva, se sigue instando a las ciudades a que cumplan con la paga del servicio de millones, al margen de los fraudes que hubieran podido cometerse en la recaudación por menor. La Corona condescendía con las ciudades, en lo que, en la prác-

(18) AGS, CJH, leg. 1.214.

(19) *Ibidem*.

tica, suponía un reparto de la riqueza fiscal, a cambio del presunto cumplimiento con las cantidades pactadas. Un cumplimiento que, de nuevo, se sometía a supervisión administrativa. Todo esto se insertaba en la relación de verdadero intercambio político que la reina gobernadora mantuvo con las ciudades (20). Además, por un decreto de 30 de junio de 1667 (21), la reina gobernadora pidió al conde de Villaumbrosa la información recogida en los «libros de fincas», que se formaron el año anterior, acerca de los valores de las rentas. Todos estos datos permitieron en 1667 al nuevo presidente, Lope de los Ríos, dar cuenta del estado de la hacienda, cuyo único caudal disponible resultó ser de 418.544 escudos (22).

En 1669, Lope de los Ríos conecta con las disposiciones de los años anteriores. Unos meses después de la caída de Everardo Nithard, el 3 de septiembre de 1669, la reina vuelve a disponer, a través de un decreto, la entrega de la administración de las rentas reales a los justicias y comisarios del reino, mandando cesar, a la vez, a los jueces privativos y conservadores de los arrendadores (23). No obstante, este decreto no quedó aquí, ya que simultáneamente se unió la administración de los millones, sisas municipales y cuatro unos por ciento (24).

En realidad, lo que se ha producido, tanto en los últimos años del reinado de Felipe IV como en estos primeros momentos del advenimiento de Carlos II, no es sino la renuncia parcial a los administradores propiamente dichos, encargando su labor a los justicias, dadas las dificultades y oposición que por parte de las ciudades se encontraban. Pero ello, como hemos repetido, se llevaba a cabo a partir de la jurisdicción dele-

(20) La anuencia mostrada con respecto a la prórroga del servicio fue un claro exponente de la complicidad que en torno a dicho reparto existía. Este fue el caso, por ejemplo, de la ciudad de Toledo, la cual, con respecto a los servicios de 24.000.000, 2.500.000 y 3.000.000 de plata, había llegado, en 1667, a suplicar «...nuevas órdenes en que manifestar nuestra obediencia a su mayor servicio...». La contrapartida que dicha «obediencia» mandaba, de acuerdo con los principios de servicio/recompensa de una relación de intercambio político, se refería a las mercedes que comisarios de millones, jurados y regidores se prometían para sí y para sus hijos por votar el consentimiento de la prórroga. En este sentido, la petición de la reina de que se le envíen memoriales de los servicios prestados por los regidores de Toledo para hacerles merced, corrobora la mutua colaboración y dependencia. Pero, junto a este «interés» de la ciudad, hemos de tener presentes los beneficios —fraudulentos y de poder— que se extraían a través de la recaudación. 7 de septiembre de 1667. AHN, Consejos, leg. 7.131.

(21) AGS, CJH, leg. 1.895.

(22) C. Sanz Ayán (1988). *Los banqueros...*, p. 211.

(23) «Que la administración de las rentas reales se encargue a los justicias y comisarios del reino, cesando todos los administradores, ejecutores y jueces conservadores y privativos de los arrendadores en que se consumían tan considerable caudal y de que se ocasionaban muchos perjuicios a los vasallos», AHN, Consejos, lib. 1.474.

(24) «...debajo de un nombre y de un arrendamiento, o de una administración o encabezamiento, de los cuatro unos por ciento, los servicios de millones y las sisas municipales (...) sin que haya más que un registro para todo en las puertas, para que cesen las molestias que resultaban de la multiplicidad y diversidad de ellos», *ibidem*.

gada, intérprete e instrumento de la jurisdicción económica, ya que se vincula a los corregidores con Hacienda, encargándoles sus tareas por vía de comisión. De este modo, la reforma se amoldaba a las «exigencias» del reino. Como se había hecho antes, este «acercamiento» se complementa con otras disposiciones revestidas del principio de unidad administrativa, con el objetivo de hacerlo compatible con la «causa pública», inhibiendo a las jurisdicciones de apelación. Con las cédulas de inhibición, además de apartar a las chancillerías del circuito de las rentas, lo que se pretende es impedir que la jurisdicción ordinaria actúe en calidad de juez ordinario en el momento de gestionar la hacienda y que, en definitiva, el fisco siga gestionado de acuerdo con los principios jurídicos.

III.2. La primera implantación de los administradores generales en las veintiuna provincias

Durante estos años, caracterizados por el predominio de la Junta de Gobierno y por las intrigas sucesivas de Juan de Austria y Valenzuela, vuelve a surgir el debate en el seno de la monarquía acerca del orden fiscal. Alentado por la entrega parcial de las administraciones a los justicias, el reino intenta presionar para que las ciudades conserven el control administrativo, es decir, para que se siga confiando en los corregidores para tareas de recaudación, cobro, etc., como estaba dispuesto por el orden constitucional conformado en torno al servicio de millones. La Diputación de Alcabalas entró en el debate defendiendo lo que era la principal garantía del poder fiscal de las ciudades: el servicio de millones y sus correspondientes escrituras.

En consulta de 11 de febrero de 1676 (25), se elaboró un compendio de las principales quejas de las ciudades en materia de administración de los millones. Se lamentaba de las vejaciones que tenía que soportar el reino desde que la administración del servicio corría a cargo del Consejo de Hacienda. Para ello recogió las preocupaciones del Consejo de Castilla, en cuanto al quebrantamiento de las escrituras de millones, en contra del tribunal de Hacienda y de sus oficiales (26). Su principal acusación se dirige contra los ministros de Hacienda:

...no solo se ha quitado a las ciudades dicha administración, pero han puesto administradores generales y particulares en mayor número del que permiten dichas condiciones, que llegan a ser tantos ellos y sus subdelegados que parece se ha formado otro Consejo con tantas provisiones de oficios y ejercen con intolerable rigor sus administraciones... .

(25) AC, leg. 122. En el AHN existe otra copia de esta consulta, Consejos, leg. 7.131.

(26) «...por haber contravenido a las condiciones de millones y quitado a las ciudades cabezas de provincia y de partido la administración de estos servicios...».

Frente a la proliferación de administradores, la Diputación insiste en que todo podría «...encomendarse a las mismas ciudades conforme a las condiciones de millones...». Esta devolución de la administración no se haría con las mismas condiciones de antes, sino que se adaptaría al orden administrativo vigente. Se acepta la vinculación de los justicias con Hacienda y Sala de Millones. Se propone su sometimiento a la visita, a la vez que se admite la responsabilidad administrativa de los corregidores (27). Por consiguiente, se ofrece algo que en realidad estaba llevándose a la práctica: la transacción de la reforma. Junto a esto, la Diputación insiste en un segundo tema de no menor importancia: la reducción de las conservadurías a los corregidores. Así se pretendía evitar que estas recayeran en otras personas ajenas al circuito de control formado por la jurisdicción ordinaria.

El 22 de febrero, a consulta del Consejo de Castilla, se resuelve entregar las administraciones a los corregidores. Sin embargo, esta resolución no se puso en práctica, lo que provocó numerosas protestas del reino, llegándose a acusar a la presidencia de Hacienda de haber impedido su ejecución (28). Durante 1676 y 1677 se suceden las consultas de la Diputación y del Consejo de Castilla, para apoyar la resolución del 22 de febrero. Pero, a consulta del Consejo Real de 13 de agosto de 1676, la Corona decidió la designación de administradores generales no solo en seis provincias del reino, tal y como había quedado dispuesto en los últimos años del reinado de Felipe IV, y como pedía la Diputación, sino en veinte —aunque finalmente fueron veintiuna— ciudades cabezas de provincia (29). Sí se conformó el monarca con la petición de que cesasen las conservadurías de los arrendadores, pero, como antes, tampoco en esta ocasión se ejecutó lo dispuesto. Disuelta la Junta de Gobierno en septiembre, será ya durante el ministerio de Valenzuela cuando se proceda

(27) Así, propone que: «...volviéndose el administración al estado en que estaba los corregidores y comisarios de millones que las ciudades nombraren con los salarios que de antes llevaban sean obligados a poner cobro en dicha administración y dar cuenta de lo que obraren cada mes en el Consejo de Hacienda en Sala de Millones y estén sujetos a visita así el corregidor como los comisarios de millones y que los corregidores hayan de dar fianza como lo hacen los administradores al presente y que no se les provea a otros oficios sin que primero hayan dado cuenta de la dicha administración...».

(28) En una carta sin firma, de junio de 1676, se asegura: «...solo la réplica del presidente de Hacienda, por la mano que tiene en darlas (administraciones) ha sido bastante para que no hayan corrido los despachos para su ejecución con sentimiento general del reino...», AHN, Consejos, leg. 7.131.

(29) «Deseando como es justo el mayor alivio de los vasallos y debiendo también atenderse al buen cobro de la Real Hacienda en que tan interesada es la causa pública, he resuelto que haya administradores en las cabezas de las veinte provincias del reino en la forma y con la autoridad que tuvieron por lo pasado antes que se introdujera el aumento que se ha experimentado. Y que para estas administraciones se me consulten sujetos a fin de que yo nombre los que tuviere por conveniente...». En consulta del Consejo de Castilla de 13 de julio de 1677, AHN, Consejos, leg. 7.131.

al nombramiento de los ministros para estas provincias (30). Las resoluciones afirmativas del monarca dieron pie al Consejo de Castilla para enviar provisiones a los corregidores para que les diesen ejecución y bloquear así la reforma, debiendo procurar disminuir el número de administraciones (31), basándose en las escrituras de 1649 y en su recomendación de evitar la multiplicación de ministros (32), lo que podía servir para impedir el ejercicio de sus tareas a aquellos administradores que no formasen parte de las redes locales o que no fuesen jueces ordinarios. Con este proceder también se intentaba dar vigencia legal a las escrituras de millones. La resolución del monarca ante esta conducta fue tajante: «...aunque yo resolviere lo que se dice en cuanto a las administraciones y conservadurías, la ejecución de ello toca privativamente al Consejo de Hacienda y así se recogerán los despachos que se hubieren dado por el Consejo y alzaré la mano de todo cuanto pudiera mirar y tocar a la administración de la real hacienda sin embarazar al Consejo de ella...».

Antes de esta reforma, por un auto del día 7 de marzo, se habían regulado algunas de las funciones de los justicias y capitulares de las ciudades (33). Reconociéndose en él que de su mala gestión se habían derivado «...los crecidos débitos que hay de las rentas y el atraso en la satisfacción de los interesados en ellas...», se insiste en que no podrían detraer ninguna suma de dinero de la recaudación (34). Se les insta a que hagan los repartimientos de los haberes reales y a que los cobren en los plazos establecidos, debiendo remitir lo recaudado a las bolsas correspondientes. En cuanto a los justicias y regidores que actuaron durante el tiempo en el que se constituyó la deuda, debían dar razón de los repartimientos hechos, de las partidas cobradas y de la distribución de estas últimas; es decir, se continuaba regulando la responsabilidad administrativa.

Pero los tribunales de Hacienda seguían sin ver cumplimentados los diferentes plazos de las pagas de rentas y servicios, por lo que la deuda/fraude continuaba siendo agente de la reforma. Con la llegada de Juan de Austria en 1678, y durante la presidencia de Antonio de Monsal-

(30) Tales provincias, son: Burgos, León, Valladolid, Ávila, Galicia, Segovia, Zamora, Soria, Toro, Palencia, Salamanca, Extremadura, Granada, Sevilla, Toledo, Murcia, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Córdoba y Jaén.

(31) Tal fue el caso, por ejemplo, de la provisión que se envió al corregidor de Jerez. Consulta de 13 de julio de 1677. AHN, Consejos, leg. 7.131.

(32) En cuanto a que «...no hubiesen más jurisdicciones que la ordinaria y eclesiástica y que cesasen los conservadores por el inconveniente que se experimenta con la multiplicación de ministros, confusión y competencia entre ellos...».

(33) AMM, CO, t. 28.

(34) En adelante, dichos justicias y capitulares no podrían «...librar, ni libren de un efecto para otro mrs. algunos con ningún pretexto, ni sacarlo de poder de los cogedores, depositarios y arrendadores ni de otra persona...».

ve, se ponen en práctica algunas medidas para solucionar la acumulación de la deuda.

Se dispone, por decreto de 24 de julio (35), que las cuentas finales de lo que se distribuyese de la real hacienda debían fenecer en la Contaduría Mayor. Unos meses después, se toma una solución similar a la que adoptara Felipe IV en 1649, aunque con un carácter más parcial. La Contaduría Mayor de Cuentas, en consulta de 19 de diciembre, se queja de la inoperancia de ejecutores, corregidores, ministros de audiencias y chancillerías, así como de los administradores, para llevar a cabo las cobranzas de diferentes alcances, y ello a pesar de las diligencias efectuadas cerca de estos oficiales (36). Como remedio, propone el envío de un juez de cobranzas con audiencia (37). La respuesta de Juan de Austria va a ser el nombramiento de un ministro fijo encargado de dar y fenecer las cuentas, así como de cobrar los alcances. De salario, se les aplicó el 4 %. En lo que se refiere a la audiencia, Juan de Austria lo deniega, debido, según declara, a que ello «...sería de grande gasto y molestia». Por tanto, desde la corte, de nuevo, los procedimientos comisariales, la gestión administrativa de la deuda, priman y se imponen a los judiciales.

Vemos que la inoperancia de las reformas y de los intentos reestructuradores del orden fiscal llevó a los ministros a adoptar medidas *ad hoc* destinadas a solventar la deuda. Soluciones parciales que llegaban para sortear los obstáculos que las ciudades estaban planteando a la reforma. Todos los esfuerzos por canalizar la deuda a través de pautas administrativas tenían como objetivo dotar a la norma fiscal de ejecutividad y hacerla vinculante para el súbdito.

(35) BN, ms. 10.399.

(36) BL EG, 2.083.

(37) «...a cada una de las provincias de el reino que pareciere necesario... se envíe persona de autoridad y experiencia en la administración y cobranza de las rentas reales con audiencia...».

IV

LOS SUPERINTENDENTES DE COBRANZAS CONTRA EL FRAUDE: EL MINISTERIO DEL DUQUE DE MEDINACELI

Con la llegada del duque de Medinaceli en febrero de 1680, la línea reformista mantenida en los años anteriores sigue debatiéndose en torno al modo de armonizar los intereses fiscales de la Corona y los de las ciudades. Entre los años 1682 y 1684 se ponen en práctica las medidas más importantes dirigidas a obtener un control fiscal sobre las partidas en cada circunscripción. Pero, en los primeros momentos de su ministerio, el duque aún se cuestiona lo que había venido siendo caballo de batalla hasta esos momentos, esto es, si entregar las administraciones a los corregidores y mantener solo seis administradores, de acuerdo con las condiciones del servicio de millones, o si, por el contrario, conservarlas en las veintiuna provincias del reino, como se había establecido durante la regencia. Medinaceli, antes de decidirse, consultó con los principales organismos implicados, en un intento de hacer partícipes de la reforma fiscal a los «instrumentos» y representantes del reino.

En consulta de 5 de julio, la Diputación se pronunciaba en contra del nombramiento de administradores y jueces conservadores de millones por el Consejo de Hacienda. Este Consejo y su Sala de Millones dieron un parecer contrario, con la excepción de su gobernador, Carlos de Herrera, y de dos de sus consejeros, Juan de la Hoz y Luis del Hoyo, quienes en votos particulares recomendaron que las administraciones se entregasen a los corregidores. Por decreto de 30 de diciembre, se entregaron todos estos papeles al Consejo de Castilla, el cual, en consulta de 23 de enero del año siguiente, 1681, se pronunció en contra de lo acordado por Hacienda y a favor de que cesasen las administraciones de millones y rentas reales, con la excepción de las seis provincias del reino expresadas en las condiciones de millones. La administración se habría de encargar a los corregidores, con la obligación de que dieran fianzas para la administración, como las daban los administradores particulares.

Finalmente, Medinaceli optó por conformarse con la consulta del Consejo de Castilla, entregando las administraciones a los corregidores, confiando así en una colaboración cómplice con los justicias. Se conservaron las seis administraciones concertadas en las provincias de Sevilla, Córdoba, Granada, Murcia, Toledo y Madrid, si bien, en la ciudad de Murcia, por las circunstancias especiales que se dieron en la provincia, se entregó la administración también a su corregidor, Francisco Miguel del Puelo (1).

Esta vez, los impedimentos llegaron por parte del Consejo de Hacienda, el cual se opuso a la resolución adoptada. Para estudiar el tema se formó una junta de ocho ministros, en la que entraron también los gobernadores de Hacienda y Castilla. En consulta de 15 de noviembre del mismo año, corroboró la del Consejo Real, manteniéndose la resolución anterior.

Sin embargo, a consulta del Consejo de Hacienda y Sala de Millones, de 12 de octubre de ese año, se había adoptado una solución alternativa, como era la de nombrar ministros enviados *ex profeso*, a quienes se encargaba el cobro de los débitos de las rentas reales y servicio de millones hasta finales del año 1682. Se trataba de jueces comisionados a los que se encarga de dotar de ejecución aquella norma fiscal que no la obtenía por los conductos habituales, tal y como mostraba el hecho de que la deuda siguiese sin ser gestionada. Como en años anteriores, se recurre a la solución del juez comisionado para solventar los alcances, sin tener que transformar el orden administrativo vigente en las escrituras. De esta forma, el «gobierno económico» seguía debatiéndose en las coordenadas de la «jurisdicción extraordinaria».

Como complemento a esta disposición, por un decreto de 16 de diciembre de 1682, se rescinden los arrendamientos hechos sobre rentas y servicios, declarando a continuación que debía hacerse toma de estos para que pasasen a ser administrados por la Real Hacienda: una solución que también había sido tomada en la consulta del Consejo de Hacienda de 12 de octubre. Las alcabalas y centenas lo serían a partir del primero de abril del mismo año. Se suspende la paga de lo que los arrendadores tuviesen librado por sus anticipaciones. Estas tenían su consignación en la media annata, por lo que se insta a que se proceda a un ajuste de lo que se les debía, tanto de principal como de interés,

(1) En dicha ciudad estaba a cargo de la administración Rafael Flores, el cual, al morir, la dejó a Clara de Mercado, su esposa. Al ser esta apresada por la Inquisición, el corregidor, en su calidad de juez ordinario, aprovechó para intervenir en las rentas, hecho que, una vez comunicado, se aprobó por el Consejo de Hacienda y por la Sala de Millones. Nombrado después como superintendente Fernando Antonio de Loyola, puso en quiebra las rentas, subdelegando acto seguido su comisión en Diego de Páramo. En este momento, el Consejo de Castilla pasó a solicitar de Carlos II que Antonio de Loyola, del Consejo de Hacienda, subdelegase su comisión en la persona del corregidor. El monarca aprobó la propuesta, a pesar de que Murcia estaba excluida de la reforma de ese año. AHN, Consejos, leg. 7.191.

a fin de proceder a su liquidación, una vez satisfecho su cargo del precio de las rentas. Los débitos de los lugares serían investigados mediante la cuenta ajustada con cada uno. Los ministros designados debían entender, de forma simultánea, de las cobranzas de las rentas reales y servicio de millones. Lo que produjesen se remitiría a las arcas de las cabezas de provincia, en donde, con cuenta separada del monto de cada renta por año, se recogería el dinero de todo lo atrasado y corriente de estas. Prometiéndose una buena respuesta de las ciudades, se capacitó a los ministros para conceder remisiones a aquellos lugares que estimasen oportuno, concesión de la que, como veremos, supieron aprovecharse los partidos. Por cuenta de la real hacienda quedaba aplicar la satisfacción de lo que se les debiere a los arrendadores, siendo el Consejo de Hacienda y la Sala de Millones los encargados de dar las órdenes pertinentes para que se ejecutase (2). La persecución judicial de los defraudadores continúa siendo instrumento de gestión del fisco, pues se concede a los ministros nominados jurisdicción para proceder contra las personas, a cuyo cargo había estado el cobro de las rentas y servicio de millones, que hubiesen cometido alguna transgresión.

En el mismo año de 1681, se elabora la instrucción en la que se regulan los cometidos de estos ministros (3). Se les asigna un contador, un alguacil y un escribano. Por lo que, a las figuras propias del juez comisionado y de la audiencia, como son las dos últimas, se une la propia de un administrador fiscal. La intervención de lo recaudado se colocó en manos de este contador. Ante él quedaban obligados tesoreros, receptores y depositarios. Y esto, según se declara en el título de nombramiento del contador de Jaén, para evitar se especule con la hacienda a favor de los intereses locales y en detrimento de los prestamistas e inversores (4).

Como hemos apuntado, se enviaba a los ministros en calidad de jueces de comisión, lo que no obsta para que en el momento de referirse a ellos se les pueda denominar superintendentes generales (5). El corregidor ocupaba un lugar destacado, pues se constituye en el punto de apoyo a partir del cual actuaba el juez, pudiendo delegar en él su comisión mientras el comisionado estuviese recorriendo el partido para ajustar los encabezamientos. Le debía asistir en todo y se le colocaba bajo sus órdenes.

Una de las tareas que llevaban estos ministros, además del ajustamiento de los encabezamientos, era la de obtener información fiscal sobre

(2) BL EG, 339, fol. 510.

(3) AGS, CJH, leg. 1.966.

(4) Según reza dicho título, la intervención era necesaria, debido a «...lo mucho que se dificultan las cobranzas de mis rentas reales y de los servicios que el reino tiene concedidos y que en muchos tesoreros y receptores no han dado cuenta y tienen en su poder sumas grandes de lo procedido de dichas rentas y servicios sin pagarlos a los juros y libranzas a quien toca...», AMJ, Actas Capitulares, 1681.

(5) Así se recoge en el título de contador de Jaén que citamos antes.

los partidos acerca del número de administradores, jueces y ejecutores que hubiera en ellos. También debían indagar sobre los débitos, teniendo que averiguar si estos correspondían a los contribuyentes, o si, por el contrario, recaían en los fieles, receptores o alcaldes, quienes hubieran podido destinar a otros efectos lo recaudado. En caso de que la deuda recayese en los primeros, habrían de determinar las causas por las que los justicias, fieles y cogedores no habían hecho las diligencias oportunas, mientras que, en el segundo, tendrían que proceder al embargo de sus bienes y de los de sus fiadores. Asimismo, habrían de averiguar las irregularidades que hubieran podido producirse en la administración, pues poseían capacidad judicial para proceder contra los alcaldes, regidores y oficiales que resultasen culpables. También se les pide información sobre el número de vecinos y las características de cada ciudad, tales como si eran lugares de producción o consumo, debiendo especificar, además, si había industria. Todas estas preguntas tienen como objetivo conocer la riqueza de cada circunscripción, lo que, unido a los informes sobre la recaudación, proporcionaría cifras aproximadas sobre los niveles de fraude y, con ello, sobre el potencial fiscal del que se podría aprovechar la Corona, datos que solo estaban en poder de las autoridades locales. Junto a esto se pretende individualizar la responsabilidad del fraude y sus causas, una información necesaria, dada la dependencia de la Corona con respecto a la «lealtad», tantas veces requerida, de sus ministros y oficiales, para depositar o no la «confianza» en los corregidores, ahora seleccionados de forma individual.

En el vértice de la pirámide se colocaba la Junta de Encabezamientos —creada por Medinaceli el 17 de diciembre—, cuyas reuniones tuvieron lugar en la misma posada del duque. Creó Medinaceli la Junta de Encabezamientos para llevar a efecto la resolución de 12 de octubre del año anterior (1681), por la que se había establecido el encabezamiento general de las provincias del reino por menor, tanto con respecto a las rentas reales como al servicio de millones, cumpliendo con los deseos que Felipe IV había manifestado al final de su reinado.

Tradicionalmente, las ciudades cabeza de partido habían sido remisas a encabezarse, pues ello les impedía apropiarse del porcentaje de contribución que surgía de la diferencia entre lo que se recaudaba por menor y lo que se entregaba al rey. Ya en 1647, Chumacero había dado cuenta de esta realidad, haciendo hincapié en el caso de Andalucía (6). Si estas dificultades

(6) De este modo, mantuvo que «El no continuarse los movimientos en la Andalucía procede de que no pagan, o en cantidad tan moderada que es fuerza vengán en gran quiebra las rentas reales a cuyo ejemplo y disimulación harán la misma baja los demás lugares si no se aplica luego el remedio. No hay otro que el de los encabezamientos. Ya no lo quieren porque les está mejor pagar lo que saliere o quisieren que salga, que no obligarse a cantidad fija que corresponda a la pasada. Y así es preciso solicitarlos». Con el objeto de garantizar estos encabezamientos, según palabras del ministro de Olivares, «...con gran ingenuidad...» el marqués de Priego «...pide se envíe persona de autoridad con quien se confieran y efectúen...», 31 de marzo de 1647. AMAE, ms. 41.

habían hecho posible que, a pesar de los deseos del rey y de sus ministros, no se decidiesen por tomar tan drástica medida, ahora el duque de Medinaceli da vía libre al viejo proyecto. Anticipándose a los obstáculos, intenta una alternativa institucional creando una junta, para asegurarse por este medio una cantidad fija y, al mismo tiempo, poder evaluar los recursos reales del reino. A este comité se le encarga el ajuste de los encabezamientos (7). Para este fin, se dispuso la confección de vecindarios nuevos, separando la hacienda, tratos, comercio y granjerías de cada vecino, inquiriendo si las cantidades con que cada uno contribuía se correspondían con sus posibilidades reales, a fin de determinar el fraude por omisión. Este espíritu ya aparecía en la instrucción dada a los ministros que se enviaron para hacer los encabezamientos. Se intentaba establecer una valoración del contingente fiscal del reino, para después proceder a su control administrativo con fines hacendísticos y de gobierno, sin que cupiese el fraude y la especulación.

Constituida la Junta por ministros del Consejo de Castilla, Hacienda y Sala de Millones, se formó para completar el decreto del día 16, por el que se habían rescindido los arrendamientos. Se ordenó que a cada una de las veintiuna provincias del reino se enviase un ministro con «autoridad» y plena jurisdicción para llevar a cabo las cobranzas. Para esta labor, debían dársele a cada uno «...los despachos necesarios con amplia jurisdicción para que, sin embargos ni competencias de las que se administraban por los demás Consejos, obrasen lo conveniente al real servicio». La Junta debía formar instrucción para que los ministros nombrados se *correspondiesen* con ella para darle cuenta pormenorizada de su labor, debiendo ejecutar las órdenes cursadas a través de la Junta (8). Por consiguiente, era tarea de este comité la de ejercer una minuciosa inspección sobre los nuevos ministros. Además, se reanudaba la experiencia, llevada a cabo por Olivares, de acoplar jueces comisionados nombrados *ad hoc* con una junta formada con el mismo procedimiento, conformando una jurisdicción extraordinaria suprema, superpuesta a los organismos ordinarios.

Por una orden del mismo día 17, se procede al nombramiento de los ministros que se iban a enviar a las veintiuna provincias (9). Este mapa

(7) Y ello, «...con especial inteligencia del estado de cada lugar por su vecindad y sustancia, tratos y granjerías».

(8) BN, ms. 10.401. Este manuscrito también recoge la cédula de extinción de la Junta.

(9) Estas eran las siguientes: Sevilla, Granada, Córdoba, Jaén, Cuenca, Madrid, Burgos, Ávila, Segovia, Soria, Salamanca, Extremadura, Galicia, Valladolid, León, Murcia, Guadalajara, Toledo, Zamora, Toro y Palencia. Los hombres que se nombraron para estas provincias fueron los siguientes: Sevilla, Julián de Cañas; Granada, Juan de la Hoz; Córdoba, Francisco Ronquillo; Jaén, Leonardo de la Cueva; Cuenca, Esteban Fermín; Madrid, Luis Moreno; Burgos, Diego de Albarado; Ávila, Pedro Núñez de Prado; Segovia, Alonso Guillén de la Carrera; Soria, Pedro Velluti; Salamanca, Joseph Francisco de Aguirre; Extremadura, Luis Pacheco; Galicia, Juan de Feloaga; Valladolid, Pedro de Oreitia; León, Pedro de la Puente; Murcia, Luis de Salcedo; Guadalajara, Francisco de Guadalajara; Toledo, marqués de Ujena; Zamora, Rodrigo Godínez; Toro, Antonio de Oca; Palencia, Pablo de Guzmán. BL EG, 339.

administrativo lo consolida Medinaceli en 1683, por cédula de 7 de marzo, cuando se establecen las superintendencias de millones en las mismas provincias (10). En ambos casos, solo Extremadura y Palencia se añaden al orden que estableciera Olivares con respecto al servicio de millones. Este orden queda regido directamente por la Sala de Millones, desde el Consejo de Hacienda, a pesar de las medidas desplegadas con anterioridad para separar las alianzas que se daban entre jurisdicción ordinaria, autoridades locales y poderosos en torno a los arrendamientos, Medinaceli opta por una medida drástica, ante la imposibilidad de acabar con aquellos lazos de intereses.

Según sabemos por una consulta de la Junta de Encabezamientos que utilizamos después (11), en estos momentos Medinaceli aún dudaba si pondría en administración, a cargo de los justicias, los lugares que no fuesen encabezados. Cuando ocurría esto último, normalmente se enviaba una comisión particular encargada de administrar los lugares por cuenta del reino, la cual tenía la obligación de entregar las partidas a los tesoreros.

Los superintendentes que ahora se nombraban llevaban de salario 3.000 mrs. al día, pero Medinaceli, de acuerdo con la tendencia seguida a lo largo del reinado de reducir los gastos «superfluos» de la hacienda, por una cédula de 10 de marzo de 1684 (12), dispone que tales numerarios queden reducidos a 2.000 mrs., pudiendo añadirse 250 mrs. en caso de que el superintendente fuese ministro. En cuanto a los corregidores, se establece que no llevarían salario, sino solo la ayuda de costa correspondiente en cada caso. No obstante, los expedientes del Consejo de Hacienda están repletos de peticiones de los corregidores en las que imploran la gracia de una compensación a sus servicios, peticiones que fueron normalmente satisfechas. Estos justicias utilizaron la ausencia de un estipendio para presionar a la Corona, pues, en caso de que se les denegara una ayuda de costa, se negaban, a su vez, a proseguir con sus comisiones, extremo del que con frecuencia se quejaron los superintendentes a la corte. Ello nos demuestra, una vez más, la dependencia del rey con respecto a los corregidores y al orden administrativo de las ciudades. Un tira y afloja en el que el rey tenía que ceder, si quería ver cumplimentada la recaudación, y ello aunque esta fuese mediatizada.

Debido a este estado de cosas, un año después de la cédula anterior, en 1684, y una vez determinado el estado de los encabezamientos y transacciones, Medinaceli se ve obligado a retractarse de la experiencia de la Junta de Encabezamientos, ordenando su extinción el 18 de mayo.

(10) AHN, Consejos, leg. 51.234.

(11) AHN, Consejos, leg. 7.128.

(12) BN, ms. 10.402.

Ahora permanecería en la Sala de Millones «...la correspondencia de todo lo que se obrase en la administración y cobranza de rentas reales y servicio de millones volviendo a su curso por las reglas que se tienen en ambos tribunales (Sala y Consejo de Hacienda)» (13). El primer ministro acaba con una experiencia de menos de dos años, pasando, a partir de ahora, los encabezamientos y arrendamientos a depender de la Sala de Millones, unificando de nuevo en sus instancias la administración del servicio. Después de esta exigua existencia, los arrendamientos vuelven a generalizarse, y con ello se pierde la ocasión de controlar rentas y servicios, si bien, con el afianzamiento de las superintendencias de millones, se intenta paliar, por este lado, dicha pérdida de control, pues aquellas vienen a cubrir el ámbito ocupado por los ministros dependientes de la Junta de Encabezamientos. A partir de 1684 y 1685, y después del breve paréntesis de 1683, en efecto, tanto en las ciudades cabeza de provincia como en las cabezas de partido o tesorería, nos encontramos con que los arrendamientos del servicio de millones se imponen (14).

Medinaceli reitera las órdenes anteriores para que las administraciones generales se consulten por la Sala de Millones. Deja a elección del gobernador de Hacienda los ministros del Consejo que habrían de asistir a las sesiones, asegurándose así la «docilidad-adhesión» de la Sala. En cuanto a las administraciones particulares, seguirán estando en manos del gobernador, aunque se concede el beneficio de que se prefiriese a los corregidores; esto, una vez más, solo en el caso de que se considerasen «adecuados», es decir, que fuesen de la confianza del gobernador y «leales» a las «necesidades públicas». Una información con la que se contaba desde que fuese requerida con la instrucción de 1681. También se le entrega la competencia de elegir a los administradores generales, en detrimento de la Sala de Millones, cuyo papel era meramente consultivo. Los pliegos de arrendamientos y asientos se consultarían por los ministros que señalara el gobernador, respetándose la igualdad en el número entre estos y los procuradores. Finalmente, y por lo que se refiere a las juntas de fraude, el primer ministro es tajante, contestando que «...no conviene hacer novedad». En manos del gobernador de Hacienda, coloca Medinaceli el ajuste de los arrendamientos y asientos.

(13) AHN, Consejos, leg. 51.234.

(14) En concreto, pasan a estar en régimen de arrendamiento, las siguientes ciudades y reinos: Madrid; Toledo; Alcalá de Henares; Ocaña; Talavera; Alcázar de San Juan; Villanueva de los Infantes y Alcaraz; Carmona; Granada; Málaga; Guadix, Baza y Almería; Ronda; Sevilla; San Lúcar de Barrameda, Jerez de la Frontera y Puerto de Santa María; Antequera; Cádiz; Andújar; Gibraltar; Murcia; Córdoba; Jaén; Cuenca; Colmenar Viejo; Ávila; Burgos; Zamora; Galicia; León; Segovia; Soria; Salamanca; Extremadura; Toro; Palencia; Valladolid. AC, leg. 143.

Por tanto, respecto a las que habían venido siendo las tres competencias principales de la Comisión/Sala de Millones, esto es, administración, cobranza y persecución del fraude, ahora su control había recaído en otras personas o instituciones. Las dos primeras se encontraban bajo la tutela del gobernador de Hacienda, y la última, en manos de juntas particulares. El primer caso venía determinado por el control que ejercía el gobernador en la designación de administradores generales y particulares, en detrimento de los corregidores, siempre en tanto que jueces ordinarios, y en contra de las condiciones del servicio de millones. En cuanto al segundo, hemos de atribuirlo a la diferenciación entre las materias administrativas y las judiciales, y, dentro de estas últimas, a la necesidad de separar el ejercicio de la justicia, en materia de fraude, de los tribunales ordinarios.

Como era de esperar, el reino no permaneció impasible ante este progresivo cúmulo de competencias de Hacienda y de su presidente, ni ante el espíritu transformador de las reformas, sentir que sería recogido por la Diputación. Su rechazo se plasmó en una consulta el día 21 de julio de este año de 1684, la cual nos deja ver el malestar del reino respecto a la audacia del primer ministro. La Diputación reprochaba al ministro las transformaciones, solicitando que «...no se innove en la forma de administración, beneficio y cobranza de las rentas de millones, manteniéndose la Junta en su primera y tan antigua formación como las mismas rentas...».

Como había venido siendo habitual, Medinaceli tuvo que establecer una estrategia de gobierno para hacer compatible su proyecto de reforma fiscal con el interés del reino. Esto se manifiesta en la designación de ministros para las superintendencia, pues, como se reconocía en la anterior consulta, a partir de este año nos encontramos con que, en la mayor parte de las provincias, se nombra para este puesto al corregidor, en vez de designar a un ministro de Hacienda: recurso que ya había sido utilizado por Felipe IV y al que los ministros, inicialmente, eran reacios. Mas, dadas las trabas con las que los nuevos superintendentes se encontraban a la hora de realizar su gestión, Medinaceli tuvo finalmente que optar por la alternativa de entregar las comisiones a los corregidores.

En cuanto al proyecto de encabezamientos iniciado en 1681, también se vio abortado de forma parecida. La decisión final del ministro vino impuesta por las dificultades con las que tuvo que enfrentarse dicho proyecto, al verse malogrados los frutos que de él se esperaban, por causa de los fuertes intereses que convivían en las localidades.

De estos acontecimientos nos da cuenta Pedro Fernández de la Pradilla, contador de la superintendencia de Valladolid, en un memorial elaborado en 1685, es decir, con posterioridad a la experiencia de los enca-

bezamientos, y siete meses después de la dimisión de Medinaceli, en lo que representa una valoración del gobierno del duque, a la vez que una propuesta de reformas y enmiendas para el nuevo gobernante que ahora llegaba: Oropesa (15).

En primer término, destacan las bajas que causó el sistema de encabezamientos a la real hacienda (16). En efecto: los ministros que se enviaron para encabezar los lugares, como era habitual cada vez que se procedía al cobro de algún débito, llevaron la consigna de perdonar la tercera parte de lo atrasado, así como la de bajar la cuarta parte de la cantidad con que estaban encabezados con anterioridad.

Junto a la pérdida para el fisco de estas cantidades, se daba el hecho de que, con esta medida, los lugares no extinguieron los débitos de sus encabezamientos, y ello aun en las cortas porciones con las que se hicieron. La causa fue que solían poner como excusa la imposibilidad de corresponder a esta liquidación, con el objeto de conseguir que se les perdonase una porción más y se les bajase, como se había hecho en el último encabezamiento del año 1682, por cuanto que los principales deudores resultaron ser los justicias (17). Por tanto, los directos beneficiarios de estas «bajas» fueron los justicias «deudores» (18).

(15) No obstante, a pesar del fracaso anterior de los encabezamientos, Pedro Fernández sigue apostando por esta alternativa. Para ello elabora una serie de propuestas destinadas a atajar los obstáculos que acabaron con la experiencia de Medinaceli. «Papel del contador Pedro Fernández de Pradilla en que pone algunos medios concernientes a la administración y cobranza de las rentas reales y millones», Valladolid, 3 de noviembre de 1685. BL EG, 2.084, fol. 369v.

(16) En concreto, en la provincia de Valladolid, pues de 131.210.555 mrs. que importaban todas las rentas cada año, pasaron a 118.280.192; ascendiendo la pérdida a 12.922.563 mrs., a los que aún se añaden 24.327.911 mrs. que fueron perdonados.

(17) Así, Pedro Fernández nos dice que, «...compruébase esto con lo que sucedió en uno de los lugares a donde de orden del Consejo fue a la cobranza de lo que estaban debiendo, pues apurando los principales deudores resultó serlo las justicias a quienes se apremió a la paga y en satisfacción del cargo que se les hacía dieron por respuesta que si pagaban enteramente sus encabezamientos que no tendrían qué se les perdonase cuando se volviesen a hacer». De ello deduce el contador, «...se verifica que a la imposibilidad en que el tiempo ha constituido a todos los pueblos se añade la de la malicia que en cada uno de ellos hay y así para evitar los inconvenientes que resultan de las pretensiones que introducen los pueblos pidiendo bajas de sus encabezamientos y perdón de lo atrasado». Para evitar estos perjuicios, propone que no se condesienda con las pretensiones de los lugares: «el único medio es que se cierre la puerta a todas las pretensiones que de esta calidad se introdujeran, mayormente siendo quienes la proponen los mismos deudores y en cuyo poder paran las cantidades que han cobrado de los mismos vecinos procurando con el mismo caudal solicitar las bajas sin que reciban los contribuyentes ningún alivio...».

(18) Debido a estos «beneficios» conseguidos por los justicias, Pedro Fernández recomienda que se ordene al administrador general que, en el momento de ejecutar los encabezamientos, se controle el estado de cada uno y conforme a él se haga *la equidad* correspondiente.

La Junta de Encabezamientos, en consulta de 8 de septiembre de 1683 (19), también se hace eco de este panorama, con motivo de los encabezamientos de Santiago (20).

En efecto: si los poderosos habían consentido con el nuevo sistema de encabezamientos impuesto por Medinaceli, solo fue porque de ello se les prometían mayores beneficios. En el año 1683, estando obligados a mayores porciones con los arrendadores y puesto que se les había pedido que se encabezasen con baja de lo que estaban antes y con remisión de los débitos, no era de extrañar que no se hubieran opuesto al proyecto (21). En ese año se condonó la deuda en más de la mitad de lo que debían los pueblos por las alcabalas, tercias, servicio de millones, cuatro unos por ciento, y del servicio ordinario y extraordinario, a cambio de que consintiesen con encabezarse (22), por lo que se pactó la reforma con las ciudades. Medinaceli estuvo dispuesto a renunciar, desde un principio, a parte de la contribución, con tal de implantar un sistema más rentable y susceptible de frenar el fraude y la especulación que se habían realizado en torno a los arrendamientos. Sin embargo, una vez libres de la obligación a la que habían quedado en un principio, en sus manos quedó condescender con volver a encabezarse o no. De esta forma, la fuerza de las ciudades y su capacidad de presionar se mantenía incólumne. A ello se añadieron, en palabras de Pedro Fernández:

...los principios que cada uno de los particulares individuos harán de por qué causa ha de obligarse el rico a la satisfacción de lo que debe el pobre, y al contrario, por qué el jornalero ha de contribuir en lo que el rico convierte en usos propios y en esta forma los unos por los otros no han de querer encabezarse no siendo en porciones tan sumamente cortas que no necesiten de repartir nada entre sus vecinos sino que lo saquen de los ramos de rentas sueltas y de los abastos públicos.

(19) AHN, Consejos, 7.128.

(20) Coincide con él en destacar la baja del precio del encabezamiento entre el que había corrido por el encabezamiento general del reino que se estimaba en 70 qs 279.000 mrs.; mientras que por el último había alcanzado un monto de 46 qs 558.000 mrs. La baja ascendía a 23 qs 680.000 mrs., y aún el último precio propuesto por Santiago fue de 35 qs, es decir, la mitad de la cifra anterior de 70 qs. En el caso de Orense, cuyos encabezamientos se administraban directamente por la real hacienda y que ascendían a 23 qs 340.500 mrs., se produjo una baja del valor de las rentas hasta el año de 1680 de 7 qs 911.500 mrs. Ante esta situación, Medinaceli optó por encabezar los lugares por menor, poniendo en administración el casco de la ciudad. Para atajar estos obstáculos, la Junta propone que se envíe un administrador. Se debía enviar una persona «...de entero conocimiento de la naturaleza de la tierra y de los humores y achaques que padecen sus vecinos, y forma que tiene en la contribución de las rentas y servicios de millones, que mantenga la administración en todo lo que se dispone para su mejor cobro por las leyes de alcabalariorio y despachos generales de millones».

(21) Noticias sobre estas remisiones pueden encontrarse en, AGS, CJH, leg. 1.966.

(22) BL ADD, 21.536.

Esta oposición de los lugares a encabezarse se explica también a partir de la política de captación popular de los poderosos, con el objeto de obtener una relación cómplice en el terreno fiscal, frente a los intereses del rey (23). Contra estas alianzas locales, la concesión de jurisdicción a los superintendentes se sigue presentando como instrumento de gobierno, pues Pedro Fernández propone que se dé a los ministros que fuesen a los encabezamientos jurisdicción ordinaria superpuesta a la de los justicias de cada pueblo, y ello con la «calidad» de que durante el intervalo que estuviesen en dichos lugares no pudieran los justicias hacer uso de la jurisdicción, reunir ayuntamientos, ni concejos públicos ni secretos, aunque fuera para tratar de estos encabezamientos. Solo estarían autorizados a hacerlo en presencia del administrador general. Es decir: no podría instrumentalizarse ni la jurisdicción ni el poder de las autoridades locales para bloquear al fisco, tal y como estaba sucediendo.

Partiendo del hecho de que algunos vecinos hacían granjerías con el producto de los encabezamientos que entraba en su poder, recomienda Pedro Fernández que se ordene al administrador general que, una vez hecho el encabezamiento de cada lugar, al mismo tiempo de ejecutarlo debía disponer la formación de los repartimientos entre los vecinos conforme a las haciendas de cada uno, compensando por el año anterior el valor que hubiesen tenido los abastos públicos. Esto debía permanecer como regla fija para los años subsiguientes, por cuanto que era práctica habitual de los justicias suspender los repartimientos inmediatamente después de encabezarse, además de poner en libertad a los deudores; y, cuando se les quería obligar a satisfacer lo adeudado, la confusión que se producía entre unos deudores y otros hacía prácticamente imposible proceder contra los verdaderos infractores. A ello se añade que, puesto que eran los justicias los encargados de encabezar los lugares, ellos mismos impedían que los encabezamientos se llevasen a cabo, y, si a esto agregamos la gran cantidad de villas y pueblos que formaban la provincia, comprenderemos lo fácil que para estos hombres resultaba bloquear el proceso.

Una nueva propuesta del contador consistía en que se tuviera puntual cuenta de lo que debe cada villa, de qué servicios y años. Se sigue insistiendo en la necesidad de profundizar en la «buena cuenta y razón» de la real hacienda como medio de intervención fiscal: una propuesta que, por

(23) Así nos lo cuenta nuestro confidente: «Es indubitable que en muchos de ellos (los pueblos) residen personas ociosas de mal vicio que tienen por oficio levantar cabeza, cobrar aplauso popular y el paradero de todas las cosas redunda en las rentas reales, persuadiendo a que no se encabecen, como si de ello les resultase algún inconveniente o beneficio a los que lo aconsejan, y asimismo hacen conventículos juntando ayuntamientos en partes no acostumbradas, teniendo noticia de cuándo va el administrador a encabezarle y imponiendo a cada uno de los vecinos en lo que han de decir».

sí sola, nos informa de que, a pesar de los esfuerzos desplegados en este sentido, la contabilidad seguía sin asentarse como instrumento de control. También habrían de reconocerse los repartimientos, comprobarlos con las tazmías de las parroquias —medida que se presenta como más fiable, dados los fraudes que se efectuaban en torno a los repartimientos—, pidiendo testimonio y certificaciones de los servicios de millones y fieles de romana para saber los productos de las rentas sueltas y de los abastos públicos. Habrían de hacer juicio de lo que importaban cada año estas rentas, para valorar el alcance e incidencia de la presión fiscal.

Una vez efectuados los encabezamientos, propone que, al principio de cada año, en todas las ciudades cabeza de provincia se haga la liquidación y ajustamiento del valor de la media annata y descuentos extraordinarios, antiguos y modernos, juros de media annata originarias y censarias, y de los demás efectos que pertenecieran al monarca. De lo que importasen los tercios de la merced, se remitiría a las arcas del tesorero en la Corte. Allí podrían acudir los interesados para cobrar sus libranzas y demás créditos que tuviesen. En cada provincia solamente quedaría el valor líquido que debían percibir los juros una vez hechos los descuentos. De este modo, argumenta, se estaba en condiciones de evitar la confusión de caudales, que era habitual en las provincias, puesto que quedaban arreglados por valores efectivos, y conforme a ellos se darían en la cantidad concurrente, siendo efectiva la que resultase. Al hacerlo así, se ahorra el gasto de las conducciones que los hombres de negocios daban a sus correspondientes, quienes, además de ellas, cargaban la encomienda, que suponía otro 2 % y los gastos de cobranza.

Gracias a ello, continúa, las cantidades dadas en el *contado* a los hombres de negocios podrían suspenderse y servirse de él las libranzas corrientes de las arcas del tesorero. Así podrían darles otras libranzas a plazos en ellas para el año o años subsiguientes, pues lo que se consumiese por razón de estos *contados* sacados de las anticipaciones de las rentas que se arrendaban se podía soslayar, ahorrándose la hacienda tanto el interés que daban al arrendador por el anticipo como el que daba al librancista por tomar la libranza en el partido. Junto a ello se evitarían otras dos conducciones, pues de la mayoría de las provincias se podrían ajustar al 2 % y al 3 %.

Para llevar a cabo este plan, era necesario que en todas las cabezas de provincia los partidos comprendidos en ellas se resumiesen, corriendo debajo de una «cuerda, de una mano y de una administración», aludiendo así a los superintendentes de Hacienda.

Siendo prerrogativa de los justicias nombrar un depositario, en cuyo poder entraba el producto de las alcabalas y cientos, para satisfacer los juros y libranzas situados, según nos refiere Pedro Fernández, el estilo que se seguía, en concreto, en los partidos de Olmedo y Tordesillas era que normalmente nombraban a personas no instruidas y analfabetas, a quienes poder manipular (24). De esta situación son culpables los corregidores, pues «...valiéndose de la mano de tales sacan de poder de los depositarios las cantidades que les parece dándoles satisfacción en libranzas que compran a menos precio cumple su trienio y dejan destruido para toda su vida al depositario» (25).

Las irregularidades que cometía el corregidor no quedaban aquí. Continuando con el ejemplo de los partidos de Tordesillas y Olmedo, denuncia que son los lugares de la circunscripción los verdaderos contribuyentes, mientras que las ciudades cabeza de partido viven en un paraíso fiscal. Las extorsiones son posibles, gracias a la coalición entre el corregidor y sus vecinos (26). Como remedio para acabar con esta situación y satisfacer a librancistas y juristas, propone que estos dos partidos

...convendría se resumiesen y agregasen a esta ciudad respecto de que por sus encabezamientos se les puede obligar pongan el dinero en ella como lo hacen por los servicios de millones, servicio ordinario y extraordinario... teniendo por valor distinto y separado el de cada uno y independiente de las rentas que entran en este partido al cual acudirán con más gastos los interesados juristas y librancistas por su satisfacción.

Pedro Fernández defiende que la superintendencia de cada provincia debía ser independiente de la justicia ordinaria y de los tribunales y Consejos, aludiendo a la intromisión que estos, a pesar de su inhibición, realizaban en causas de rentas reales. La concesión de jurisdicción suprema a los superintendentes es el único remedio contra las

(24) «...gravándoles en las cobranzas y les apremian los interesados a la satisfacción y como no saben a quién han de pagar de ordinario lo hacen al que menos justificación tiene y a los que les asiste no se les atiende».

(25) Esto se demuestra en el caso de Olmedo, cuando «...habiendo reconocido que los caudales que se cobraron de los contribuyentes en los años 1683 y 1684, los convirtió en satisfacer las libranzas dejando descubiertos los juros, y preguntado la causa de ello, se me respondió que la de haber llevado el corregidor 50 por cien y que aunque al tiempo de la residencia fue uno de los cargos éste. Ninguno se atrevió en deponerlo y que el corregidor presente no había hecho estimación del, lo cierto es que las libranzas están pagadas y los juros descubiertos con que resulta de esta y otras vejaciones que reciben perderse un vecino en cada una de estas dos villas y los juristas no cobrar sus juros, todo en grave daño y perjuicio de la real hacienda».

(26) «...los lugares de que se componen estos dos partidos son los que contribuyen la mayor porción del valor que tienen y para cobrarlo son grandes las vejaciones que reciben de audiencias, y ejecutores incesantemente y las partes en que residen los corregidores, se hallan descubiertos enteramente de todos sus encabezamientos no queriendo hacer vejaciones a los vecinos de su morada por tenerles beneficiados al tiempo de la residencia».

competencias (27). Y, debido al uso patrimonial que de la justicia se llevaba a cabo, su objetivo será acabar con la concurrencia de jurisdicciones y con la participación de los letrados en el circuito fiscal (28). Propuestas que se centran en lo que los reformadores habían venido impulsando hasta estos momentos: someter la gestión fiscal a criterios administrativos, separándola de la jurisdicción. Además, la jurisdicción suprema entregada a los superintendentes, en realidad debía actuar como instrumento ejecutivo del poder soberano, para impedir la actuación de la justicia en tanto que instrumento de las ciudades. Así, frente a una gestión polarizada de la hacienda, en función de la diversificación jurídica de las cargas fiscales y fruto de la atomización jurisdiccional del orden jurídico-político de la monarquía, se presenta un gobierno del fisco asentado en el principio de unidad jurídica y administrativa (29).

La satisfacción de juro y consignaciones en el servicio de millones daba lugar a numerosos abusos, al depender de las ciudades su cumplimiento. A pesar de los esfuerzos de la Corona por trasladar estas decisiones a la corte, implantar las arcas en las circunscripciones fiscales y utilizar a los administradores como vehículo de la ejecución de la normativa, estas decisiones continuaban siendo del dominio de los concejos, los cuales contaban con los suficientes recursos de poder y jurisdiccional-

(27) «...hay casos que se introducen, ya por malicia de los que tienen dependencias de rentas reales, o ya por la soberanía que quieren obtener así el Sr. presidente de esta Chancillería, como los demás ministros, y a mayor abundamiento se deben reiterar las órdenes dadas de inhibición añadiendo fuerza a fuerza y prohibiendo que todas las comisiones anejas y dependientes de la real hacienda así de naipes, aguardiente, cacao y chocolate, fiel medidor y otras que dimanen del Consejo de Hacienda, deben residir en el superintendente y administrador general, debajo de cuyo nombre se encierra, pues no es superintendencia la que no lo comprende ni puede tener resumida en sí esta jurisdicción dividiéndose en tantos en que se siguen muchos inconvenientes...».

(28) Pues, «...introduciéndose los unos en lo que toca a los otros y dando a poner en cuestión y disputa lo que no la tiene, en que embarazan el tiempo y en casos turbiales se pierde más que se adquiere en los arduos sirviendo de ejemplar cualquier tolerancia que haya habido por respetos o fines particulares, y dándose cualquiera introducción o visos de jurisdicción a los ministros togados las ascienden de calidad que la quieren hacer única». Pues, siendo la jurisdicción indivisa, «...cada uno a quien le está concedida (la jurisdicción) no se sabe mantener en los límites de ella sino es que excede queriendo extenderla a todo lo que necesita su fin particular, por cuyo motivo aunque no resulte ni inconveniente que el de la delación y suspensión del curso natural que deben tener todas las cosas, es muy grave y digno de reparo».

(29) De acuerdo con este principio «unitario», y por lo que se refiere al tema tan debatido durante estos años de los arrendamientos y/o administración de los millones, acusando a los arrendadores de embolsarse grandes cantidades de dinero, los descalifica en favor de la administración directa del Consejo de Hacienda: «...el punto de si conviene administrar hoy servicios de millones por la real hacienda o arrendarlos a personas particulares, se dice que el medio de que han usado los arrendadores desde que se empezaron a introducir es el de encabezar los lugares de calidad que los que han hecho han sido por tiempo limitado, como de tres o cuatro años y cumplidos los unos vuelven a hacer otros alterándolos en el precio y al mismo tiempo obligándolos a dar diferentes adehalas extrajudiciales por una vez con que además del precio con que encabezaban a cada lugar tenían con tal reserva y maña que nunca quieren se sepa la cantidad fija que sacan, ni ha sido fácil apurarlos».

les para impedir que se escapasen de sus manos. Pedro Fernández idea varias soluciones contables y administrativas para introducir algún control susceptible de evitar este tipo de desfalcos y dependencia de la Corona de la inversión local —a la vez que se preocupaba por respetar sus compromisos con los juristas—, trasladando la satisfacción de los juro a la ciudad cabeza de provincia (30), en lo que se refiere al terreno administrativo, mientras que, en el plano judicial, todo su afán era privar a los tribunales ordinarios de sus competencias en materia hacendística, quitando al fisco su trasfondo jurisdiccional. Pero este persiste. Es significativo que idease una solución peculiar, en cuanto a la entrega de la jurisdicción ordinaria a los administradores: una solución que, en cierto modo, se estaba llevando a cabo en el caso de entrega de corregimientos a administradores. Lo que nos demuestra que acudir a los «instrumentos» del reino —aunque fuesen manipulados— era una de las alternativas con más posibilidades de éxito para gestionar la recaudación, barajada por los reformadores. Dicho recurso era el único susceptible de obtener la pertinente obediencia a una norma fiscal que de esta forma se desvinculaba de los criterios contributivos impuestos por los reformadores. Lo que significaba que la «representación» del reino conservaba su papel en tanto que mediadora de un intercambio entre rey y ciudades.

(30) Este traslado debía llevarse a cabo sin que «... se junten unos caudales con otros...», respetándose la división de los caudales con cuenta separada de los valores de cada partido. Por lo que, a pesar del esfuerzo que hace por englobar los caudales en dos *clases*, lo que pertenece al monarca y lo que corresponde al valor líquido de los juro, aún no considera los fondos fiscales como un ente conceptualmente unitario desligado de sus vínculos territoriales. Unos vínculos que seguían comprometiendo al monarca con los grupos de inversión local.

V

CORREGIDORES Y JUSTICIAS. EL MINISTERIO DE OROPESA

Por decreto de 31 de enero de 1687, como es sabido, Oropesa nombra al marqués de los Vélez superintendente general de la real hacienda, cuya cédula se expidió el 5 de febrero. Con este nombramiento, se reunieron los caudales de la hacienda, incluidos los de Indias, en una sola *mano* o vía. Con la introducción de dicho cargo, los presidentes del Consejo de Hacienda tuvieron a su lado un oficial de la secretaría de la presidencia que corrió con la correspondencia de las cartas de oficio. Esto fue interpretado por algunos como una medida de espionaje para controlar las acciones de los presidentes, si bien se trataba de una medida administrativa más de las que se adoptaron en esta institución.

La resistencia de las ciudades y el aborto de los frutos esperados en las reformas llevaron a Oropesa a entregar la administración de las rentas reales y servicio de millones a los justicias, por cédula de 4 de junio de 1687 (1). No obstante, la cédula vino a ratificar una tendencia practicada ya desde 1684. En efecto: cuando se expide esta cédula, hay once provincias en las que son sus corregidores los administradores de las rentas, y cuyos nombramientos se fueron sucediendo de forma paulatina en esos tres años (2).

(1) BL ADD, 9.935, fol. 478. Con esta ocasión, y, sin duda, con la intención de ganarse la complicidad de los corregidores, atendiendo a las quejas que, como vimos, se habían sucedido durante el gobierno de Medinaceli, se les amplió del 5 % al 6 % de lo recaudado por las tareas de cobranza y conducción del dinero a las cabezas de partido. *Vid.* F. Albi (1943). *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*; Madrid, p. 119.

(2) Tales provincias eran: Burgos, Valladolid, Toro, Zamora, Guadalajara, Segovia, Galicia, Ávila, Soria, León, Salamanca. Es decir, las que se hallan en la mitad norte de Castilla, con la única ausencia de Palencia. No era casual que quedara fuera la zona sur, pues era aquí en donde, al ser las cosechas más abundantes, el fraude adquiría una mayor incidencia y conflictividad y en donde la Corona entendía que había mayor riqueza fiscal. Los hombres que estaban al frente de estas provincias eran: para Burgos, el marqués de Fuente Ojuelo; Valladolid, Joseph Ramiro Cabeza de Vaca; Toro, Manuel Antonio de Quiñones; Zamora, Gabriel Arévalo de Zuazo; Guadalajara, Pedro Angulo; Segovia, Juan Venegas de Valenzuela; Galicia, Miguel de la Moneda Javín; Ávila, Gutiérrez de Meneses; Soria, Felipe Matheo de Pueyo y Molina; León, Francisco de Vargas y Lezama; Salamanca, Joseph Francisco de Aguirre. AGS, CJH, leg. 1.966.

La entrega a los corregidores se llevó a cabo por vía de comisión, en tanto que herramienta del «gobierno económico», lo que significaba que la jurisdicción ordinaria quedaba inhibida. De forma simultánea a esta reforma, el primer ministro se mantuvo en la línea de inhibir a las chancillerías y audiencias; aspecto en el que había insistido el contador Pedro Fernández de la Pradilla. De este extremo da fe una cédula anterior, del día 1 de junio, por la que se había ordenado a las chancillerías que no admitiesen ninguna causa relacionada con las rentas. Si es cierto que estas cédulas muchas veces se dan con motivo de causas que se admitieron en las audiencias, como es el caso, por ejemplo, de la que el propio Oropesa concede en 1690 a la Audiencia de Grados de Sevilla (3), no lo es menos que con esta política tanto Oropesa como sus antecesores intentaban impedir que tuvieran lugar las habituales conexiones entre los corregidores y las jurisdicciones de apelación que se producían para evitar la intervención del soberano en materia contributiva. Dicha experiencia, aunque se había puesto en práctica con anterioridad, debido a su ineficacia, continúa ocupando la atención de los reformadores. La reforma llevada a cabo el día 4 se insertaba en un orden en el que, inicialmente, y una vez más, los corregidores quedaban desvinculados de las chancillerías, pasando a ser los hilos conductores del «gobierno económico» y del poder ejecutivo.

Para eludir las extorsiones y numerosos abusos/fraudes a los que daban lugar el envío de ejecutores y audiencias para cobrar débitos o rémoras, se coloca en manos del administrador el costo que estos generan, en vez de recaer por cuenta de los pueblos.

En lo que se refiere a otras partidas, como la administración de pósitos y propios, o el repartimiento y cobranza de las bulas, acopiamiento de la sal, se mantiene el estilo antiguo; es decir, se deja en manos del concejo. Sería responsabilidad de las personas elegidas la administración de estos caudales, quedando como fiadores las personas que los nombraren y debiendo los justicias asistirles en su labor. Se contempla la posibilidad de dividir en barrios o adras el reparto de la contribución, en caso de que el lugar estuviera muy poblado. Todo quedaba bajo la competencia del ayuntamiento. El importe de los encabezamientos ajustados con los particulares sobre las alcabalas y cientos pasaría a manos de los justicias y regidores. También hace Oropesa referencia a que no se pudiera detraer cantidad alguna para otros efectos de lo recaudado, reiterando la desobediencia en la que caían los concejos al transgredir este tipo de órdenes. No obstante, se contempla esta posibilidad en el caso de que precediesen libranzas del ayuntamiento o mayor parte de él. Se

(3) Por esta cédula se le avisa que no conozca tampoco por vía de recurso en temas dependientes de las rentas. BN, ms. 10.398.

dispone que haya un libro, que estaría en manos del escribano del ayuntamiento, para registrar las libranzas. Por tanto, Oropesa se abstiene de intervenir directamente en la deuda municipal (4). De este modo, no solo no se evitaba la hipoteca de los bienes concejiles, sobre los que se cargaban numerosas rentas, sino, además, la especulación que de ellos llevaban a cabo los poderosos en detrimento del común. La erosión de la economía local y las repercusiones negativas que para el fisco ello acarrea no fueron razones suficientes para imponerse al poder municipal; de ahí que el primer ministro no se decidiese a intervenir abiertamente en la deuda de los municipios, acción que sí fue acometida por la monarquía francesa, a partir de 1662, con la intervención de los intendentes (5). La intervención que en este sentido se lleva a cabo es el arbitraje reconocido de los justicias, a los que se intenta vincular con la reforma.

Para paliar el fraude administrativo, se insiste en la responsabilidad de los administradores. A los quince días de dejar sus oficios, habrían de dar cuenta, con pago de todo lo que hubieran administrado, a los justicias y regidores que les sucediesen en el cargo. Para ello se les daba un mes de plazo, contando a partir de la entrada de los nuevos oficiales. En caso de no cumplirlo, las irregularidades cometidas por sus antecesores caerían bajo la responsabilidad del nuevo administrador, entregándose la intervención de la gestión a los propios justicias.

Pero esta responsabilidad tampoco fue suficiente para someter a los corregidores a la jurisdicción de Hacienda, pues la Corona no contaba con los medios necesarios para llevarla a la práctica. Como consecuencia, un mes después de esta cédula, el 5 de julio, se expide otra, dirigida al Consejo de Castilla, por la que se le ordena que custodie la labor de los justicias para evadir los perjuicios y extorsiones que tenían lugar, por estar en sus manos la cobranza, tanto de los derechos y débitos reales como de otras cargas y repartimientos concejiles (6). Se hace responsable al Consejo Real de la gestión de los justicias. Con las soluciones que ahora se adoptaban, podemos intuir que también Oropesa quiere obtener la colaboración y aceptación del reino del orden administrativo implantado. Que se recurra al Consejo de Castilla para someter a los corregidores, nos muestra hasta qué punto estos eran reacios a servir de instrumento de Hacienda, así como la dependencia de la Corona con respecto a la «potestad» de sus ministros, entendiendo esta dentro del

(4) Y ello con independencia de que se pueda encargar a un superintendente algún tipo de intervención, como puede ser, por ejemplo, la administración de los arbitrios destinados a la paga del servicio, como ocurrió en Córdoba, en marzo de 1695. Vid. J. M. de Bernardo Ares (1993). *Corrupción política y centralización administrativa. La hacienda de propios en la Córdoba de Carlos II*; Córdoba, p. 181 y 236.

(5) H. L. Root (1975). *Absolutism and village corporatism*. Western Society for French History, 3, p. 111-112.

(6) BN, ms. 10.399.

orden constitucional conformado en torno al servicio de millones. De lo que se trataba, por tanto, era de hacer cómplices de los nuevos requisitos fiscales de gestión, administración y ejecución a los «instrumentos» del reino, a cambio del reconocimiento de un tipo de servicio al monarca que conllevaba el mantenimiento de su *status* y «autoridad», bien en el territorio, bien en el reino.

V.1. La gestación de la reforma

Antes de implantar la reforma, Oropesa desplegó una campaña de indagación sobre la realidad fiscal en las ciudades. El 6 de febrero de 1688, el primer ministro emite una instrucción, dirigida a los administradores de rentas y servicio de millones, que lleva en sí más un espíritu inquisitivo que regulador (7). Dada, como ya se había hecho durante el gobierno del duque de Medinaceli, sobre la base de una remisión de débitos concedida al reino, por ella Oropesa vuelve a solicitar información sobre las contribuciones de cada partido, datos imprescindibles para los fines reformistas del ministro y el marqués de los Vélez, que después se plasmarían en la reforma del año 1691.

En manos del contador de la intervención del partido, que, según vimos, había llegado durante el gobierno del duque de Medinaceli, y tal y como propusiera Pedro Fernández de la Pradilla, se colocó la tarea de establecer una relación por menor de los débitos de cada villa, con distinción de rentas y años, y especificando las que estuviesen arrendadas o corriesen en administración. Pero todo ello trajo como consecuencia que las rentas se destronasen.

En primer lugar, se establece que se han de formar nuevos libros del valor de las rentas y servicios por la aplicación y distribución que ahora se establecía mediante un rateo general de las rentas, sueldos o libramientos. También se habría de formar una relación de los juros y libranzas que quedasen sin satisfacer por causa de la remisión que se concedía. En las arcas que debía haber en las ciudades cabeza de partido, entraría todo el rendimiento de rentas y servicio de millones «...sin que se den entradas de arcas por los administradores en cartas de pago por los arrendadores para que se cobre por juristas ni librancistas, sino que el dinero venga a las arcas y por ellas se pague a quien hubiere de haber...». Una vez más, se intenta introducir controles en el momento de satisfacer a los inversores en la deuda para paliar las alianzas de poder que en las localidades se generaban a partir de este pago entre oficiales,

(7) R. A. H. Pellicer, 9-4074, t. 20; *op. cit.* M. Garzón Pareja (1980). *La Hacienda de Carlos II, op. cit.*, Apéndice 19, p. 489.

justicias y poderosos. Con este mismo objetivo, se acomete el problema de la distribución local de la recaudación, estableciéndose que no se podrían dar consignaciones por menor a los interesados de débitos en las villas. Asimismo, se prohibía extraer caudal sin autorización del gobernador del Consejo de Hacienda, prohibición que afectaba a los administradores. En cuanto a las alcabalas, unos por ciento, servicio ordinario y extraordinario enajenados de la Corona, cuyo situado hubiese sido desempeñado por sus dueños, la mitad de él correría en administración por cuenta de la real hacienda.

Al día siguiente, una orden advertía que el producto de las alcabalas, tercias y demás rentas reales debía entrar en las arcas (8). La planta de las rentas se hizo finalmente según el valor que habían tenido aquel año. Esto tuvo como consecuencia que, a partir de aquellos momentos, experimentasen un crecimiento que dio lugar a un remanente que se denominó *residuo*. Dicho *residuo* fue utilizado por los presidentes del Consejo de Hacienda para conceder créditos. Quedaron incluidos en la nueva planta que ahora se establecía, las alcabalas del reino, los cuatro medios por ciento de la nueva alcabala, las rentas arrendables y salinas, incluso la del tabaco, los servicios de los 24 millones y 8.000 soldados, el servicio ordinario y extraordinario, y el papel sellado (9).

La información que había sido requerida en aquel año de 1688, vuelve a serlo tan solo cinco meses antes de la reforma, en febrero de 1691, momento en el que empiezan a enviarse cartas a los administradores particulares y generales, a fin de sopesar la relación entre gastos e ingresos, de acuerdo con el orden administrativo ahora vigente. Se les ordena que envíen una relación a la corte del valor alcanzado por las rentas, por ellos administradas, durante 1690. También se les pedía que informasen sobre los débitos que había en la provincia antes de que se hubieran hecho con la cobranza y lo que por su parte hubiesen recaudado, especificando las cantidades que hubiesen entrado en arcas y los débitos que en ese momento aún permanecían sin satisfacer. Finalmente, se les demandaba información sobre los salarios de los ministros que se encargaban de la administración (10): demandas todas que tienen como fin determinar el grado de eficacia/rentabilidad de la instrucción del año 1688.

Antes de la reforma, en todas las ciudades cabeza de provincia —en aquellos momentos, veinte, puesto que Ciudad Real se incluía en la ciudad de Toledo— eran sus corregidores los que como superintendentes administraban las alcabalas, tercias, cientos y los millones, como quedara estableci-

(8) AGS, CJH, leg. 1.966.

(9) El valor total que finalmente adquirieron tales rentas fue de 8.000.231 escudos. AHN, Estado, leg. 4.834.

(10) AGS, CJH, leg. 1.980.

do en 1687. Y ello con las excepciones de Galicia y Extremadura, en donde eran sus gobernadores y capitanes generales los que ejercían las labores de administración. En cuanto a las ciudades cabeza de partido, en catorce de ellas corrían las rentas por administración, al no estar arrendadas, y estas correspondían a las provincias de Guadalajara, Toledo, Cuenca y Jaén (11).

(11) En concreto, la designación de las superintendencias quedó como sigue: Burgos: el conde de Morillo, corregidor y superintendente de la ciudad, con comisión y salarios. En los partidos, no había administradores particulares, al estar arrendadas las alcabalas y cientos. León: Pedro de Angulo, corregidor de León y superintendente de la provincia, con comisión y sin salarios. No hay administradores particulares, por estar arrendadas y encabezadas las rentas de la provincia. Galicia: el conde de Puñorrostro, gobernador, capitán general y superintendente de la provincia. No hay administradores particulares, por estar, asimismo, arrendadas las rentas de la provincia. Zamora: Juan de Obando y Flores, gobernador y superintendente de la provincia. No hay administradores particulares, por estar encabezadas las rentas. Toro: Íñigo de Aranguren, corregidor de la ciudad de Toro y superintendente. Tenía, además, arrendadas las rentas para poner cobro a los débitos atrasados de las rentas reales sin salario, por estar arrendadas en lo corriente. Palencia: Gaspar Rodríguez de Monroy, corregidor y superintendente. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas. Valladolid: el marqués de Palomares, corregidor y superintendente de la provincia. No hay administradores particulares, por estar encabezadas las rentas. Segovia: Francisco Manuel de Lando, conde de Santa Cruz, corregidor y superintendente de la provincia. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas. Ávila: Diego Esteban de Arce y Astete, corregidor y superintendente. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas de la provincia. Salamanca: Joseph de Villanueva, corregidor de Salamanca y superintendente de la provincia. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas. Extremadura: el conde de Montijo, gobernador y capitán general de las fronteras de Extremadura y superintendente. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas. Guadalajara: Juan de Prado y Mármol, superintendente de la provincia. Tenía, además, comisión para la administración de las rentas reales de Guadalajara y su partido. En el partido de Sigüenza, de esta provincia de Guadalajara, administraba las rentas con comisión del Consejo, Diego de Heredia Bazán, con 2.000 mrvs. de salario para él y sus ministros. Madrid: Francisco Ronquillo, corregidor y superintendente. No hay administradores particulares, por estar encabezadas las rentas. Toledo: Francisco de Vargas y Lezama, corregidor de Toledo y superintendente de la provincia, sin salario. Administradores particulares de la provincia de Toledo: Talavera: García Girón Cervantes, administraba las alcabalas, tercias y cientos de Talavera y su partido, estando al cuidado también de los débitos atrasados con 2.200 mrs. al día de salario para él y los ministros de su comisión. Alcalá de Henares: Íñigo de Zupide y Aponte, juez conservador del arrendador de las rentas del partido, entendía, además, en la cobranza de los débitos atrasados con comisión de Consejo y con 2.200 mrvs. de salario para él y sus ministros. Bailía de Alcázar: administraba las rentas con comisión del Consejo, Francisco de Venegas y Luján, con 2.200 mrs. de salario para él y sus ministros. Ocaña: las cobranzas de los débitos estaban a cargo de Francisco Lariz con comisión del Consejo por estar arrendadas las rentas. Alcaraz: en este partido administraba las rentas con comisión del Consejo Francisco Barnuevo Haro de los Cobos, con 2.200 mrvs. de salario. Campo de Montiel: en los partidos de Campo de Montiel y Segura de la Sierra, administraba las rentas por mera ejecución como gobernador, el marqués de Vermeliana. Ciudad Real: en este partido administraba las rentas con comisión del Consejo, Joseph Vázquez Calderón, con 2.200 mrvs. de salario. Ya dejamos la provincia de Toledo y pasamos a la de Cuenca: Julián Manuel de Arriaga, corregidor y superintendente con comisión y sin salarios de la ciudad. En cuanto a la provincia, estaba como sigue. Huete: el marqués de Ziadoncha administraba en este partido con comisión del Consejo las rentas con 2.200 mrvs. de salario. San Clemente: Melchor de Robles Valdés, corregidor de San Clemente, tenía comisión del Consejo para administrar las rentas sin salario. Pasamos ya a la provincia de Murcia: aquí era Fernando de Gea corregidor y superintendente. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas de sus partidos. Córdoba: Lucas Francisco Yáñez de

V.2. El reino ante la reforma de 1691

Ante la inminencia de la reforma y los «perjuicios» que para el reino se anunciaban, un mes antes de su implantación, el Consejo de Castilla elevó una consulta a Carlos II, la cual conforma un compendio de sus principales ideas acerca de la constitución de la monarquía (12). Coronadas por la representación de un príncipe dador de justicia, en donde los tributos se integran como una parte destinada a satisfacer una «causa pública» acorde con el «bien del reino», se constituye en la alternativa tradicional que el Consejo había defendido, a lo largo del siglo XVII, frente a las reformas administrativas y fiscales. También el presidente del Consejo de Castilla, A. Ibáñez de la Riba (13), propone una serie de reformas alternativas al proyecto de Oropesa, que pasamos a resumir.

La primera, conformada en el clima de obtener mayores cantidades de numerario para la hacienda, se refiere a la venta de tierras, villas, jurisdicciones y oficios, tema que en estos momentos preocupaba a la Corona, pues el 28 de febrero se había emitido un decreto por el que se disponía que el Consejo y Contaduría Mayor de Hacienda debían tratar de poner cobro a las cantidades adeudadas al real patrimonio —entre otras cosas, por compras de jurisdicciones—; debiendo concluirse la materia en horas fijadas, se dejó en manos de los fiscales su seguimiento en instancia de revista (14). En este clima, propone el presidente que se forme juicio con los compradores para sacar rendimientos superiores a los que se estaban consiguiendo, lo que venía a significar una solución acordada.

Barnuevo, corregidor y superintendente, sin salario. No hay administradores particulares, por estar arrendadas las rentas. Sevilla: el conde de Montellano, asistente de Sevilla y superintendente de la provincia con comisión y sin salario. No hay administradores particulares, por estar arrendadas y encabezadas las rentas. Jaén: Joseph Ramiro Cabeza de Vaca, corregidor y superintendente, administraba las rentas de la ciudad y su partido por mera ejecución con comisión del Consejo, sin salario. En cuanto a los administradores particulares, de la provincia de Jaén, fueron los siguientes. Úbeda/Baeza: Francisco de Velasco y Ceballos, corregidor de Úbeda y Baeza, administraba las rentas de ambos partidos con comisión del Consejo y sin salario. Cazorla/Quesada: en ambos partidos administraba las rentas con comisión del Consejo, Juan Fausto de Alegría, con 2.200 mrvs. de salario. Martos: en el partido de Calatrava de Andalucía administraba las rentas, con comisión del Consejo, el conde de Pezuela, con 2.200 mrvs. de salario. Andújar: Matheo Román, administraba las rentas del partido con comisión del Consejo, con 2.200 mrvs. de salario. Y, por fin, la provincia de Granada: Manuel Arce y Astete, presidente de la Chancillería, es el superintendente de la provincia, sin salario. No hay administradores particulares, por estar arrendadas y encabezadas las rentas de sus partidos. «Relación de los superintendentes y administradores de alcabalas, tercias y cientos», 16 de febrero de 1691. AGS, CJH, leg. 1.980.

(12) AMAE, ms. 44.

(13) AMAE, ms. 43.

(14) BN, ms. 10.399.

En la segunda propuesta, referida a la administración de la real hacienda, refuta los argumentos esgrimidos por los reformadores, recordando que el reino cuenta con los mecanismos idóneos para atajar el fraude. Consecuentemente, el cobro de las rentas habría de hacerse de acuerdo con la normativa tradicional, incluida la que «aseguraba» la normalidad de la contribución (15). A continuación, intenta garantizar al reino la intervención en los arrendamientos, con la propuesta de que participen los consejeros de tarde de Castilla que asistían al Consejo de Hacienda en la concesión de estos contratos (16). En realidad, estas propuestas estaban dirigidas a conceder al reino la capacidad de garantizar sus leyes e intereses a través de los consejeros de Castilla. También pide el presidente Ibáñez que, para admitir los pliegos para los asientos de provisiones de los ejércitos, armadas y presidios, estén presentes tales ministros asociados. La consulta se cierra abogando por un mayor control sobre los libramientos efectuados por el Consejo de Hacienda y de las cuentas de asentistas y tesoreros, haciendo de este modo causa común con las reivindicaciones de las ciudades. Todas sus propuestas se refieren a problemas concretos que se enmarcan en el orden fiscal regido por el reino y que intentan paliar, en la medida de lo posible, la gestión administrativa que Hacienda ejerce a estas alturas del siglo sobre el servicio de millones. El compromiso y la dependencia del soberano con respecto al reino y a sus leyes y costumbres, salvaguardadas por el Consejo de Castilla, frente a la transformación que a través de la jurisdicción económica se estaba llevando a cabo, es la alternativa del presidente Ibáñez a la reforma de 1691. Por tanto, no se trata solo de recuperar la gestión del servicio de millones, sino del espíritu de reciprocidad y pacto que tradicionalmente había caracterizado dicha gestión.

Este tipo de declaraciones, que hemos visto sucederse en torno a las reformas fiscales, del Consejo de Castilla o de la Diputación, a través de la defensa de una normativa acordada, tienen como fin presionar al monarca para mantener una reciprocidad de gobierno que había caracterizado las relaciones entre rey y reino y a partir de la cual se debían confirmar las futuras formas de gestión.

(15) «...conforme a lo dispuesto por las leyes de estos reinos y cédulas reales que tienen prevenidas cuantos fraudes puedan causarse en disminución de las rentas reales...».

(16) Para tal fin, los pliegos de los arrendamientos no se debían admitir «...sin hallarse presentes los asociados del Consejo... así para reconocer las calidades y condiciones de dichos pliegos favorables a los asentistas y algunas opuestas a las leyes del reino y perjudiciales a la real hacienda...».

VI

LOS SUPERINTENDENTES DE HACIENDA

La reforma se llevó a cabo, un mes después de la caída de Oropesa, por decreto de 23 de julio de 1691 (1), que institucionalizó la figura administrativa del superintendente, que ya había entrado a formar parte del orden administrativo castellano en años anteriores, a la vez que mantuvo la tendencia de simplificación y homogeneización administrativa de las rentas (2).

Las diferentes administraciones fiscales —esto es, alcabalas, millones, cientos, servicio ordinario y extraordinario, papel sellado— quedan unificadas en las arcas de las cabezas de partido de alcabalas. Por un auto acordado el 2 de septiembre de 1691, se establece que «...estos diversos partidos se reduzcan solo a uno donde se paguen todos los tributos de los lugares, que entran en el, i este sera el que sea justo para los uno por ciento, que es el mismo que corria para los millones...» (3). Por tanto, se insiste en la tendencia marcada a favor de la unificación y simplificación administrativa como medio más eficaz para evitar la dispersión de la recaudación, debida a la multiplicación de ministros y a la heterogeneidad de formas de gestión en el manejo de los caudales. La administración se perfila como instrumento de gestión del fisco frente a la diversificación jurisdiccional en la que se basaba la percepción de los caudales. De esta forma, se acababa con la diferenciación jurídica de los servicios o imposiciones, a partir de la cual se gestionaba la hacienda (4).

Puesto que el valor de las tesorerías no era homogéneo, pudiendo disminuir debido a diferentes contingencias, no siempre inocentes, lo que perjudicaba a los juristas, se establece que en adelante se ajustarían los

(1) AHN, Consejos, leg. 51.279. Hay una copia en BN, ms. 10.888.

(2) Cf. M. Artola (1982). *La Hacienda...*, *op. cit.*, p. 219.

(3) NR 3, 6 auto 2. *Op. cit.* G. Martínez Díez (1981). *Génesis histórica de las provincias españolas*. AHDE, p. 539.

(4) *Vid.* J. M. Pérez Prendes (1974). *Cortes de Castilla*; Barcelona.

juros de unas tesorerías a otras, garantizándose, por este lado, que no se viesen afectados por las oscilaciones y pudieran hacer efectivo el cobro de sus juros. Una experiencia similar la había llevado a cabo Olivares en 1639, solo que aplicada al derecho de los unos por cien, que finalmente fracasó.

La administración de todas las rentas reales y servicio de millones, como es sabido, resultó dividida en 21 provincias, a cuyo cargo quedó el «superintendente general de la real hacienda». Su designación se produciría a propuesta del Consejo de Hacienda, y no a consulta de la Sala de Millones, según dispusiera Medinaceli, en julio de 1684, para los administradores generales, como tuvimos ocasión de ver, debido a las protestas emitidas por la Diputación del Reino. También se desatienden las demandas de esta institución en cuanto a que se vuelve a la línea mantenida en años anteriores de desplazar a los corregidores de la responsabilidad administrativa de las provincias, pues se recomienda explícitamente que se evite designar al corregidor para esta tarea «...porque se halle libre de esta ocupación, para poder salir continuamente a las cobranzas que se han de hacer por sus personas».

Con respecto a los administradores particulares, se establece que, en caso de que se recurra a ellos, correría por cuenta del superintendente general de la provincia, precediendo la aprobación del Consejo. Quedaban subordinados al administrador general, a quien tendrían que dar cuenta de su gestión, mientras que este solo la daría al Consejo de Hacienda, incluyendo en ella todo lo que sucediese en la provincia: práctica que ya había sido llevada a cabo en los años anteriores a la reforma. Al año siguiente, se insiste en que los administradores particulares debían *corresponderse* con los generales, formando las relaciones juntas (5), y ello con objeto de inspeccionar en alguna medida la gestión de los administradores particulares, siempre cómplices con los intereses locales, pues normalmente estaban regentados por los justicias.

Para impedir a las ciudades el control del pago de la deuda, se nombra un contador para la intervención de las arcas generales de cada provincia, y un receptor, en cuyas manos quedaban, además, los recudimientos a los arrendadores. Como complemento a estas medidas, se cesa a los contadores que hubiesen obtenido sus oficios por compra.

Todos los caudales recaudados se aplicarían al Consejo de Hacienda, en cuyas manos iban a estar también los asientos de provisiones y arrendamientos, debiendo, además, consultar los ministros al monarca

(5) Según nos consta por una carta enviada a Francisco de Ceballos Villegas, administrador de Martos (Jaén). AGS, CJH, leg. 1.985.

sobre su administración, ratificando así la política adoptada en este sentido también por el duque de Medinaceli.

En cuanto a los depositarios designados por los justicias, y al gran número de abusos que en favor de sus parciales llevaban a cabo en el momento de hacer efectivos los juros y libranzas situados en las rentas, se reiteran las medidas, destinadas a atajar estas irregularidades, en favor de los grandes prestamistas. Oropesa da, de nuevo, un golpe a las ciudades, al disponer que los arrendadores no paguen juros ni libranzas por menor, sino que se hagan efectivos a través de las arcas, tal y como ya se había adelantado en la instrucción de 1688: unas arcas que, además, como hemos visto, contaban con un interventor, y cuyos contadores no podrían ahora formar parte del patriciado, al menos por compra, puesto que esta se había prohibido. Por un auto de 5 de diciembre, se establece que este contador, o, en su caso, el regidor más antiguo, sería el que dejaría cargadas las cantidades al tesorero, depositario o arquero para satisfacer la deuda a las ciudades y a sus inversores.

Si con esta reforma se pretendía obtener una gestión administrativa de la hacienda, esta tuvo como objetivo el de establecer controles administrativos para que «...se ocurra al reparo de los fraudes que en todo el reino se experimentan...». En último término, Oropesa compendia las reformas que se habían llevado a cabo en los años anteriores, institucionalizando la figura del superintendente en las provincias, a la vez que consolidaba la unión de la hacienda del reino y la real en el Consejo de Hacienda. El nuevo «superintendente general de la hacienda» viene a personificar el «gobierno económico» en las provincias. Esta figura aglutina bajo su dirección y supervisión las tareas de gestión fiscal, basadas en el principio de unidad administrativa perfilado a partir de las «necesidades» de gestión planteadas por dicho «gobierno económico». Tanto desde el punto de vista administrativo como desde el judicial, el control y el ahora gobierno territorial del fisco se hacía factible gracias a la llegada de los superintendentes, quienes continuaban uniendo ambas competencias.

En efecto: las competencias judiciales seguían compartiendo con la administración las tareas fiscales. Así, podemos encontrarnos con que los superintendentes levantan cabezas de proceso contra defraudadores de la hacienda. No obstante, son las funciones administrativas las que predominan. A esta complementariedad de competencias se llega por la fuerza de las circunstancias, pues muchas veces las tareas administrativas de los superintendentes tenían que debatirse con problemas planteados por las ciudades, que solo podían ser resueltos por la vía judicial. El acatamiento de las disposiciones del superintendente estaba lejos de ser una realidad, por lo que el levantamiento de causas de proceso se presentaba como la única salida para estos hombres, lo que significaba que, frente a la ejecución, la vía judicial era el medio más eficaz susceptible

de gobernar el territorio. Puesto que ahora, como en otras ocasiones, se disponía una red de ministros con competencias homogéneas, conscientes de la realidad interna de las ciudades, las atribuciones judiciales no podían faltar. Y ello, independientemente de que se continuase confiando, para estos casos específicos, en los jueces de comisión. Al margen de estas competencias, hay que destacar los controles y reformas puramente administrativos que se llevan a cabo con el fin de atajar el fraude. Poco a poco, se deposita la confianza en estas pequeñas transformaciones, en detrimento de un tipo de gestión jurisdiccional, como había venido siendo común.

Con respecto a las rentas arrendadas y generales que corrían por cuenta del Consejo de Hacienda, no experimentan ningún cambio, manteniéndose el mismo sistema de administración. Las rentas ordinarias, es decir, alcabalas, cuatro unos por cien, servicio ordinario y extraordinario, y las sisas impuestas sobre las cuatro especies, correrían en administración a cargo de la real hacienda, volviendo sobre los pasos que marcara el duque de Medinaceli en el año 1682, y completándose, además, la instrucción del año 1688. Con los arrendamientos que estuviesen concertados, se establece una especie de «puja al cuarto» (6), solo que esta vez el beneficiario sería la real hacienda. Se instaba a que se hiciese una regulación por quinquenios, a fin de determinar si el valor que hubieran tenido las rentas en los cinco últimos años se correspondía con el que hubieran tenido en el supuesto de que hubiesen estado administradas. En caso contrario, el arrendador habría de igualar el precio o, en su caso, devolverlo a la real hacienda, la cual pasaría a administrarlo. Por este medio, se pretendía ir agregando, de forma paulatina, los arrendamientos a la hacienda, pues estaba previsto no conceder más en el futuro. De esta forma, Oropesa, como Medinaceli, intenta separar los vínculos que existían entre riqueza fiscal y riqueza local, a través de los arrendamientos.

VI.1. Reacción del reino

Durante estos años, el Consejo de Castilla y su presidente, junto con la Diputación de Alcabalas, recuperan la voz del reino para defender sus intereses, pronunciándose en contra de la reforma. Tan solo doce días después de ella, el 7 de agosto, la Diputación eleva una consulta a Carlos II, sobre el decreto del mes anterior.

Comienza la consulta poniendo el dedo en la llaga: «Esto señor parece que en mucha parte o casi en el todo, es inhibir al reino y a su Comi-

(6) C. Sanz Ayán (1987). *La figura de los arrendadores de rentas en la segunda mitad del siglo XVII*. Hispania, XLVII/165, p. 205.

sión de la administración de los servicios de millones...» (7). A continuación se aboga por la vigencia de los capítulos del servicio, haciendo hincapié en las contravenciones que con la reforma se llevaban a cabo. Se traen a colación los juramentos y empeño de la palabra real de guardar esta normativa. También se acude a diferentes capítulos de millones, tales como el que establece que la administración la debe tener el reino (8), o el que dispone que se procuren arrendar las sisas (9), principios ambos que la reforma había modificado.

La lucha secular del reino, desde que en 1651 quedaran agregadas las tesorerías y se favoreciera la implantación de arcas en las cabezas de partido, por conservar el control de las partidas vuelve a manifestarse con ocasión de la reforma. Se recurre al capítulo de millones, que prohíbe que haya arcas de tres llaves en las ciudades y villas de voto en Cortes (10). En este último caso, pide la Diputación que sean los tesoreros quienes cobren y paguen lo que proceda de los servicios y rentas reales y que, donde no los haya, o estén sin recudimiento las ciudades, se nombren receptores por cuenta y riesgo de los regidores, lo que no venía a significar sino que debían ser los concejos los que controlasen las partidas.

Podemos destacar tres reivindicaciones centrales de la Diputación en contra de la reforma.

La primera alude a los superintendentes: «...sería conveniente que este cargo le tengan los corregidores que tienen la jurisdicción ordinaria y con la vara de la justicia, mientras la regenta alcanza mucho más que ningún administrador general para poner cobro en las rentas de V. Majd. con que se guardan los capítulos de millones, y se tiene con más puntualidad, asistida la causa pública en lo posible que pueden producir las rentas reales».

En la segunda, se pide a Carlos II, «...fuese servido de mandar que todas las rentas reales que andan en administración se arrendasen».

Y la tercera, «...que se declare la sentencia sobre que la sala de millones vuelva al Consejo de Castilla donde estaba con tres del mismo Consejo y uno del de Hacienda y los cuatro procuradores de Cortes».

Una vez más, el reino, ahora a través de su Diputación, ha dejado constancia de un orden secularmente defendido por las ciudades, en el que son estas las que administran el servicio de millones por la vía jurisdiccional. La propuesta de que se entreguen las superintendencias a los corregidores supondría el reconocimiento explícito, por parte del rey, del compromiso contraído en las escrituras de millones y, dicho reconocimiento, traería consigo

(7) AC, leg. 122.

(8) Cap. 15, fol. 17, 1.^{er} género.

(9) Cap. 11, fol. 23, 2.^o género.

(10) Cap. 14, fol. 24, 2.^o género.

la transacción de la reforma. La Diputación nos descubre, además, los vínculos e interés que se daban en las ciudades en torno a los arrendamientos. Pero es el tercero de ellos —el que se refiere a la vuelta de la Sala de Millones al Consejo de Castilla— el que nos llama la atención sobre el hecho de que la incorporación de la Junta al Consejo de Hacienda no había dejado de generar oposición a lo largo del reinado de Carlos II. Por consiguiente, el reino no abandonaba su aspiración de continuar contando con una institución en la Corte que aglutinara su representación, la defensa de las condiciones de millones y la administración del servicio de millones.

En lo que se refiere al tema del fraude fiscal utilizado por los reformadores para justificar la reforma, también la Diputación elabora una respuesta para refutarlo:

Y además Señor en lo que mira a la advertencia que se previene de que por el medio de la administración se va al reparo de los fraudes, tampoco puede ser pues tiene mucha mas costa una administración que un arrendamiento, y por consecuencia más fraudes, porque cuando el administrador descansa el arrendador vela porque lo mira con el negocio de que lo que perdiere lo ha de pagar de sus bienes y fianzas...

Un mes después de esta consulta, el 4 de septiembre, la Diputación elabora otra contra el decreto de 23 de julio (11). Mucho más corta que la anterior, insiste en los puntos más conflictivos. Se reitera la reivindicación de que la Sala de Millones vuelva al Consejo de Castilla, pero, sobre todo, se denuncia el control y omnipotencia que el gobernador del Consejo de Hacienda ejercía sobre los arrendamientos, al no contar ni con los dos consejeros de Castilla —extremo que, como vimos, había reivindicado Ibáñez de la Riba—, como prescriben los capítulos de millones, ni con los procuradores, a la hora de establecer las condiciones, pues, en este último caso, el gobernador utiliza la facultad que le concediera Medinaceli de decidir qué ministros asistirían a la Sala, introduciendo un número superior para obtener la mayoría necesaria en las votaciones.

Por su parte, el Consejo de Castilla, a través de su presidente, Antonio Ibáñez de la Riba, eleva una consulta a Carlos II, el día 5 de octubre, por la que igualmente se opone a la reforma (12). En ella comienza aludiendo a uno de los principales problemas que conllevaba el que los corregidores ejercieran tareas de recaudación y administración, esto es, el desfalco. Mas esto se hace acusando indirectamente a los ministros de Hacienda del fraude, por no remunerar debidamente a los corregidores (13). A continuación, alude a las competencias jurisdiccionales que la reforma acarrearía, hacien-

(11) *Ibidem.*

(12) BUG, ms. A-60.

(13) «...siendo materia muy escrupulosa y arriesgada poner la administración de justicia en ministros que no pueden sustentarse con los gajes del puesto necesitándolos a que procuren en fraude de la real hacienda y falta de la administración de justicia».

do hincapié en el adecuado tratamiento judicial del fraude a partir de los principios jurídicos de los tribunales ordinarios:

Es también igualmente cierto que si la jurisdicción de los superintendentes se halla no solo desabrigada, sino opuesta a la ordinaria, no podrá evitar los fraudes ni recaudar los tributos como se requiere, originándose continuas discordias y competencias de las dos jurisdicciones...

Termina el presidente Ibáñez conformándose con la consulta del Consejo de Castilla de 5 de octubre de 1681, que vimos más arriba.

A través de la contestación que Carlos II da a esta consulta, sabemos que la reforma no se implantó en todo el reino inmediatamente, manteniéndose los corregidores en sus funciones de administración (14) en aquellos lugares en donde las rentas estaban en régimen de arrendamiento y donde fue posible. Por lo que, los justicias seguían mostrándose como la alternativa más eficaz para los reformadores, lo que significaba que el compromiso político seguía articulando las relaciones entre el rey y el reino.

A pesar de la intransigencia de las ciudades, y aunque el impulso reformista se adaptase a la realidad interna, las reformas continuaron partiendo del Consejo de Hacienda, dirigidas, a partir de diciembre de 1692, por su presidente Pedro Núñez de Prado, conde de Adanero. Es la propia Diputación la que va a sufrir directamente las consecuencias de las reformas, pues en seguida, desde este Consejo, se van a oír voces recomendando su extinción.

VI.2. La reforma de la Diputación del reino

La Diputación del reino poseía la representación del reino en ausencia de Cortes (15). Este extremo la había convertido, durante el reinado

(14) «En algunas provincias se ha tenido por conveniente poner administradores para la ejecución de la planta que está resuelta porque siendo preciso salir por su persona a perfeccionarla sería faltar los corregidores a su principal empleo, pero en las demás donde se ha podido conciliar por hallarse las rentas en arrendamiento se mantienen por ahora los corregidores». A ello añade que «y en todas puesta la planta en regla será más fácil no dividir las jurisdicciones y lo tendrá presente cuando llegue el caso». En 1692, nos encontramos con que en Cuenca y Salamanca son sus corregidores quienes ejercen todavía las labores de administración, con Julián Manuel de Arriaga y San Martín, y Joseph de Villanueva, respectivamente.

(15) Eran tres los caballeros diputados miembros de la institución, los cuales tenían un salario de 1.000 ducados, además de 300, preceptivos por casa de aposento y propinas habituales. También formaban parte de ella, dos secretarios, un tesorero general, un contador, un capellán del reino, dos oficiales mayores de las contadurías del reino, dos oficiales segundos de las escribanías, cuatro abogados, un cajero, un escribano de cámara, amén de los porteros. Desde el encabezamiento de alcabalas de 1669, García Medrano había sido miembro de la Diputación, y del Consejo Real y del de Inquisición, Esteban Bonifaz y Joseph Vicente de Borja. Vid. F. Tomás y Valiente (1982). *La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)*, en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*; Madrid. También, J. I. Fortea (1989). *Trayectoria de la Diputación de las Cortes*, en *Las Cortes de Castilla y León*; Valladolid.

de Carlos II, dada la ausencia de convocatoria, y debido a la evolución que había seguido la Junta de Millones, en el único organismo que, de hecho, poseía la representación del reino, habiendo desempeñado, según hemos visto, un papel activo como defensora de los acuerdos firmados entre rey y reino en las escrituras de millones.

La historia de la Diputación había pasado por diversas alternativas a lo largo del siglo XVII. En el año 1622, la Diputación había introducido un pleito en el Consejo de Castilla, con el fin de que fuese la Junta de Millones la que se le agregase, proyecto contra el que se opuso el reino (16), y al que Felipe IV respondió con la agregación del ejercicio de la Diputación a la Junta de Millones, pasando dicho ejercicio a los escribanos mayores. El reino reaccionó contra este desenlace y, como alternativa, propuso a Felipe IV la reducción de salarios (17). Aunque finalmente se aceptara esta propuesta, reduciendo los salarios, como así lo expresaba la Diputación, de 1.000 ducados a 500, Felipe IV, por un decreto de 18 de septiembre de 1628, concedió un crecimiento de 800 ducados para los comisarios, diputados y secretarios de millones, medida que, sin duda, hemos de relacionar con las dificultades que se había encontrado el servicio, de dos millones anuales, concedidos en 1626 por seis años, y que ahora se trataba de remodelar. Finalmente, se adoptó la fórmula del encabezamiento, el cual se pagaría durante un período mayor, a razón de un millón por año, siendo sancionado por una cédula de 9 de febrero de 1629.

El procedimiento del salario fue utilizado con frecuencia para mantener tranquilo al reino ante las sucesivas peticiones de servicios. De forma simultánea, los gobernantes se mantuvieron fieles a un espíritu de recorte presupuestario de aquellas instancias u oficiales que no suponían una «utilidad» para los intereses de la Corona, o que querían amoldarse a los nuevos criterios de expedición, y sobre cuyo supuesto justificaban las reformas llevadas a cabo en el número de ministros e instituciones. También se utilizó este principio en el caso de la Diputación. Y los problemas, a este respecto, se repitieron en el año 1649, cuando, ante el cese del encabezamiento de alcabalas, en las condiciones del servicio de millones se establece que los salarios de sus oficiales ya no estarían consignados en aquellas (18). En

(16) La ciudad de Valladolid apoyó la reforma a través de una carta que envió a la Comisión con fecha de 2 de febrero. AHN, Consejos, leg. 51.449.

(17) Propuesta que hace en los siguientes términos: «...y para que se excusen costas y no se quite la Diputación se reduzca el salario de cada uno de los comisarios y diputados a la mitad del que llevaban los comisarios en el intermedio de estas Cortes, y lo mismo del que gozan los diputados que son todos igualmente a mil ducados cada año y se vienen a reducir a quinientos con más de trescientos ducados para casa de aposento y los demás emolumentos que les toca».

(18) Estas consignaciones, desglosadas, quedan como sigue: renta del tabaco, 4.000; renta de los azúcares de Granada, 1.000; renta de pescados del reino, 3.500; renta de la pasa de Málaga, 2.500; renta del jabón, 2.000; renta del papel, 2.000. AHN, Consejos, leg. 51.449.

1663, en las últimas Cortes del reinado, Felipe IV se plantea, a instancias del reino, la posibilidad de agregar la Diputación a la Comisión de Millones. Mas, dadas las características de estas Cortes, finalmente se desestimó el proyecto. No hemos de olvidar que las alcabalas también fueron instrumento de los grupos de poder local, desempeñando en este contexto un papel similar al del servicio de millones. Estando en manos de los poderosos, en quienes había recaído buena parte de las enajenaciones, se habían perpetrado idénticos excesos de los que ellos mismos fueron sus directos beneficiarios. Después de la muerte de Felipe IV, ante el fracaso de la anterior solución, como mal menor se planteó la posibilidad de acabar con alguna de estas enajenaciones; pero, aunque se expidió orden para estudiar la legitimidad de cada una de ellas, el plan no se llevó a cabo, de modo que se optó por la misma táctica seguida con respecto a los millones. Así, el derecho de alcabalas también se vio afectado por la nueva situación de diálogo individual con las ciudades a la hora de establecer la contribución.

En el año 1670, bajo la presidencia de Lope de los Ríos, se había presentado una situación insólita, al plantearse la prorrogación del encabezamiento de alcabalas sin la convocatoria de las Cortes. Se pidió a las ciudades que enviasen sus poderes a la Cámara de Castilla para otorgar la escritura de la prorrogación del encabezamiento general, poderes que se entregaron por decreto de 4 de mayo. El presidente de Castilla, Pedro Núñez de Guzmán, los miembros de la Cámara, asistentes de Cortes y los Diputados del reino estudiaron dichos poderes, otorgándose la escritura del encabezamiento. Finalmente, a consulta de la Junta de Asistentes de Cortes de 14 de mayo, la reina gobernadora se conformó con ella (19). La Diputación había elevado una consulta previa —el día 11—, por la que no mostraba ninguna oposición a este irregular procedimiento (20). Y ello, a pesar de que el Consejo de Hacienda venía controlando las alcabalas desde su agregación en 1658 y había conservado su ascendiente en el proceso de elaboración de las escrituras. Su resistencia sí se dejó sentir con respecto a los millones. Puesto que las prórrogas del servicio tenían lugar también sin la presencia de las Cortes, hemos de ver en ello la oposición a que un organismo ajeno al reino, como lo era el Consejo de Hacienda, controlase su administración.

La solución adoptada no podría alcanzar los resultados deseados, si antes no se arrebatara de forma simultánea el control de las causas suscitadas sobre el derecho a las ciudades. Tres años después, en la misma línea que apuntamos con respecto al servicio de millones, podemos encontrarnos con que se expide una cédula, con fecha de 21 de enero de

(19) AHN, Consejos, leg. 4.443.

(20) *Ibidem*.

1673, por la que se recordaban, en concreto, a la Chancillería de Granada, las cédulas insertas en sus ordenanzas y las leyes del reino, según las cuales el conocimiento de las causas relacionadas con pechos, derechos, alcabalas, unos por ciento, y otros géneros pertenecientes a las rentas reales tocaban privativamente al Consejo de Hacienda. Se especifica que quedaban inhibidos los oidores y alcaldes de hijosdalgo, declarándose nulos por defecto los autos que expidiese la Chancillería. A esta se le reservaba solo el conocimiento de los agravios que tuvieran lugar con motivo de los repartimientos de encabezamientos particulares de alcabalas efectuados por las ciudades y villas (21). La Chancillería quedaba relegada al papel de servir de refugio de aquellos vasallos desprotegidos contra los atropellos que los dirigentes locales pudiesen cometer a la hora de establecer los encabezamientos, mientras que, inicialmente, al Consejo de Hacienda competían aquellas causas utilizadas por los poderosos para regir la contribución. Pero estas medidas parciales no solucionaban el problema de control fiscal. La extinción se vislumbraba como la única alternativa satisfactoria.

A finales del año 1693, ante lo que para entonces la extinción era ya una amenaza seria, la Diputación elabora un memorial en el que se defiende de este inevitable destino. En él hace una breve historia del organismo, defendiendo su «calidad» institucional, argumento de peso que se contraponía al de ahorro esgrimido por los partidarios de la extinción. A su vez, el gobernador de Castilla, Manuel Arias, en unos momentos en los que el gobierno estaba dividido entre la denominada junta mayor de ministros y la propia reina María Ana de Neubourg (22), y en una situación un tanto delicada, ante la preponderancia del Almirante y de la reina (23), prepara una consulta sobre la debatida extinción. En ella, el presidente de Castilla (24), mostrándose a favor de la extinción de la diputación a partir de los mismos argumentos esgrimidos de ahorro de «gastos superfluos», propone como solución, que «...teniendo el reino la Diputación de Millones, podrá cometer a dichos ministros este encargo y conservar en ellos toda la representación, honras y favores que ha debido a S.M. en los diputados de alcabalas» (25). Unos días más tarde, el 22 de diciembre, los diputados, haciéndose eco de esta consulta, refutan los argumentos y la propuesta del presidente. En primer término, se cuestionan irónicamente «...si podrá ser o no del servicio de S.M. que por darle una cantidad tan corta como quince qtos. de maravedíes cuando por otras partes se distribuyen y gastan por sus ministros sumas tan excеси-

(21) BN, ms. 10.398.

(22) J. Lynch (1975). *España bajo los Austrias*; Barcelona, t. 2, p. 354.

(23) J. Fayard (1982). *Op. cit.*, p. 147.

(24) *Ibidem*.

(25) AC, leg. 122.

vas que el referirlas causara escándalo». En segundo lugar, en cuanto a que se encargue la Diputación a los comisarios de millones, la rechazan, por cuanto que estos «...se hallan sumamente ocupados en las asistencias de su sala por las mañanas, y tres tardes de cada semana en la administración, beneficio y cobranza de ellos y pleitos y causas que se originan..». La alternativa que los diputados presentan al rey será mucho más radical: que «...se convoquen Cortes generales y que en el ínterin no se haga novedad en la Diputación que las representa...» (26). De esta forma, la representación del reino volvería a ser operativa por sí misma, pues a través de ella se dispondría su futura articulación.

Seis meses después, por un decreto de 15 de junio, se suprimía la Diputación, declarándose que los quince qtos. de maravedíes que les estaban asignados se aplicarían a la real hacienda (27). El 18 de junio de 1694, un nuevo decreto trasladaba su representación a los cuatro procuradores de la Sala de Millones (28), tal y como propusiera el presidente de Castilla, y conforme a la instancia del reino presentada en las Cortes de 1663. Con este traslado, en la práctica, se privaba a las ciudades de la capacidad de representar al reino en ausencia de Cortes, pues la Sala de Millones había sido manipulada lo suficiente como para no poder ejercer, ni ella, ni sus ministros, dicha representación (29). Aunque se hubiera justificado la pretendida extinción como un medio para que la hacienda se embolsase los quince qtos. de maravedíes que tenía consignados, hemos de ver en el decreto de 18 de junio la culminación de un proceso a través del cual los reformadores han ido, poco a poco, instrumentalizando, por medio de la reforma, la representación del reino, a fin de desvincularla de las ciudades. La propia Diputación, consciente de ello, argumenta, alarmada, que con su desaparición «...en vez de quedar premiados los buenos y leales servicios del reino, las ciudades tendrían por castigo el verse desautorizadas en la Diputación que las representa, y cuando se trata de reformar el abuso con que los pueblos han sido afligidos, a estas en vez de alivio se les refundiese descrédito tan perjudicial y gravoso como quedar destituidas de quien les defendiese y amparase y de quien conservar su voz y representación contra el derecho que los reinos adquirieron por beneficio de los señores reyes». Precisamente, a través de la «desautorización» y «descrédito» de la representación, la Corona pretendía impedir su simultánea instrumentalización jurídico-política

(26) *Ibidem*.

(27) BN, ms. 10.300.

(28) En concreto, se ordena que su representación «...se mantenga y conserve con todos los honores y preeminencias sin alguna limitación en los cuatro procuradores que hoy asistieren en la Sala de Millones...». BL ADD, 9.935, en la copia que hay en la Biblioteca Nacional se da la fecha de 16 de junio, para este decreto.

(29) *Vid.* J. L. Castellano (1990). *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo*; Madrid, p. 112.

por parte de las ciudades y de los tribunales reales. De esta forma, tal y como argumenta después la Diputación, se privaría a las ciudades de sus «preeminencias», es decir, de aquellas competencias en materia fiscal, transformadas en prerrogativas políticas, que estaban sancionadas por el rey a través de un pacto. Estas prerrogativas, a su vez, sirven como recurso argumental de fuerza a la Diputación para protegerse de la amenaza que sobre ella se cierne, dado el poder que las ciudades poseían. Además, si al derecho de representación, al que alude la Diputación, añadimos su inmediata articulación en los principios constitucionales formados en torno a la idea de reciprocidad de gobierno, podremos comprender que el reducto en el que se había convertido la Diputación de Alcabalas, como voz «autorizada», según hemos podido comprobar, eminentemente combativa, del reino en ausencia de Cortes, se constituyera en una cuestión de gobierno que los reformadores debían resolver. Lo que, en definitiva, se trataba de conseguir a través de la «desautorización», era desvincular las escrituras de millones, y con ellas la norma fiscal, de una representación que comprometía al rey y que se había articulado, no a partir de una relación negociada, susceptible de alterarse, entre dos poderes preeminentes, como tal compromiso demandaba, sino en un orden jurisdiccional que escapaba al control directo del rey.

VII

ÚLTIMOS AÑOS DEL REINADO (1695-1700)

VII.1. Administradores generales y particulares

Como hemos visto, la caída de Oropesa no supuso una paralización de la reforma. Un año después de su dimisión, se creó un comité dedicado al estudio de las transformaciones que pudiesen introducirse en la monarquía, bajo un prisma fiscal y hacendístico. Así, en agosto de 1692, aún durante la gobernación de Bartolomé Espejo, se creó la Junta de Negocios de Hacienda. En sus manos se colocaron materias como: el análisis de lo que la monarquía necesitaba anualmente para sus asistencias, el estudio de las mercedes situadas, de los oficios vendidos, de los débitos de jurisdicciones, alcabalas y demás cosas enajenadas, de los valores de las rentas reales y servicio de millones, etc. Temas todos que afectaban directamente a la confección de un tanteo del caudal disponible. Con la creación de esta Junta, llegada en un momento en el que la reforma de Oropesa ya se había implantado, lo que en realidad se producía era la constitución de un organismo cuya tarea era la de recabar la información detallada para conocer la disponibilidad de la hacienda, a través del nuevo orden fiscal.

Para llevar a término este objetivo, se dotó a la Junta de la pertinente capacidad de maniobra institucional, de acuerdo con unos principios de expedición. Para que las disposiciones de la Junta se cumplieran, se estableció que su ejecución corriese por negocios y no por Consejos, designándose a un ministro, que actuaría como subdelegado de los presidentes a quien correspondiese, y cuya tarea era cuidar de su ejecución (1). De esta Junta salieron reformas como la suspensión de mercedes decretada ese mismo año.

(1) BN, ms. 10.491.

La formación de esta Junta y las materias de las que se ocupó nos muestran que la transformación del orden fiscal y de los privilegios tradicionales del súbdito eran objetivos interrelacionados. Una transformación que, si apuntaba a un cambio del concepto de fisco, estaba impregnada de un espíritu estratégico al que la corona se había visto abocada, dados los resultados insatisfactorios —entiéndase por tales la incidencia del fraude— obtenidos por medio de la negociación política con las Cortes. A través de dicho espíritu, se pretendía descubrir los posibles resquicios capaces de arrebatar a las ciudades, de forma soterrada, su control de la contribución y obtener, simultáneamente, la implantación de una normativa fiscal, instrumento de la *regalía*. Transformar, ordenar e innovar todas las medidas susceptibles de conseguir, no ya beneficios inmediatos para el fisco, sino una remodelación de la hacienda, en detrimento de los seculares derechos y privilegios del reino, es el espíritu que, a su vez, aconseja cada una de las medidas adoptadas en este sentido. Una necesidad que, si estaba latente en todo momento, se hacía más evidente cuando una situación crítica sacaba a la luz el carácter urgente de la obtención de fondos.

A este respecto, la difícil situación por la que, en 1694, estaba pasando la guerra en Cataluña puso en alerta a los ministros (2). Se imponía la formación de un ejército potente, según palabras del Consejo de Castilla, «capaz de resistir el poder de nuestros enemigos». Con tal motivo se volvió a plantear la reforma de la hacienda. A la Junta de Medios, presidida por el gobernador de Hacienda, se le encarga esta tarea; después se somete la consulta al Consejo Real. El 6 de diciembre de 1694 entrega la suya el Consejo, el cual, sin someterse al juego de consultas formales de intención desarrolladas por los gobernantes en los últimos años, respondió abogando por la convocatoria de Cortes para decidir las medidas contributivas convenientes (3).

Sin duda, en esta propuesta del Consejo había influido el desconcierto que desde 1693 flotaba en la monarquía, con la nueva «planta de go-

(2) Vid. G. Maura y Gamazo (1954). *Vida y Reinado de Carlos II*; Madrid, t. II, p. 53 ss.

(3) «Lo que mira poner la administración de la real hacienda y las cosas en mejor planta... necesita de más tiempo, mas, siendo necesario que esto se ejecute con la mayor presteza que se pueda, pues consiste en lo que se ejecutase el remedio eficaz y permanente de las necesidades públicas, que los que se dan sin esta providencia no alcanzan, y son temporales y monetarios. Y que V. Majd tenga a la mano medios suficientes para suvenirlos y socorrer sus ejércitos y armadas sin experimentar los ahogos que hoy se padecen, ni verse necesitado a discurrir en gravar a sus pobres vasallos afligidos, será razón desde principio a esta obra para que se haga con el conocimiento, perfección y duración que conviene, no halla el Consejo otro medio que el de las Cortes, pues su conocimiento particular y práctico de las providencias y remedios más inmediatos y convenientes asegurará los aciertos en la administración de los reales haberes, y en la nueva planta que conviene hacer, y sus especiales noticias del estado de los pueblos, y caudales de los reinos, podrán con mejor pulso y mayor seguridad y proporción, disponer y ejecutar las conductas de soldados y subsidios extraordinarios que fueren menester entre tanto que los pueda fructificar la nueva planta y administración», BN, ms. 10.919. Vid. G. Maura y Gamazo (1954). *Op. cit.*, p. 70 ss.

bierno» y el reparto de poder que esta originó entre el condestable, el almirante, Monterrey y Montalvo. A lo que aún hay que añadir las dificultades financieras por las que la Corona estaba pasando. Hemos de tener presentes las diversas suspensiones de pagos decretadas durante estos años, entre las que se puede destacar el decreto de 28 de noviembre de 1692, por el que se suspendieron los pagos de las deudas de la monarquía contraídas hasta 1690 —con la excepción de la Casa Real o guerra (4). Alentado por esta coyuntura, el Consejo reanuda los deseos de reforma, dándoles una orientación diferente, y aboga porque el secular deseo del reino de un orden fiscal, como el de los millones, salvaguardado a través de las Cortes y gestionado por las ciudades, vuelva a ser una realidad. Pero, en cualquier caso, la reforma no se llevó a cabo ni con el reino ni sin él.

Así, ante la falta de una alternativa concreta a las necesidades de numerario, los ministros de Hacienda, de acuerdo con los principios administrativos y de ejecución, intentaron solucionar sus problemas a través de las deudas que las poblaciones seguían teniendo con la Corona, como queda reflejado en la cédula de 28 de noviembre de 1692 (5), y ello a pesar del decreto de 6 de febrero de 1687, por el que se había concedido una remisión y transacción de los débitos. Para soslayar esta última orden, se declara que la remisión solo afectaba a primeros contribuyentes, mientras que la transacción solo podría ser válida en caso de estar aprobada y ejecutada, lo que colocaba a la mayoría de los pueblos a merced de la nueva disposición. Con el fin de alcanzar una mayor eficacia en las cobranzas, se entrega a los superintendentes la jurisdicción de los jueces, tribunales y jueces conservadores que con anterioridad habían tenido a su cargo el cobro de las deudas por las que era necesario el despacho de ejecutor, pasando a poseer, además, la jurisdicción en primera instancia. Ahora quedaba en manos del ministro de Hacienda, según ya había establecido una orden del día 24, la capacidad de enviar un solo ejecutor a cada villa, mientras el resto de jueces y tribunales no podría continuar haciéndolo. Se dispone que el superintendente de cada provincia o partido debía remitir mensualmente la certificación de los ministros, a cuyo cargo estaba cada renta, de lo que fuesen cobrando. En caso de no constar por certificación del contador haberse remitido las certificaciones, no se les podrían librar los salarios ni a los administradores ni a sus ministros. Si los superintendentes incurrieran en falta, quedarían cesantes. De esta forma, se intenta mantener el control sobre los ministros y oficiales, vinculándolos directamente con el monarca, insistiendo en su responsabilidad.

(4) H. Kamen (1981). *La España...*, p. 603-604.

(5) AGS, CJH, leg. 852.

Estos mandatos no estuvieron exentos de dificultades. Para defenderse de esta ofensiva, las poblaciones comenzaron a enviar a la corte a personas para solicitar en el Consejo de Castilla remisiones sobre los débitos. Ello obligó a Carlos II a expedir una nueva cédula, por la que instaba a los justicias de los lugares a que impidiesen tales procedimientos. Además, se entregaba al superintendente el conocimiento de estas causas, en detrimento del Consejo Real (6). Por lo que se refiere al control pretendido por los ministros de Hacienda sobre administradores y superintendentes, se encontró con la resistencia de contadores y administradores particulares, quienes no enviaron las certificaciones que se les pedían, además de que se apropiaron la jurisdicción de la cobranza de los efectos con que las villas de sus partidos contribuían (7).

El papel desempeñado por los administradores particulares, en cuanto iniciales representantes y defensores de los intereses de los poderosos del lugar, de oposición a los administradores generales, o, en su caso, a los superintendentes, llegaba a su mayor intensidad. Ello obligó a Carlos II a disponer que fuesen los administradores particulares quienes se encargasen de la cobranza de los débitos que se pagaban en las arcas de las ciudades cabeza de partido, quedando los superintendentes para supervisar su cumplimiento, con quienes, además, se deberían *corresponder*. De esta forma, se prefirió condescender con las ciudades, a cambio de la seguridad de que la deuda sería de alguna forma gestionada y de que, al menos inicialmente, no ofrecerían resistencia a los superintendentes. El intercambio de concesiones, propio de una negociación, entre el monarca y las ciudades, se pone de manifiesto una vez más. Fueron los administradores particulares, a los que hemos de añadir los oficiales subalternos, los que en este terreno desempeñaron un papel decisivo. El reino podía haber sido privado de sus principales instrumentos y el Consejo de Castilla podía haber sido desplazado en favor de Hacienda —un desplazamiento que no fue corroborado por las ciudades, que continuaron otorgándole un protagonismo destacado a través de sus recursos—. Las ciudades contaban, además, con el recurso de la recaudación por menor para enfrentarse al monarca y conseguir adaptar su voluntad en favor de sus intereses.

Siempre la reforma se encontraba a medio camino entre la orden regia y su acatamiento. Era en la realidad interna de las ciudades en donde

(6) C.R. de 2 de diciembre de 1692.

(7) De ello se queja don Juan Francisco de Segura, subdelegado en Jaén del conde de Pezuela, según refiere en carta de 13 de enero de 1693: «...aunque se previene que el contador de ese partido, remitiese certificación de lo que se estaba debiendo en la villas y lugares comprendidos en él con toda separación, no lo ha ejecutado, y por la falta que hace para despachar a la cobranza, se servirá V.I. de mandar se me remita, sin ninguna dilación, sin dar lugar a que se pase el tiempo de esta cosecha de aceite y vino, en que más cómodamente se puede hacer...» AGS, CJH, leg. 852.

realmente se decidía el destino de las disposiciones emanadas de la *suma potestad*. Las estrategias que, según vimos, tuvieron que ser puestas en práctica para impedir los rechazos del reino a los cambios y transformaciones son lo suficientemente expresivas de la fuerza y de los recursos con que el súbdito contaba para imponerse a la voluntad soberana. Podían emitirse disposiciones, cédulas, decretos, órdenes y mandamientos, pero si estos no eran acatados por los súbditos, poco se podía hacer para transformar el orden y las normas vigentes. Las instituciones en la corte podían ser transformadas, podían crearse instituciones nuevas en las provincias, pero siempre, en el nivel más bajo de la pirámide, existían pequeñas células capaces de bloquear las disposiciones de la Corona merced al concurso de recursos jurisdiccionales y de poder, adaptándolas al discurso jurídico-político territorial. Por tanto, no debe extrañarnos que los ministros de Hacienda sigan buscando la solución que solvete sus apuros. Los medios que durante estos años hemos visto que los reformadores perseguían a través de diversas experiencias institucionales tenían como objetivo, además del de recabar la información necesaria para configurar la reforma, el de hallar soluciones concretas, estratagemas susceptibles de conseguir que los nuevos criterios de contribución se implantasen para servir a los intereses de la monarquía. Si las grandes reformas se vieron abortadas, o tuvieron que adaptarse, debido a la oposición de las ciudades, la pequeña reforma, el ardid se erigía en el medio ejecutivo llamado a obtener por la vía indirecta, es decir, al margen del orden jurisdiccional, la mayor rentabilidad fiscal posible. Y, en realidad, las medidas adoptadas para resolver problemas concretos de fraude fueron perfilando de forma progresiva un nuevo concepto de gestión administrativa, que poco a poco se fue articulando en los tribunales.

En este sentido, unos meses después de que se hubiera encargado a los superintendentes el cobro de partidas adeudadas, y gracias a la información que se había pedido a los administradores en años anteriores, el 6 de junio de 1693 se estableció un arancel de los derechos que debían percibir los ministros que se encargaban de la administración y cobranza de las rentas reales y servicio de millones (8). Con este arancel se regularon, no solo las cantidades que estaban autorizados a percibir, sino, lo que era más importante, los derechos que no podían embolsarse. Con este tipo de aranceles, además de «acabar» con la especulación de los fondos fiscales por parte de los ministros y oficiales de Hacienda, se pretendía someterlos a una gestión administrativa. En efecto, se trataba de acabar con una gestión vinculada a los atributos del súbdito, en la que su ejercicio sirviese de manifestación de tales atributos y, por consiguien-

(8) AHN, Consejos, lib. 1474, nº 6.

te, de instrumento de poder. A partir de estos momentos, el cobro de determinados «derechos» supondría un acto de corrupción y de atentado contra la «causa pública».

VII.2. Últimos intentos de controlar la deuda: el ministerio del conde de Adanero

Como hemos apuntado, el escollo con el que se enfrentó el gobernante fue el acatamiento de las reformas por las ciudades, lo que significaba que la hacienda seguía sin someterse a pautas de gestión administrativa. De ahí que muchas veces la reiteración de las medidas ya adoptadas fuese algo común a los decretos reformistas. Con la llegada del conde de Adanero, se elabora una nueva instrucción, fechada el 24 de enero de 1695, en la que se contienen algunas de las reformas que a lo largo de la segunda mitad del siglo se habían ido introduciendo (9). Dicha instrucción es un compendio de las que se habían dado en los años 1647, 1682 y 1688. El propio ministro desvela este extremo cuando insta a los superintendentes, administradores, corregidores, tesoreros, etc., a que, ante el incumplimiento de las instrucciones aludidas, se apliquen al cumplimiento de los capítulos que ahora se elaboran, erigiéndose estas en el motor del «gobierno público».

En primer lugar, se mencionaban los caudales de rentas y servicios. Estos, según lo dispuesto, debían entrar en las arcas reales situadas en las cabezas de partido y provincia, que continuaban teniendo tres llaves. Una quedaba en manos del superintendente, administrador, corregidor o alcalde mayor. La segunda permanecía en poder del contador de la superintendencia, o de la cuenta y razón de las rentas. Y la tercera la tendría el depositario. El dinero lo debía recibir el arquero. Se insiste en la existencia de libros de cuentas en las circunscripciones fiscales, y en la duplicidad de los documentos de registro como principio de supervisión contable, pues se establece la existencia de dos libros: uno de las arcas y otro del arquero. Al final de cada semana, se tendrían que ajustar ambos para proceder al cierre del dinero.

El segundo capítulo establece que, para la entrada del caudal en las arcas tenían que concurrir los tres. Donde hubiese contador, sería este el que tomase la razón de las cartas de pago en un plazo de dos días, y donde no, se recurre al regidor más antiguo.

El tercero se refiere a la salida de caudales. Esta tenía que ser también con la concurrencia de las tres personas en cuyo poder estaban las

(9) AHN, Osuna, leg. 2.269.

llaves. Ni el tesorero, ni el depositario, ni el arquero, en cuanto que potenciales agentes del fraude, tendrían uso libre de los fondos. Todavía el capítulo ocho completa a este, al reiterar que, para intentar evitar el ascendente de los concejos en la administración de las rentas, no podían ser tesoreros, arqueros, depositarios, ni receptores, ningún regidor, escribano del ayuntamiento o concejo, y ello aunque precediesen cédulas o despachos de *suplimento*.

Siguiendo las pautas establecidas por Oropesa en cuanto al control de las arcas para evitar la dispersión de la recaudación, bien en función de los intereses de los poderosos, bien por causas simplemente fraudulentas, por el capítulo cuarto se reitera el auto que vimos de 5 de diciembre de 1691, por el que se había establecido que el contador, o, en su caso, el regidor más antiguo, sería quien cargaría las partidas al tesorero, depositario o arquero, para abonarlas a las ciudades o contribuyentes, por cuenta de las rentas, años o plazos establecidos, mientras que, por el quinto, se ordena que, para hacer los pagos, debía preceder informe del contador. El pago se haría mediante su intervención, debiendo preceder auto o libramiento del superintendente, administrador o corregidor, tomando la razón el contador.

No obstante, primero tenía que asegurarse que la recaudación entrase en las arcas. En el siguiente capítulo, ante las reiteradas irregularidades que por este lado se cometían, se recuerda que lo que procediese de las rentas y servicios que no estuviesen arrendadas, y de los débitos, debía ir a las arcas de la provincia (10).

También las reformas establecidas por los ministros podían acarrear diferencias y contradicciones. Así ocurrió con la llegada del contador de intervención de las arcas, quien muchas veces se enfrentaba con los superintendentes, cuando estos intentaban detraer cantidades de numerario del servicio de millones demandadas por la Corona para uso militar. Para atajar estas controversias, en el capítulo sexto de estas instrucciones se establece la prioridad del «real servicio» en los pagos de la contribución, a la vez que se somete al contador a la autoridad del Consejo (11). En el caso de que el pago correspondiese a juristas o librancistas, y la información también fuera contraria a que se efectuase, se dispone que

(10) «...ha de entrar precisa e indispensablemente en las arcas reales que al presente están formadas en las cabezas de provincia y de partidos del reino, sin que en esto se altere la forma».

(11) «...las pagas que por los superintendentes y administradores se mandaren hacer que no correspondan a lo que sobre ellas hubieren informado, siendo para urgencias del real servicio, por órdenes del Consejo, o señores presidentes de él, las cumplan sin embargo, porque de la dilación no se ocasione perjuicio y después dará cuenta al Consejo el contador, o persona que sirviere la contaduría por mano de uno de los señores secretarios de él, de lo que se le ofreciere sobre el pago que se le hubiere hecho, para que se le dé la orden que debiere ejecutar».

«...si el superintendente diere nuevo auto para que se ejecute, no obstante, lo cumpla el contador...». Con ello, el superintendente obtiene prácticamente poderes absolutos —entiéndase, de gobierno— en la provincia, pues se deja a su criterio el decidir cuándo un asunto debe ser considerado del «real servicio» y cuándo no, tarea que antes había sido competencia del Consejo de Hacienda. Consecuentemente, él es el supremo responsable del destino que se da a la contribución, con independencia de los compromisos que el monarca tenga contraídos con sus prestamistas. De nuevo, la Corona intenta superar el compromiso, el acuerdo y el pacto, en virtud de las «necesidades públicas».

No son ajenas a esta disposición las necesidades concretas de numerario que ahora tiene la monarquía para gastos del ejército, pues, al día siguiente, un decreto real establecía que el producto de las rentas reales, del que solo se excluían las mercedes que no excediesen de cinco reales al día y los juros de ese año, debía aplicarse por entero, sin ninguna «interpretación» ni «limitación», a la defensa de la «causa pública» (12), por lo que, con la instrucción anterior, se concede al caudal de las rentas la movilidad administrativa necesaria para que el monarca pueda disponer de él de forma indiscriminada, a pesar de los indudables perjuicios que ello acarreaba, y en detrimento de todas las personas que tenían interés en las rentas. Pero, en último término, la superintendencia de hacienda se va asentando como gestora y representante del «gobierno público» de la monarquía en las provincias.

El último capítulo solo hace referencia al acatamiento de estas instrucciones. El registro y control de las partidas, por un lado, y la preeminencia del superintendente, como gobernante de este orden, por otro, son las premisas que se establecen ante el obstinado incumplimiento y bloqueo practicado por las ciudades. Si el fracaso de reformas anteriores había llevado a pactar determinadas condiciones o reajustes sobre la marcha, no por ello la Corona, a través de sus ministros reformistas, como ahora es el caso de Adanero, deja de perseverar en las reformas administrativas a través de decretos o de nuevas instrucciones, insistiendo sobre lo que antes no había dado resultado. No parece sino que, de esta forma, se quiere recordar a las provincias cuáles son las nuevas condiciones administrativas impulsadas desde la corte y evitar que las ciudades actúen según unos modos de acción no sujetos a supervisión. Se refresca la memoria, a fin de presionar y obtener un reparto más favorable de los beneficios fiscales, merced a la gestión administrativa. En último término, con estas instrucciones se profundiza en la articulación del «real servicio» en una estructura administrativa conformada al efecto y gobernada por el superintendente.

(12) AHN, Estado, leg. 4.834.

A finales de 1695, el 23 de diciembre, Carlos II demostró su confianza en el conde de Adanero, nombrándole superintendente general de la real hacienda, dándole, además, el gobierno del Consejo de Indias (13) —desbancando así a Montalbo, quien ostentaba, junto con la presidencia de Indias, el gobierno de Aragón y Navarra en la Junta mayor de ministros, y quien, al año siguiente, sería destituido, junto con Carnero, por la reina (14). Después de Adanero, se suceden los gobernadores de Hacienda, durante cuyos cortos mandatos se mantiene una actitud de condescendencia con las ciudades, a la vez que los gobernadores siguen teniendo como objetivo fiscal la satisfacción de la deuda de las ciudades.

En enero del año siguiente, es decir, de 1696, pasará a ser gobernador de Hacienda Sebastián de Cortés y Lacárcel. Durante su mandato, se encargó a los superintendentes de las provincias el cobro de débitos atrasados desde 1695, encargo que se hizo por vía de comisión (15). Por tanto, la vinculación entre fraude y «jurisdicción extraordinaria» que hiciera acto de presencia durante el gobierno de Olivares, continúa acaparando la atención del gobernante, ahora a través del vínculo entre deuda y «gobierno económico».

Con la llegada de Manuel de Arce y Astete, el panorama no cambió, pues continuó vigente la preocupación por obtener fondos de los atrasos y débitos de las provincias, con lo que se sufren las consecuencias de la inoperancia de las medidas reformistas, impulsando disposiciones para solventar, en la medida de lo posible, el saldo de la deuda o fraude.

Meses después de la vuelta de Oropesa, el 7 de octubre de 1698, una cédula ratifica la que se diera el 28 de noviembre de 1692, por la que se disponía que en el cobro de débitos de las rentas reales y servicio de millones no se podía despachar más de un ministro a un mismo tiempo. Esta preocupación por obtener fondos de los atrasos originó numerosas extorsiones para las villas y lugares del reino, que veían así agravar sus cargas, a lo que no era ajeno el fraude. Con este motivo, durante la gobernación de Francisco Miguel del Pueyo, el 22 de mayo de 1699 se vuelve a condescender con las ciudades, emitiéndose un decreto por el que se les concedía una moratoria hasta finales de agosto, no pudiendo los administradores, hasta esa fecha, cobrar las deudas (16).

(13) BN, ms. 10.402.

(14) J. Lynch (1975). *España bajo..., op. cit.*, t. 2, p. 354.

(15) Con este motivo, por un auto de 25 de febrero de 1698, se ratificaba otro dado el 23 de junio de 1696, por el que se designaba un 6 % de lo que entraba en las arcas situadas en las ciudades cabeza de partido para las retribuciones de superintendentes y administradores, AGS, CJH, leg. 1.997.

(16) *Ibíd.*

Hasta finales del reinado, el cobro de los débitos sigue siendo la tarea principal en la que están ocupados los administradores y superintendentes (17). No parece sino que la situación que se produjo con la llegada del Conde-Duque continúa repitiéndose, pues la resistencia de las ciudades a la implantación de una norma fiscal, expresión de los nuevos criterios contributivos, sigue siendo el caballo de batalla del gobernante. Al ser el cobro de la deuda una tarea especialmente conflictiva, nos encontramos con que, una vez más, se puede entregar la administración a los corregidores, que pasan a ejercer funciones de superintendentes, o de administradores, cuando el corregidor lo es de una ciudad cabeza de partido. Si las administraciones tuvieron que entregarse con frecuencia a los justicias, vemos que la llegada de los superintendentes de Hacienda no supuso ningún avance en este sentido, pues el acatamiento y aceptación de estos ministros por las ciudades continuaba sin ser un hecho. Y ello aunque se les revista de grandes poderes, pues eran estos los causantes de los conflictos, ya que el territorio seguía sin poderse gobernar a través de la ejecución.

La adaptación de la Corona a una situación dada, en la que las ciudades continuaban siendo capaces de matizar los cambios y ajustar las transformaciones a sus intereses, de acuerdo con el poder fiscal que ostentaban, vino a ser la tónica dominante después de cada reforma. Por lo que, en último término, la Corona no pudo disponer de la contribución con independencia de las ciudades, manteniéndose vigente, aunque con el recurso a vías diversas, la negociación, o intercambio, como lenguaje de entendimiento entre ambos. De forma simultánea, el fraude, en cuanto que agente de choque contra la implantación de un sistema de contribución, continuaba siendo protagonista de manos de las ciudades.

(17) *Vid.*, a este respecto, la carta de Manuel de Rosales y Aguilar, de 26 de febrero de 1700, AGS, CJH, leg. 1.998.

CONCLUSIÓN

La incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda en 1658, en forma de sala, originaba la configuración de un fisco asentado en principios de gestión administrativa, frente a los principios jurisdiccionales en los que se asentaba el servicio de millones. Esto se ideó de acuerdo con un concepto «universal» del fisco, en función de unas «necesidades extremas», a partir de las cuales el gobernante hispano fue dando forma al gobierno de la hacienda, y con él, al «gobierno público» de la monarquía. De este modo, la hacienda del reino y la del rey quedaron unidas para servir de fundamento del derecho de *regalía*.

En efecto: la progresiva homogeneización fiscal impulsada por los primeros ministros encerraba una concepción del contingente hacendístico como género de riqueza. Como tal género, se constituía en sujeto preeminente de la monarquía, a la vez que como prerrogativa de la *suma potestad*. En consecuencia, la Corona concibió una conceptualización del fraude, a partir de la «necesidad» común del súbdito a participar con todo su esfuerzo en la «causa universal» de la monarquía. Al transformar esta última en «causa pública», aquella participación sufría la misma alteración, pues, de ser concebida como «socorro», pasará a conformarse en términos de «obligación», por contraposición al de «gracia» o «donación». Y fue la lucha de los reformadores contra el fraude, en lo que tenía de objetivo el aprovechar al máximo la riqueza susceptible de transformarse en contribución, la que llevó a que esta última se conformase en torno a la idea del derecho de *regalía*.

A partir de aquí, durante el reinado de Felipe IV, se desplegaron diferentes medidas para atajar el fraude, entre las que destacaba el envío de jueces comisionados con competencias homogéneas a las provincias. Después surgió la necesidad de establecer también un sistema de control del servicio de millones, cuya progresiva complejidad llevó a que se impusiese como medio de acción y gestión cada vez más generalizado y uniforme. La unidad-gestión administrativa paulatinamente definida por la reforma en los últimos años del reinado de Felipe IV, o durante el reinado de Carlos II, responde a una concepción aglutinadora del fisco, en la que

la necesidad de canalizarlo en un entramado institucional interrelacionado a partir de nuevos modos expeditivos pretende sustraerlo del fondo jurisdiccional atomizado del que procedía. Este era el papel que debían desempeñar las administraciones provinciales.

De la ejecución extraída del ejercicio de la justicia auspiciada durante el gobierno del Conde-Duque a través de los jueces de comisión, se pasó a la ejecución extraída de una norma conformada a partir de la voluntad soberana. Así, poco a poco, se fueron creando nuevas pautas y vínculos administrativos, se implantaron métodos de gestión contable, cuyo fin era conformar conductos y formas de acción susceptibles de vertebrar tanto la norma como el contingente hacendístico, y ello con el objeto de que el precepto fiscal fuese vinculante por una mera cuestión soberana. Por tanto, con la incorporación de la Comisión de Millones al Consejo de Hacienda, o con la unificación de la administración de las rentas reales y servicio de millones, los reformadores no trataban solo de homogeneizar la administración de los recursos fiscales para facilitar el control del soberano sobre estos fondos: lo que pretendían era vincular los millones a pautas de gestión susceptibles de favorecer la implantación de los nuevos criterios contributivos, y con ellos, la ejecución de la voluntad soberana. El objetivo de todo esto era incrementar el rendimiento fiscal.

Al unir los caudales en un nuevo almacén institucional, se vislumbraba su sometimiento a incipientes modos de intervención en aras de una «causa universal». Por tanto, además del deseado control sobre el servicio de millones, lo que los reformadores buscaban era su instrumentalización, en términos contributivos, para que, a partir de la implantación de su pretendida «universalidad», sirviese a las «necesidades» de la *suma potestad*.

De esta forma se estaba disputando el predominio de los dos fines enfrentados a los que debían servir tanto la riqueza del reino como la riqueza fiscal: las «necesidades extremas» de la monarquía o, por el contrario, la «utilidad común». En esta disputa también estaban en juego las reglas que debían regular la valoración y puesta en práctica de este cometido. De ahí que la «universalidad» aplicada al fisco tuviese también su expresión en el gobierno de la monarquía, haciendo acto de aparición, durante el reinado de Carlos II, la reforma del cuerpo de los consejos, esta vez en función de un «gobierno universal». A partir de aquí, el «gobierno público» tendrá como impulsor aquellos nuevos modos y formas creados en función de una idea «universal». La ejecución debía partir de las fórmulas expeditivas extraídas del ejercicio de la justicia para perfilar sus propias formas de acción, lo que atentaba contra el principio jurídico que daba sentido a la comunidad civil.

Por lo que se refiere a la relación de reciprocidad del monarca y del reino, sellada con las escrituras de millones, las ciudades desempeñaron un papel decisivo.

En efecto: después de 1658, parecía que las ciudades lo tenían más difícil para estar en condiciones de mantener una relación de reciprocidad con el monarca. Pero, en realidad, este desenlace no cambió radicalmente las cosas, pues hacía tiempo que la Comisión no ejercía como representante de *los reinos*. La reforma de la Junta llevada a cabo durante el reinado de Felipe IV había precedido a su transformación en Sala del Consejo de Hacienda. A partir de este momento, su papel se basó en el de ser evocadora de un pacto, tanto para las ciudades como para el rey. Para este, supuso el instrumento a través del cual podría introducir en las ciudades unas disposiciones con visos de legitimidad, conformadas en torno a una idea fiscal de «universalidad». A partir de este momento, la «causa pública» debía ser la que determinase la naturaleza e incidencia de la contribución y no los atributos o características del súbdito, mientras que para las ciudades fue el recurso argumental al que se acudió, siempre que la Corona actuó a sus espaldas, para defender la legalidad conformada en las escrituras de millones. Esto se hizo evidente durante los años posteriores a la incorporación de la Comisión al Consejo de Hacienda, cuando el reino presionó para que se respetase el orden dispuesto en las escrituras, o en momentos clave anteriores a los grandes proyectos de reforma, como ocurrió, por ejemplo, en 1691. Detrás de este tira y afloja seguía debatiéndose una relación de reciprocidad entre el monarca y los poderes del reino, en la que los derechos del súbdito—considerándose como parte de estos derechos la riqueza del reino—, salvaguardados en una pluralidad jurisdiccional, daban sentido al gobierno de la monarquía, por contraposición al «gobierno universal» dispuesto desde la Corona.

Naturalmente, el reino se resistía a los cambios, pero, sobre todo, a que a través de la reforma el monarca lograra alterar el *modus vivendi* que mantenía el equilibrio de poderes jurisdiccionales con capacidad de desarrollar sus propias formas de gobierno. La atomización de poderes debía pervivir, y las relaciones con el monarca debían mantenerse de forma recíproca, a fin de que aquellas «formas» no sufrieran ninguna alteración a causa del proceder del monarca. Así, la reforma únicamente podría introducirse si el súbdito participaba en su aplicación, no solo para que fuese expresión de su conveniencia, sino para sellar una relación de complicidad. Simultáneamente, si los millones tenían que ser suprimidos, solo podría hacerse a través de la convocatoria de Cortes, como se defendió en más de una ocasión, entre otros, por el Consejo de Castilla. Mientras no se llevase a cabo un cambio de contribución, todo podía resolverse a través del discurso político mantenido entre el

monarca, las ciudades y los tribunales ordinarios. De esta forma, se garantizaba no solo que el fisco, y con él el gobierno de la monarquía, fuera expresión de las necesidades de las ciudades y poderes jurisdiccionales del reino, sino que contribuyera a la articulación política de aquellos principios de los que era expresión, tal y como el servicio de millones lo había llevado a cabo. En torno a dichos principios, se podía seguir desarrollando el discurso político y no en torno a la norma emanada de la *suma potestad*.

En el discurso diario de los tribunales e instituciones era en donde el pacto político se llevaba a la práctica. Puesto que la Comisión había sido reformada y manipulada, a la vez que se desplegaron diversas innovaciones administrativas, en las circunscripciones fiscales tuvo lugar una dura batalla, que se prolongó hasta fin de siglo, y que fue refrendada y apoyada en la corte por el Consejo Real de Castilla, como resultado de la cual la Corona se vería obligada a optar por una política de contrapartida y negociación, manteniéndose estos principios como el punto de entendimiento entre rey y ciudades.

Como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, una vez se había dispuesto la reforma, esta siempre tuvo que adaptarse al discurso jurídico-político en torno al cual se conformaban los poderes del reino, hecho que se va haciendo más evidente a medida que progresa el alcance de las reformas. Que en los años posteriores a la incorporación de la Comisión al Consejo de Hacienda el reino hubiera mantenido sus posiciones y su fuerza, según el diálogo entre rey y reino que había venido caracterizando la contribución de los millones, es buena prueba de ello. A este respecto, la alternativa entre la figura del corregidor y la del administrador fiscal propiamente dicho nos ilustra perfectamente este fenómeno. Su origen se encuentra en los puntos de interés que mantuvo enfrentada a la Corona y a las ciudades desde que Olivares enviara, en los años treinta, a los primeros comisarios reales a las provincias. Ya entonces estos comisarios denunciaron a los justicias de la connivencia mantenida con las autoridades locales, merced a la cual la gestión del servicio de millones se aprovechaba para el desarrollo de todo tipo de actividades fraudulentas, lo que provocó que se cuestionase su validez en tanto que justicias y administradores.

En los años cincuenta tuvo lugar un debate, sobre esta disyuntiva, entre los ministros de Hacienda (1), en una disparidad de criterios que continuaría vigente hasta el final del reinado de Carlos II, y que se refería a dos formas distintas de entender las tareas fiscales: una, en el

(1) Vid. B. Cárceles de Gea (1994). *Fraude y administración fiscal...*, op. cit., p. 81 ss.

marco de una gestión jurisdiccional, como lo era la del corregidor, y otra, en función de pautas administrativas. El corregidor actuaba, instrumentalizando su condición de ser ministro del rey y representante de la jurisdicción real, como una pieza de engranaje en el discurso político diario en las ciudades. La alianza entre jurisdicción ordinaria y entramado de poder local en torno a la administración del servicio de millones convertía a las ciudades en verdaderos poderes territoriales, cuya cohesión se ponía de manifiesto a la hora de establecer el diálogo con el rey. El administrador, por su parte, actuaba como ejecutor de una norma gestada a partir del *imperio* del monarca, como transformador, aglutinador e intérprete de los intereses de la comunidad civil. La elección entre un ministro u otro suponía mantener una relación negociada con el territorio en la que la jurisdicción ordinaria sirviese de intérprete e interlocutor del conjunto de intereses locales, o, por el contrario, optar por una política agresiva de transformación. Como hemos podido comprobar, el progresivo recurso del gobernante hispano al corregidor, transformado en administrador vinculado al Consejo de Hacienda, incluso después de lanzarse las superintendencias de manos de Medinaceli o de Oropesa, nos descubre cómo la Corona tuvo que adaptar la reforma al orden jurídico-político imperante en Castilla, pues la misma vertebración e implicación del corregidor con el entramado de poder local era la única capaz de conseguir una gestión fiscal que, si no era la deseada, sí era más operativa que la obtenida por los administradores y superintendentes de Hacienda propiamente dichos.

Efectivamente, este orden era expresión del pacto fiscal instituido a partir de la primera concesión del servicio de millones, en 1590. Sin embargo, no llegó a depender exclusivamente ni de la pervivencia de una Comisión representante del reino, ni de la ratificación, a través de las sucesivas Cortes, de las escrituras de millones, sino que llegó a ser expresión de algo más que de un pacto fiscal hecho en Cortes. De ahí que, mientras no se produjese ningún cambio tributario, el orden establecido no tendría por qué verse en peligro.

Sin duda, una buena parte de culpa la tuvo el trasfondo constitucional en torno al cual se debatía el problema del fraude en el servicio de millones, pues este tuvo tras de sí una implicación política inmediata, desde el momento en que las escrituras no se cumplían en lo fundamental: en la paga puntual de las cantidades pactadas. De nada sirvió que en las escrituras de 1603 se estableciera la «obligación del reino a la paga del servicio y plazos del», pues los atrasos e impagos siguieron caracterizando la contribución en el servicio de millones. Tampoco fue más efectiva la insistencia de la Corona en este principio, como ocurrió en 1619, cuando se invitó a los oficiales encargados de la recaudación de los mi-

llones a que cumplieran los «acuerdos del reino» (2). El problema de esta «desobediencia» es que llevaba tras de sí el incumplimiento de un compromiso político, lo que no quería decir sino que este perdía su utilidad para una de las partes: para el rey. De ahí el empeño de los reformadores en dotar de ejecutividad a aquella «obligación» a través de la reforma. Y es que la rentabilidad de los millones no llegó a depender de la *ejecución* de una norma acordada entre rey y reino, sino de una gestión atomizada y *jurisdiccional* dominada por las ciudades, en tanto que poderes territoriales, de la que, amén de conseguir pingües beneficios, obtenían las herramientas para disponer un modelo de contribución en función de los atributos —considerada la riqueza como un atributo más— del súbdito.

Por consiguiente, los acuerdos firmados con anterioridad en las Cortes, en lo que tenían de vinculantes desde un punto de vista político, se transformaron en una cuestión jurisdiccional. Y es que el discurso diario de tribunales e instituciones, así como el gobierno del territorio en Castilla, venía dispuesto por los principios jurídicos del derecho común, por la utilización de atributos de poder, dignidad y honor de los que el monarca era partícipe. Y fue desde esta participación como se manifestaba la unión y pacto con el monarca: una unión jurídica. Ello provocó la misma vertebración de estos principios en el discurso político de la monarquía. Fue en torno a este sustrato como se asentó el pacto fiscal instituido con la concesión del servicio de millones: un pacto que, sin duda, sirvió para consagrar aquellos principios en tanto que conformadores de una relación de reciprocidad, ratificada a través de las escrituras de millones en las Cortes, y custodiada por la Comisión o por la misma Diputación. Pero, en este acuerdo no estaba previsto el aprovechamiento y la lectura polarizada de las ciudades del alcance de la presión fiscal —hemos de recordar que los millones gravaban a todos los súbditos sin distinción—, sino solamente las amplias competencias en materia administrativa. Además, estas competencias, no por ser uniformes dejaban de ser parte de un orden fiscal caracterizado por su heterogeneidad; de ahí que se lanzase toda una serie de reformas unidas bajo el mismo talante ejecutivo, incluida la instrumentalización de la Comisión, a partir de la cual se ideó una reforma administrativa susceptible de simplificar y concentrar la gestión del fisco en una estructura coordinada bajo el principio de «universalidad». De esta forma, el problema pasó de los acuerdos firmados entre rey y reino, a las ciudades y a la gestión jurisdiccional de los millones. Como consecuencia, el reto del monarca no se circunscribió a dichos acuerdos, pues alcanzaba a los instrumentos y afinidad de intereses

(2) Vid. J. I. Fortea (1992). *Reino y Cortes: el servicio de millones y la reestructuración del espacio fiscal en la Corona de Castilla (1601-1621)*, en *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen. II Reunión Científica. AEHM*; Murcia, vol. I, p. 69.

constitucionales en los que el pacto fiscal se integró, como se desprendía del comportamiento jurisdiccional de los millones. Fue aquella afinidad constitucional la que pervivió cuando se instrumentalizó, y finalmente se incorporó, la Comisión al Consejo de Hacienda o una vez que se dejaron de convocar las Cortes durante el reinado de Carlos II.

A través de la reforma, la Corona había intentado, precisamente, que el principio de «obligación» y «acatamiento», presente en las escrituras, articulara la gestión del fisco a través de un conjunto de formas y simplificación de pautas dotadas de una impronta ejecutiva. Con la entrada en escena de nuevos preceptos constitutivos del principio de *regalía*, a partir de los cuales la Corona quería dar respuesta a las «necesidades» del «gobierno público», el monarca se valió de su condición preeminente, a partir de una «extrema necesidad», para trastocar el fundamento jurídico-político del orden constitucional conformado en torno a los millones (3). La irrupción de signo transformador en el discurso diario de las instituciones y tribunales —tanto en las ciudades como en la corte—, de la ejecución, expedición, delimitación de competencias y pautas de acción administrativas fueron la expresión de esta instrumentalización. Si todas ellas se conformaron, en un principio, en torno a una «urgencia» de gobierno, durante el reinado de Carlos II se manifestó como una «necesidad» del *estado político* de la monarquía.

El problema que a partir de aquí se planteaba era el de introducir esta «alteración» en el discurso político de los millones, y, dado su alcance constitucional, no solo los *reinos* o ciudades eran los más interesados en que se produjese, sino también el Consejo de Castilla.

Del pacto fiscal establecido con el rey, las ciudades habían sacado, además de la ratificación del orden local, las herramientas para preservar un poder fiscal que les facilitaba el gobierno del territorio. Esto, a su vez, les permitió potenciar un tipo de relación acordada con el monarca: un acuerdo que estaba cargado de valores de complicidad con la realeza, a partir de la cual el súbdito preeminente obtenía contraprestaciones en dignidad y poder, y que se había articulado en el orden jurisdiccional.

Naturalmente, el soberano partía de la fuerza de su voluntad legislativa, pero, además, de la misma necesidad y dependencia que las ciudades tenían de los millones. Por su parte, el reino contaba con la vertebración político-institucional de los antiguos principios constitucionales y con la indudable dependencia que, a su vez, el monarca tenía de ellas para la financiación de la monarquía. La lucha que tuvo lugar, desde que el Conde-Duque introdujera las primeras reformas, en las ciudades y en la misma

(3) B. Cárceles de Gea (1987). *The constitutional conflict in Castile between the Council and the Count-Duke of Olivares*. Parliaments, Estates and Representation, junio.

corte con la participación del Consejo de Castilla, fue la encargada de marcar los términos de la relación.

Como hemos podido ver, fruto de la voluntad soberana, el gobernante hispano introdujo un conjunto de normas administrativas e institucionales de signo reestructurador, cuya progresiva amplitud y complejidad tenían tras de sí el establecimiento de una nueva relación entre el súbdito y el monarca y, a través de ella, el sometimiento de la contribución a una nueva forma de entender la relación entre el súbdito y el fisco, en términos de ejecución. El principio de eficacia fiscal, la homogeneización administrativa, la inspección de oficiales y ministros, pero, sobre todo, la emergencia de formas administrativas y modos acción de signo ejecutivo como principio de control fiscal fueron las innovaciones de mayor trascendencia ideadas por los ministros hispanos. Hemos de tener presente que no bastaba con la reforma de la Comisión de Millones o con el cambio de responsabilidades administrativas del corregidor a los nuevos administradores —en este último caso, la implicación del ministro con el distrito solo sería una cuestión de tiempo (4)—, pues ello no alteraría el orden de fuerzas, merced al cual el fisco se configuraba de acuerdo con el principio de patrimonio real (5). De lo que se trataba era de articular la hacienda en nuevos modos y formas de gestión, configurados a partir de una idea de supervisión.

Sin embargo, el monarca seguía dependiendo de la gestión de un súbdito dotado de atributos y derechos, y del ejercicio de la justicia para llevar a cabo sus proyectos y ejecutar sus disposiciones —de lo que fue buena muestra el hecho de que los superintendentes siguieran recibiendo competencias judiciales hasta fin de siglo—. De ahí que la deseada operatividad de los principios administrativos, a partir de la cual desterrar un fraude ligado a causas político-constitucionales, tuviera que adaptarse. Y ello por cuanto que el súbdito estaba capacitado no solo para interpretar la ejecución de cualquier disposición que afectase al común, sino para contrarrestarla merced a su control del ejercicio de la justicia o de su mismo poder. Dentro de estas disposiciones, ocupaba un lugar destacado la capacidad de aportar su propia concepción de una materia tan crucial como el fraude, o, para ser más exactos, del volumen de contingente fiscal que correspondía al rey, condicionando las medidas y modos de acción posteriores para enfrentarse a los defraudadores y gestionar el

(4) La misma política adoptada por Olivares, en este sentido, de apostar por la temporalidad de las comisiones nos confirma este hecho, al margen de que muchos de los jueces enviados a las provincias permaneciesen en ellas durante años. B. Cárceles de Gea (1994). *Fraude y administración fiscal...*, *op. cit.*, p. 46.

(5) *Vid.* B. Clavero (1982-83). *Hispanus fiscus, persona ficta. Concepción del sujeto político en el ius commune moderno*. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, nº 11/12.

fisco. Estas medidas no eran otras que las que venían dispuestas por el entramado jurisdiccional del régimen de Consejos, lo que determinaba que se garantizase que, de hecho, el súbdito preeminente tuviese un trato de favor frente al servicio de millones, o que estuviese en condiciones de aprovecharse de él, conformando una relación con el monarca, a partir de dicho aprovechamiento —en este caso, el fisco se entendía como una fuente importante de actividades financieras—. La consecuencia era que el fisco quedaba sin poder detraer la riqueza susceptible de transformarse en contingente fiscal, a la vez que servía para extender el poder de un súbdito que, a través del desarrollo de actividades fraudulentas, aumentaba su capacidad de impedir la metamorfosis de la hacienda real, en tanto que patrimonio regio, en hacienda «universal». De este modo, aquello que surgía como respuesta al poder fiscal de las ciudades, esto es, la reforma administrativa, y que se infiltró en ellas para convertir las circunscripciones fiscales en gestoras de una «causa universal», tuvo que acoplarse a otras formas de gobierno, configuradas en torno al ejercicio de la justicia y a otros «fines» surgidos de la comunidad civil.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el engranaje dispuesto por los reformadores se desplegó a partir de un orden fiscal pactado entre rey y reino, la referencia constitucional de las escrituras del servicio de millones siguió sirviendo, hasta fin de siglo, para legitimar el poder fiscal de las ciudades, en contra de la reforma. Dicha referencia hacía las veces de marco teórico, cuya utilidad se basaba principalmente en el hecho de recordar al rey el empeño de su palabra de mantener los acuerdos. Mientras los millones existieran, el monarca estaba obligado por sus compromisos; en caso contrario, como hemos apuntado, debían convocarse Cortes. La sanción y juramento del rey constituía un arma de indudable poder, pues permitía al reino dotar de una legitimidad añadida a todas aquellas acciones que estaban encaminadas a defenderse de la reforma, incluida la instrumentalización de la jurisdicción real ordinaria. El comportamiento jurisdiccional de los millones estaba sancionado por la relación política.

Así, aunque las instituciones habían sido reestructuradas, aunque la configuración de la Sala de Millones parecía que acababa con una relación contractual entre rey y reino, y aunque las Cortes habían dejado de convocarse después de 1665 (6), como hemos visto, la reforma, y con ella la voluntad soberana, tuvo que articularse en un orden formado por

(6) Vid. I. A. A. Thompson (1993). *Aristocracy and representative government in unicameral and bicameral institutions. The role of the peers in the Castilian Cortes and the English Parliament 1529-1664*, en *Bicameralisme. Tweekamersteseel en nu. Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden*, p. 63-86.

poderes jurisdiccionales para obtener la pertinente viabilidad político-institucional, el mismo trasfondo en el que se habían articulado las escrituras de millones. Fue, por tanto, esta articulación la que adquirió un protagonismo que se había ido configurando, a lo largo del siglo, a través del progresivo alejamiento entre las ciudades y la Comisión. Esto quiere decir que la relación política no había logrado imponerse a la relación jurisdiccional.

En consecuencia, la reforma administrativa, en vez de superponerse al orden fiscal del servicio de millones, finalmente tuvo que adaptarse a él. Una adaptación que llevaba consigo la puesta en práctica de un intercambio político entre el rey y *los reinos*.

Efectivamente, dicho intercambio se produjo individualmente con las ciudades, pero fue posible gracias al armazón judicial que estaba dirigido por el Consejo de Castilla. Esta reciprocidad política se hizo evidente, por ejemplo, en la «generosidad» de los primeros ministros, con respecto a las remisiones de débitos a cambio de la introducción de la reforma administrativa, o en la condonación a las localidades de muchas deudas. Pero, sobre todo, en la entrega de las administraciones y superintendencias a los corregidores, pues ello llevaba consigo una condescendencia cargada de valor político, así como la pervivencia de un tipo de gestión y participación en las cargas fiscales adecuadas a los atributos y prerrogativas de un súbdito privilegiado y poderoso. Que los corregidores ocuparan las nuevas administraciones, ejerciendo en calidad de ministros de Hacienda y no de jueces ordinarios, es el signo más elocuente de una transacción de la reforma y de la aceptación del monarca, y constatación del poder fiscal de las ciudades, por lo que estas mantuvieron su capacidad de modelar una colaboración en las «necesidades públicas», en tanto que «gracia» convenida; a la vez, los principios jurídico-político seguían desempeñando un papel importante en la modelación del fisco. Si la reforma se dispuso por voluntad soberana, el contingente fiscal seguía sin ser sometido a una incipiente intervención administrativa diseñada desde la Corona, pues estaba a merced del entramado de poderes locales, de la justicia y de la misma comunidad civil, con lo que se impedía que sirviese de instrumento de la *plena potestas* del monarca. La hacienda del rey y la hacienda del reino, ahora unidas, permanecían como nexo de interés, a partir del cual se formaba una relación de intercambio y conveniencia. En este nexo, las ciudades siguieron proyectando los beneficios extraídos de la gestión de los fondos fiscales, a través del fraude o merced al desarrollo de toda una serie de actividades lucrativas o de inversión en la deuda. Ello estaba garantizado por el poder fiscal desprendido de su dominio del territorio y por el apoyo y comunidad de intereses constitucionales con la jurisdicción ordinaria y con el Consejo

Real de Castilla. Por su parte, el rey obtenía la colaboración necesaria para que la nueva maquinaria fiscal pudiese vertebrarse de alguna forma en el reino. Así, el corregidor-administrador suplía al corregidor-juez ordinario, sirviendo de lubricante entre los intereses atomizados que conformaban la idea de reino y de monarca. Por estos intereses no hemos de entender solo la fragmentación de la riqueza fiscal en función de «utilidades» y «fines» diversos, sino la de mantener una complicidad con el monarca, a partir de la cual articular el gobierno de la monarquía. En último término, Consejo Real de Castilla, jurisdicción ordinaria y ciudades —a los que aún hay que añadir la jurisdicción eclesiástica— formaron un bloque de interés operativo frente a unas Cortes y una Comisión cuyo progresivo alejamiento de este entramado constitucional propició no solo su desvinculación y pérdida de representación de los *reinos*, sino que perdieran su «indispensabilidad». Sin duda, el problema de ambas fue que su tarea se apoyó en la concesión del servicio de millones sin que hubieran llegado a desarrollar un vínculo trabado con el conjunto de principios constitucionales que hacían operativo al entramado jurisdiccional y a las ciudades. Una vez las escrituras se habían asentado como norma fiscal y constitucional, después los tribunales reales y jurisdicciones estaban en condiciones de mantenerla, adaptada a su conveniencia. Así, la fuerza de los *reinos*, Consejo Real y jurisdicción ordinaria estuvo precisamente en que consiguieron entreverar los millones en el orden jurídico-político de la comunidad civil y a cuyo servicio se colocaron los acuerdos entre rey y reino en las Cortes, por lo que el discurso político de los millones se ubicó básicamente en este orden. Que la Comisión de Millones se hubiera unido al Consejo de Hacienda, que se hubiera reformado la Diputación o que las Cortes hubieran dejado de convocarse, no significó el dismantelamiento del trasfondo jurídico-político de un orden fiscal que había enraizado e interiorizado, hasta el punto de ser su más poderoso valedor, aquellos mecanismos a través de los cuales se gobernaba en Castilla, en nombre del rey, mediante el ejercicio de la jurisdicción real ordinaria. Lo que vinieron a significar en el reinado de Carlos II aquellos cambios institucionales fue el dismantelamiento de una representación dispuesta en forma de interlocución fiscal. Pero, simultáneamente, su éxito estuvo en que la relación dual que esta última había configurado se fragmentó en el terreno de la representación, para ejercerse, una vez fundida con la representación polarizada de los derechos del reino, de forma igualmente atomizada. Consecuentemente, este desenlace no significó el fin de una relación contractual, pues no solo el servicio se asentaba como parte constitutiva de un pacto primigenio, sino el conjunto de principios que daban forma al orden jurídico-político de la monarquía. Si los millones habían modelado un tipo de fisco integrado en el discurso político como un elemento activo y como expresión de un entramado jurisdiccional atomizado, por oposición a las nuevas demandas de un fisco «universal» y preeminente, ello había sido posible gracias a la vertebración

ción política del entramado de intereses jurisdiccionales (7), de riqueza y de poder, en lo que era la columna vertebral tanto de un discurso eminentemente jurisdiccional de los millones como del orden constitucional en Castilla: Consejo Real y jurisdicción ordinaria. La reforma del régimen de Consejos llevada a cabo durante el reinado de Carlos II es una prueba clara de la toma de conciencia de los reformadores hispanos de que era este armazón constitucional el que había que rehacer para quebrantar un tipo de relación de reciprocidad con las ciudades, dispuesta como una relación jurisdiccional, para transformarla en una nueva relación política.

(7) Aquí hemos de dejar constancia del papel desempeñado por el Consejo de Castilla —tanto durante el reinado de Felipe IV como durante el de Carlos II—, en defensa de la inmunidad de los eclesiásticos y de un servicio modelado en función de ella, a través de la pertinente sanción papal, como hemos constatado en otro lugar (1994). *La contribución eclesiástica al servicio de millones...*, *op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F. (1943). *El Corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*; Madrid.
- ÁLVAREZ DE QUINDÓS, J. A. (1982). *Descripción Histórica del Real Bosque y Casa de Aranjuez*; Madrid, 1804, ed. facsimil, Madrid.
- AMES, E., y RAPP, R. T. (1977). *The birth and death of taxes: «a hypothesis»*. *Journal of Economic History*, 37.
- ARTOLA, M. (1982). *La hacienda del Antiguo Régimen*; Madrid.
- ASHTON, R. (1960). *The Crown and the money market, 1603-1640*; Oxford.
- BARRIONUEVO, J. (1892-95). *Avisos*. BAE, vol. 222.
- BEIK, W. (1985). *Absolutism and Society in Seventeenth-Century France, State, Power and Provincial Aristocracy in Languedoc*; Cambridge.
- BERCÉ, Y. M. (1980). *Notes sur les procédés de recouvrement au XVIIe siècle, en La fiscalité et ses implications sociales en Italie et France aux XVIIe et XVIIIe siècles*; Roma.
- BERMEJO, J. L. (1983). *Notas sobre Juntas en el Antiguo Régimen*, en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*.
- (1984). *Superintendentes en la Hacienda del Antiguo Régimen*. AHDE.
- (1985). *Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen*; Madrid.
- BERNARDO ARES, J. M. DE (1993). *Corrupción política y centralización administrativa. La hacienda de propios en la Córdoba de Carlos II*; Córdoba.
- BONNEY, R. (1981). *The King's Debts. Finance and Politics in France, 1589-1661*; Oxford.
- BOSHER, J. F. (1964). *French Finances, 1770-1795: from business to bureaucracy*.
- BOUVIER, J., y GERMAIN-MARTÍN, H. (1964). *Finances et Financiers de l'Ancien Régime*; París.
- BOUWSMA, W. J. (1970). *The secularization of society in the Seventeenth Century*, en *XIII International Congress of Historical Sciences*, vol. 1; Moscú, 16-23 de agosto.
- CÁRCELES DE GEA, B. (1987). *The constitutional conflict in Castile between the Council and the Count-Duke of Olivares*. *Parliaments, Estates and Representation*, junio.
- (1994). *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): Poder fiscal y privilegio jurídico-político*; Madrid.
- (1994). *La contribución eclesiástica en el servicio de millones (1621-1700): La «hacienda de Dios»: fraude y desobediencia fiscal*, en *III Reunión Científica. Asociación Española de Historia Moderna*; Univ. de Las Palmas de Gran Canaria, 23-25 de mayo.

- CARSTEN, F. L. (1959). *Princes and Parliaments*; Nueva York.
- CASTELLANO, J. L. (1990). *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo*; Madrid.
- CASTILLO PINTADO, A. (1963). *Los juros de Castilla, apogeo y fin de un instrumento de crédito*. Hispania, 89.
- CLAVERO, B. (1982-83). *Hispanus fiscus, persona ficta. Concepción del sujeto político en el ius commune moderno*. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, nº 11/12.
- CONIGLIO, G. (1955). *Il vicereame di Napoli nel secolo XVII*; Roma.
- DEFORNEAUX, M. (1971). *La contrebande Roussillonnaise et les accords commerciaux franco-espagnols après le pacte de Famille (1761-1786)*, en *Actes du quatre-vingt-quatorzième Congrès National des Sociétés Savantes*; Pau (1969), *Section d'Histoire Moderne et Contemporaine*, t. I, París.
- DENT, J. (1967). *An aspect of the Crisis of the Seventeenth Century: the collapse of the Financial Administration of the French Monarchy (1653-1661)*. Economic History Review, 245.
- DICKSON, P. G. M. (1967). *The Financial Revolution in England: a Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*; Nueva York.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1960). *Política y Hacienda de Felipe IV*; Madrid.
- (1973). *La crisis de Castilla en 1677-1687*, en *Crisis y decadencia de la España de los Austrias*; Barcelona.
- (1978). *Algunas notas sobre banqueros y absentistas de Carlos II*. Hacienda Pública Española, 55.
- DOWARE, R. A. (1953). *Administrative Reform under Frederick William I*; Cambridge.
- ELLIOT, J. H. (1986). *The Count-Duke of Olivares. The Statesman in age of decline*; Londres.
- ELLIOT, J. H., y PEÑA, F. DE LA (1978-81). *Memoriales y Cartas del Conde-Duque de Olivares*; Madrid.
- ESPEJO, C. (1931). *Enumeración y atribuciones de algunas juntas de la administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800*. Revista de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, VIII, octubre, 3.
- FAYARD, J. (1982). *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*; Madrid.
- FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P. (1977). *El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones*. Moneda y Crédito. Revista de Economía, 142.
- (1982). *Monarquía y reino en Castilla, 1538-1623*; Istituto Internazionale di Storia Economica Francesco Daitini, Prato, abril.
- (1984). *Monarquía, Cortes y «cuestión constitucional»*, en *Castilla durante la Edad Moderna*. Rev. de las Cortes Generales, I.
- FORTEA, J. I. (1989). *Trayectoria de la Diputación de las Cortes*, en *Las Cortes de Castilla y León*; Valladolid.
- (1990). *Monarquía y Cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*; Salamanca.
- (1992). *Reino y Cortes: el servicio de millones y la reestructuración del espacio fiscal en la Corona de Castilla (1601-1621)*, en *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen. II Reunión Científica*. AEHM; Murcia.
- GARCÍA CUENCA-ARIATI, T. (1982). *El Consejo de Hacienda (1476-1803)*, en *La economía española al final de Antiguo Régimen. IV*, dirg. por M. Artola; Madrid.

- GARCÍA ENTERRÍA, E. (1972). *La administración española*; Madrid.
- GARCÍA MARÍN, J. M. (1983). *El dilema ciencia-experiencia en la selección del oficial público en la España de los Austrias*, en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*; Madrid.
- GARZÓN PAREJA, M. (1980). *La Hacienda de Carlos II*; Madrid.
- GIUFFRIDA, R. (1976). *La política finanziaria spagnola in Sicilia da Filippo II a Filippo IV (1556-1665)*. *Rivista Storica Italiana*, II, junio.
- GONZÁLEZ FERRANDO, J. M. (1988). *De las tres formas de llevar la «cuenta y razón» según el licenciado Diego del Castillo, natural de Molina*. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XVII, nº 55.
- HEPP, H. (1969). *La contrebande du Tabac au XVIIIe siècle*, en *Aspects de la contrebande au XVIIIe siècle*; París.
- HERNÁNDEZ ESTEVE, E. (1983). *Introducción al estudio de la influencia de la organización financiera de los Países Bajos en la creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523)*, en *Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*; Madrid.
- (1989). *La Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla en tiempo de los Reyes Católicos (1474-1516)*, en *The Economic Functions of Supreme Auditing Institutions*. Universidad de Limburgo, 2 a 4 octubre; Maastricht (borrador mecanografiado).
- HUGHES, E. M. A. (1980). *Studies in Administration and Finance 1558-1825*; Filadelfia.
- JACOBY, H. (1974). *The Bureaucratization of the World*; Berkeley, California.
- KAMEN, H. (1981). *La España de Carlos II*; Barcelona.
- KANTOROWICZ, E. H. (1955). *Mysteries of State. An Absolutism Concept and its late Mediaeval Origins*. *Harvard Theological Review*, XLVII.
- LADERO QUESADA, M. A. (1982). *Instituciones fiscales y realidad social en el siglo XV castellano*, en *El siglo XV en Castilla, fuentes de renta y política fiscal*; Barcelona.
- LAMBERT, SH. (1990). *Committees, Religion, and Parliamentary Encroachment on Royal Authority in Early Stuart England*. *English Historical Review*, vol. CV, nº 414, enero.
- LIEBEL, H. P. (1965). *Enlightened Bureaucracy versus Enlightened Absolutism in Baden. 1750-1792*; Filadelfia.
- LLOYD MOOTE, A. (1962). *The french crown versus its judicial financials officials, 1615-83*. *Journal of Modern History*, junio, XXXIV, nº 2.
- LYNCH, J. (1975). *España Bajo los Austrias*; Barcelona.
- MARAVALL, J. A. (1953). *La formación de la conciencia estamental de los letrados*. *Rev. de Estudios Políticos*, julio-agosto.
- (1966). *Estado moderno y mentalidad social (s. XV a XVIII)*; Madrid.
- MARTÍNEZ DÍEZ, G. (1981). *Génesis histórica de las provincias españolas*. AHDE.
- MARTÍNEZ MILLÁN, J. (1983). *Crisis y decadencia de la Inquisición*. Fundación Universitaria Española. Fundación «Cisneros»; Madrid.
- MASTELLONE, S. (1965). *Pensiero politico e vita culturale a Napoli nella seconda metà del Seicento*; Florencia.
- MAURA Y GAMAZO, G. (1927-1931). *Documentos inéditos referentes a las postrimerías de la Casa de Austria*, t. 5.
- (1954). *Vida y reinado de Carlos II*; Madrid.

- MONCADA, S. de (1974). *Restauración política de España*; Madrid.
- MOUSNIER, R. (1970). *La plume, la faucille et le marteau. Institutions et société en France du Moyen Âge à la Révolution*; París.
- MUSI, A. (1979). *La Storiografia Politico-Amministrativa sull'Eta' Moderna: Tendenze e Metodi degli Ultimi Trent'Anni*, en *Stato e Pubblica Amministrazione nell'Ancien Règime*; Nápoles.
- MUTO, G. (1984). *Sull'evoluzione del concetto di «hacienda» nel sistema imperiale spagnolo*, en *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età Moderna*; Bolonia.
- NORTH, D. C., y WEINGAST, B. R. (1989). *Constitution and Commitment: the evolution of institutions governing public choice in Seventeenth-Century England*. *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, diciembre, nº 4.
- PALERMO, P. (1974). *Ricchezza privata e debito pubblico nello Stato della Chiesa durante il XVI secolo*. Studi Senesi.
- PÉREZ PRENDES, J. M. (1974). *Cortes de Castilla*; Barcelona.
- ROOT, H. L. (1975). *Absolutism and village corporatism*. *Western Society for French History*, 3.
- ROSENBERG, H. (1966). *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*; Boston.
- RUIZ MARTÍN, F. (1990). *Las finanzas de la monarquía hispánica en tiempos de Felipe IV (1621-1665)*; Madrid.
- SALMON, J. H. M. (1981). *Storm over the Noblesse*. *Journal of Modern History*, 53, junio.
- SANZ AYÁN, C. (1987). *La figura de los arrendadores de rentas en la segunda mitad del siglo XVII*. *Hispania*, XLVII/165.
- (1988). *Los banqueros de Carlos II*; Valladolid.
- SCHÄFER, E. (1932). *La plantilla del Consejo de Indias y las reformas intentadas durante el reinado de Carlos II*. *Rev. Investigación y Progreso*.
- STUMPO, E. (1984). *Finanze e ragion di Stato nella prima Età Moderna. Due modelli diversi: Piamonte e Toscana, Savoia e Medici*, en *Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella Età Moderna*; Bolonia.
- THOMPSON, I. A. A. (1984). *The end of the Cortes of Castile*. *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 4, 2, diciembre.
- (1993). *Aristocracy and representative government in unicameral and bicameral institutions. The role of the peers in the Castilian Cortes and the English Parliament 1529-1664*, en *Bicameralisme. Iweekamerstesel en nu. Handelin-gen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden*.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1982). *La Diputación de las Cortes de Castilla (1525-1601)*, en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*; Madrid.
- ULLOA, M. (1977). *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*; Madrid.
- VASSALLI, F. E. (1908). *Concetto e natura del fisco*. Studi Senesi, XXV.
- VICENS VIVES, J. (1971). *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*. *Obra dispersa*, vol. 2, en *Coyuntura económica y reformismo burgués*; Barcelona.
- WEIR, D. R. (1989). *Tontines, public finance, and revolution in France and England, 1688-1789*. *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, nº 1, marzo.
- WHITE, E. N. (1989). *Was there a solution to the Ancient Régime's Financial Dilemma?* *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, septiembre, nº 3.
- ZELLER, G. (1947). *L'Administration monarchique avant les intendants. Parlements et gouverneurs*. *Revue Historique*, 197.