

DEL JUEZ DE COMISIÓN AL COMISARIO REAL (1632-1643)

El fraude fiscal como agente del «gobierno económico»

BEATRIZ CÁRCELES DE GEA

DURANTE EL REINADO DE FELIPE IV, el fraude adquiere una conceptualización de acuerdo con los criterios contributivos en función de los cuales los monarcas modernos gestionan el fisco. Como consecuencia, la transgresión fiscal se convierte en el impulsor de las reformas administrativas por cuanto que de su control depende el triunfo de los requerimientos fiscalizadores de la monarquía y con él la conformación de un fisco expresión de las «necesidades públicas».

En Castilla la instauración del servicio de millones supuso la conformación de un tipo de fiscalidad en la que el fraude se enredó en el conjunto de derechos del súbdito que daban sentido al pacto establecido entre rey y reino. La Corona tuvo conocimiento de esta realidad después de que se manifestase en 1590, lo que obligó a que se revisasen las escrituras en 1603. Entonces se planteó la obligación del reino a cumplir con las cantidades acordadas, tarea que se entregó a la jurisdicción ordinaria¹. En 1618 se estableció «...el principio de ejecutividad en la ‘usurpación’ y ‘defraudación’ de las rentas»². Sin embargo, ni la «obligación» se cumplía, ni el principio de «ejecutividad» surtió efecto, pues la gestión de los millones siguió siendo una cuestión jurisdiccional. Ante lo infructuoso de las escrituras de millones, la Corona tuvo que acudir a otros medios para perseguir el fraude. Y esto ocurrió con la llegada del Conde-Duque de Olivares. Fue entonces cuando, ante la nueva monarquía que se pretendía instaurar, surgió la necesidad de disponer un nuevo concepto y orden fiscal instrumento del «real servicio». Con este objetivo, se comenzó por utilizar las competencias que el Consejo de Castilla había disfrutado tradicionalmente, aunque con una orientación distinta.

Por consiguiente, en este trabajo estudiaremos la instrumentalización que desde la llegada de Olivares se llevó a cabo del Consejo de Castilla para perseguir el fraude. Nos detendremos en aquellas competencias del Consejo que son susceptibles de instrumentalizarse a favor de los requerimientos del fisco, pues son ellas las que marcan un tipo de participación, alentado por la Corona, paradójicamente opuesto a los intereses político-insti-

¹ Ello quedó reflejado en las escrituras de 1603 en, «La obligación del reino a la paga del servicio y plazos del», *op. cit.* M. ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, 1982, p. 137.

² P. FERNÁNDEZ ALBADALEJO, «Monarquía, Cortes y ‘cuestión constitucional’ en Castilla durante la Edad Moderna», *Rev. de las Cortes Generales*, 1984, p. 29.

tucionales del Consejo. Y es que, de forma simultánea, el tribunal de Castilla desarrolló otra serie de actuaciones, con el recurso a procedimientos judiciales y de poder, que se oponían a la transformación que el monarca gestionaba, a través de la jurisdicción delegada, del orden fiscal y político de la monarquía³.

Estas competencias se referían a los jueces pesquisidores y jueces de comisión, con cuyo concurso, amén de las que las propias escrituras de millones le concedían como tribunal en última instancia, el Consejo había venido teniendo competencia en las causas de fraude. Se trataba de jueces cuya principal tarea se circunscribía a resolver casos judiciales en las provincias. El tribunal de Castilla tradicionalmente había venido controlando a estos jueces, pues entre sus competencias se encontraba la capacidad de enviar jueces con comisión. La principal característica de estos es que eran letrados, y era en su calidad de jueces como resolvían las causas por la vía ordinaria, con lo que venían a ser un complemento jurisdiccional de la institución⁴. El fraude era acometido básicamente a través de la justicia, dependiendo la rentabilidad del fisco de la vía judicial⁵. El Consejo era el que, en su calidad de tribunal supremo de justicia, controlaba las causas.

En las Chancillerías, Audiencias y adelantamientos, había una serie de receptores en quienes normalmente recaían las comisiones dadas por causas civiles, criminales, de residencias, visitas, etc. En la corte estas tareas solían encargarse a los escribanos reales, hasta que, por una orden de Felipe III de 13 de junio de 1614, se crearon en ella cien receptores de número, quienes proveían y repartían por turno las comisiones de escribanos y negocios de los Consejos de Castilla; Estado; Guerra; Cámara; Indias; Ordenes; Hacienda, con sus tribunales; Cruzada y alcaldes de casa y corte. A partir de este momento, cuando se sometía algún negocio a los oidores o alcaldes de las Chancillerías, Audiencias o alcaldes mayores de los adelantamientos, iba uno de estos receptores ante quien se hacían los autos, y en caso de que se estimase necesario se podía enviar también un escribano de cámara. La misma regla se establecía para las residencias. Los tribunales no estaban autorizados para nombrar a otros oficiales para las comisiones que estos receptores de número⁶.

Aunque la existencia del juez comisionado encajaba en la estructura del régimen conciliar, no por ello dejaba de representar una alteración del *statu quo* interno de las ciudades. La Nueva Recopilación reconoce la necesidad de una medida para eludir los perjuicios que a la jurisdicción ordinaria traía consigo el dar «...comisiones entre personas privadas aunque sean nuestros oficiales». El Consejo de Castilla dispuso, además, de plena autonomía a la hora de decidir el envío o no de los jueces; con lo que estaba en condiciones de gestionar las causas de fraude en las localidades —siempre de acuerdo con los principios jurídico-políticos del ordenamiento constitucional de la polisindia—, pues tenía capacidad para enviarlos cuando el Consejo lo estimase oportuno, estando en su poder la designación de estas tareas⁷. Aunque la Nueva Recopilación recomienda que no se den jueces de comisión en los pueblos donde haya corregidores sin que existiese «gran causa»⁸, va a

³ B. CÁRCELES DE GEA, *Fraude y administración fiscal en Castilla (1621-1700). El servicio de millones: poder fiscal y privilegio jurídico-político*, tesis doctoral mecanografiada, Universidad Autónoma de Madrid, febrero, 1992, 958 p.

⁴ Según contempla la Nueva Recopilación, los jueces comisionados, en el plazo de veinte días después de terminar su labor, debían ir al Consejo Real para hacer relación de todas las sentencias que hubiesen dado, con todo lo que hubiesen hecho durante el proceso, Lib. 2, tit. II, ley 46.

⁵ Vid. M. MARION, *Historia financière de la France*, 1914, t. I, París, p. 36.

⁶ AGS, CJH, leg. 890.

⁷ N.R. Lib. 3, tit. 9, ley 10.

⁸ N.R. Lib. 9, tit. I, ley 8.

ser el rey, y no el Consejo, quien utilice esta prerrogativa para desplazar a los corregidores de las tareas de administración fiscal y para que los nuevos ministros implantasen la ejecución de la norma fiscal.

Tomando como base estas premisas, el Conde-Duque utilizó la figura del juez comisionado al que transformó en un comisario real. A partir de aquí, el gobernante hispano no dejó de utilizar a estos ministros, conformando una jurisdicción privativa, desplegada en un principio a partir del Consejo Real, y en detrimento de la jurisdicción ordinaria, para después pasar a depender de Hacienda. Estos jueces con comisión tenían la peculiaridad de que recibían sus poderes por delegación, y a las funciones propias del juez se añadían la del administrador, uniéndose ambas tareas para perseguir el fraude no sólo en el terreno judicial, como ocurría antes, sino a través de la gestión, administración y ejecución de las disposiciones fiscales. Es precisamente este hecho el que convierte a los nuevos comisarios reales en el principal agente transformador del orden fiscal castellano, pues va a ser a partir del principio de gestión y expedición de donde se van a ir gestando unas formas administrativas de perfil ejecutivo. Fue en el orden configurado en torno al servicio de millones en donde por primera vez estas comisiones adquirieron un carácter permanente, al dotarlas el gobernante hispano de un patrón a partir del cual se constituyeron las sucesivas reformas llevadas a cabo a lo largo del siglo. Por tanto, la comisión no se inventa, sino que se recoge de la normalidad funcional de las instituciones.

Olivares adoptó esta solución a la vez que comenzaba a fraguar las primeras reformas encaminadas a modificar el orden fiscal de los millones; unas reformas en las que el fomento y definición del juez comisionado se conformó como el instrumento a partir del cual establecer los nuevos criterios contributivos de la Corona. La característica más importante e innovadora del comisario fue su carácter delegado y comisarial, junto con la impronta ejecutiva a partir de la cual actuaba. La homogeneidad y progresiva utilización del comisario regio en función de una idea global coordinada bajo el principio de «universalidad», llevó a la estructuración de aquella ejecutividad en lo que serían las futuras administraciones provinciales.

En un principio se recurriría a los jueces comisionados para lograr una eficacia fiscal que la jurisdicción ordinaria había hecho prácticamente imposible, dados los atrasos en el servicio de millones, mas la jurisdicción delegada se fue afianzando en la monarquía paulatinamente, contribuyendo a moldear a los nuevos comisarios reales y ministros de hacienda. Pero ello no se llevó a cabo de forma brusca, sino que, al contrario, se utilizaron las competencias de una institución vetusta, dotada de prestigio y poder, como el Consejo de Castilla, que entre sus prerrogativas contaba con la capacidad de enviar jueces de comisión a las ciudades. Estas competencias ahora se transforman en un nuevo tipo de jurisdicción privativa que, constituida a partir de la instrumentalización de los conductos y procedimientos jurídicos tradicionales, conforma su propias vías de acción ampliando de forma progresiva el margen de acción tradicionalmente reconocido al rey⁹. Extremo que sería aprovechado por Olivares para llevar a cabo los fines y objetivos del «gobierno universal» de la monarquía.

La diferencia entre las comisiones tradicionales y las que ahora promueve el Conde-Duque se encuentra en su origen, pues, mientras las primeras emanaban de las instituciones ordinarias o, lo que es lo mismo, de la jurisdicción ordinaria, las segundas, aunque conservaban este vínculo, surgían, no ya del rey, sino de la *suma potestad* del soberano en vir-

⁹ B. CÁRCELES DE GEA, «The constitutional conflict in Castile between the Council and the Count-Duke of Olivares», *Parliaments. Estates and Representation*, junio, 1987.

tud de la cual recibían unas facultades y un poder eminentemente ejecutivo¹⁰. Así, no obstante que a quienes se encargan las comisiones que creara el Conde-Duque se siguen denominando jueces comisionados, ello es debido al origen jurisdiccional de los nuevos ministros que ahora se introducen en las ciudades. Son jueces comisionados porque están ligados a una institución ordinaria, pero esta conexión sólo cumple la tarea de servir de articulación a unas prerrogativas ejecutivas. De tener un origen judicial el juez comisionado pasa a ser comisario del principio de ejecutividad que quedó establecido en las escrituras de millones de 1618.

Olivares utilizó el envío de jueces comisionados para hacer vinculante la norma fiscal. Como instrumento del poder soberano del príncipe, se constituyeron para sortear los obstáculos jurisdiccionales que pudieran menoscabar la autoridad del monarca y que permitieran la pervivencia de un fraude vinculado a causas de privilegio y poder, parapetado en un orden constitucional conformado en torno al servicio de millones¹¹. Desde sus orígenes, los monarcas europeos utilizaron la jurisdicción delegada como un medio para que el fisco penetrara en las localidades, intentando evitar así que proliferasen las fricciones y competencias que pudiesen impedir la contribución¹². Pero, a medida que avanza el siglo XVII, su uso cada vez más frecuente llevó a que se convirtieran en una vía normalizada, transformadora del orden político-institucional, con la consiguiente reglamentación. En efecto, las instituciones y tribunales no se libraron de la influencia de este recurso, experimentando significativas alteraciones plasmadas en sucesivas reformas administrativas.

Comisiones las hubo para el ámbito general de la monarquía, así como para el más reducido organigrama concejil, pudiendo en ambos supuestos crearse para superponerse al discurso normal de los órganos administrativos y de gobierno. Por lo que a nosotros nos interesa, en el primer caso, su creación fue acompañada de funciones excepcionales, como corresponde, por un lado, a la «urgencia» de las «necesidades de la monarquía», y por otro, al objetivo de obtener una eficacia y conformar un orden fiscal en torno a una idea de «universalidad» cargada de implicaciones políticas. Ello de por sí se contraponía a los intereses constitucionales del reino acordes con un orden fiscal de atribución. La proliferación de comisiones coordinadas bajo una idea común de rentabilidad fiscal, en la que el delito o fraude a la hacienda descuella, es un hecho que hemos podido constatar se produce a partir del gobierno de Olivares. No sólo las cifras del fraude, sino los motivos constitucionales que lo caracterizaban y hacían factible, indujeron al Conde-Duque a adoptar la fórmula del juez comisionado, con amplios poderes. Su objetivo era sortear el entramado de intereses locales que controlaba el territorio merced al concurso de principios jurídico-políticos y de poder.

Por consiguiente, las razones que impulsaron el fomento e instrumentalización de las comisiones fueron dos: la rapidez expeditiva, por un lado, y el sorteo del bloque de poder conformado en torno a la jurisdicción ordinaria, por otro. En ambos casos se trataba de

¹⁰ A este respecto, C. SCHMITT apunta que «El legado, como un *missus vicet gerens* y representante, hay que diferenciarlo del juez ordinario y del juez comisarial que emana del juez ordinario, del que no es llamado representante en el mismo sentido de *missus*, que el *vicet geri*». *La dictadura*, Madrid, 1985, p. 81.

¹¹ Podía incluso darse el caso, como ocurría en Francia, cuando Sully estaba al frente de las finanzas reales, que se expidan comisiones particulares sin el consentimiento del propio Consejo. Vid. A. CHAMBERLAND, «Le Conseil des Finances en 1596 et 1597 les économies Royales», *Revue Henri IV*, 1905-06, p. 28. A este respecto, R., BONNEY, afirma que: «The intendants might receive such *commissions particulières*: but these supplemented their basic commissions much as did decrees for the council». *Political change in France under Richelieu and Mazarin 1624-1661*, Oxford, 1978, p. 136.

¹² Vid. C. SCHMITT, *Op. cit.*, p. 43.

implantar la ejecución como herramienta de gestión fiscal. Ambas premisas tienen el objetivo de establecer la obligatoriedad «universal» a contribuir a las «necesidades públicas», al margen de la idea de un «bien común», auspiciado por las ciudades, expresión del orden jurisdiccional del reino. Todo ello dio lugar a un tipo de oficial de naturaleza y características innovadoras, pues su tarea se basó en la preferencia dada a la ejecución como forma de gestión fiscal. Una idea que era opuesta a la relación establecida entre rey y reino a través de un servicio pactado, pues aquí predominaba un concepto eminentemente ajustado entre lo que «necesitaba» o correspondía al rey y lo que pertenecía al vasallo. Un ajuste que no se cerraba con la concesión de un servicio, sino que permanecía vivo en el momento mismo de proceder a su recaudación. Aquí el vasallo volvía a ejercer aquellas capacidades que se derivaban de su preeminencia, dignidad o poder haciendo acto de aparición un nuevo ajustamiento en función de cada «circunstancia». Para hacer frente a ello, los comisarios sirven de conducto de las órdenes reales. También son ejecutores de la voluntad y autoridad del rey en función de una potestad suprema, pues dependen directamente de la voluntad soberana. Esta dependencia conforma una jurisdicción privativa que arrastra tras de sí originales procedimientos enmarcados en los principios ejecutivos emanados de la *suma potestad*. Recibe del rey una jurisdicción delegada, que cada vez más va a ser entendida como acumulativa respecto de la ordinaria. Ello provocaba que, a pesar de que su origen último estuviera en una institución fiel representante de esta jurisdicción, las ciudades y justicias mostraran el pertinente rechazo. Además, por definición la *comissio* que se encarga a un oficial se opone a la jurisdicción ordinaria. La transmisión de la facultad jurisdiccional que Olivares entrega a los consejeros de Castilla se enfrenta a la misma esencia del tribunal¹³, y si a ello añadimos la impronta ejecutiva e innovadora a partir de la cual actúa, no uno, sino un conjunto de jueces comisionados con competencias homogéneas, comprenderemos que, no sólo los corregidores, sino el propio Consejo de Castilla se opusiera a la utilización de la jurisdicción extraordinaria.

Efectivamente, durante el gobierno de Olivares, la persecución del fraude fiscal se lleva a cabo a través de la *comissio*. El procedimiento normalmente adoptado comienza por expedirse una cédula o provisión por el Consejo de Castilla, por la que se nombra juez con vara alta de justicia para una determinada causa y circunscripción. En un primer momento predominaron las competencias judiciales. Se pretendía acabar con los abusos llevados a cabo por las ciudades merced a las amplias competencias que con respecto al servicio de millones se les había entregado, arrebatándoles el usufructo de la justicia. Aunque el Consejo de Castilla y el Consejo de Cámara fueron los organismos que en un principio expidieron estas comisiones, a medida que avanza el siglo ello va a tener que convivir con su entrega a la Comisión de Millones y al Consejo de Hacienda.

Dicho juez tenía la asistencia de un escribano y un ministro a quienes él mismo tenía que nombrar¹⁴. Pero, las comisiones podían darse con audiencia o sin ella. De los plenos poderes, sin límite, que recibe el juez comisionado, se deriva un amplio espectro de competencias que le capacitan para actuar con iniciativa, superpuesta a la jurisdicción ordinaria, no en prevención¹⁵. Dicho juez poseía jurisdicción para enviar ejecutores y audiencias para las cobranzas, si así lo prescribía la carta de comisión. Esta concesión adquiere mayor importancia si tenemos en cuenta que lo mismo se les estaba negando de forma progresi-

¹³ Vid. C. SCHMITT, *Op. cit.*, p. 79.

¹⁴ J. DE LA RIPIA, *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas*, Madrid, 1697, p. 165.

¹⁵ J. M. GARCÍA MARÍN, *La burocracia castellana bajo los Austrias*, Madrid, 1986, p. 58.

va a instituciones y tribunales ordinarios. A pesar de que fueron las comisiones las que dieron origen al oficio de superintendente de la hacienda, una vez estos entraron en las ciudades, el monarca continuó recurriendo a esta vía, como en su origen, para resolver cualquier asunto fiscal.

La amplitud territorial de las comisiones varía desde un pueblo o villa al más amplio de todo un reino, dependiendo del carácter de la comisión, pues ésta puede reducirse a un tema puntual o bien a actividades más complejas como puede ser el cobro de fraudes cometidos durante varios años, lo que lleva implícito el saneamiento de la infraestructura local.

En la persecución de fraude también se estilaba la concesión de comisión a jueces conservadores para que asistan a un determinado arrendador en la averiguación y castigo de estos delitos. Este juez conocía de todos los negocios, pleitos y causas, tanto civiles como criminales, que tuviesen lugar durante el arrendamiento. Una vez incorporada la Comisión de Millones en el Consejo de Hacienda en forma de Sala, ambos organismos serán los encargados de estudiar la pertinencia de la concesión de estas conservadurías. También en este caso puede el juez subdelegar en las personas que estime oportuno. Se inhibe a tribunales, jueces, justicias, excepto al Consejo de Hacienda o Sala de Millones, a quienes tocaban las apelaciones de los autos y sentencias interpuestas al juez conservador. Normalmente, las personas en quienes recaen las conservadurías son miembros del Consejo o tribunales de Hacienda, y ello aun antes de que el monarca disponga la desvinculación de tales jueces de la justicia ordinaria. También en este caso el control va cayendo en manos de Hacienda a través de un proceso que culmina en el postrer asimiento de sus funciones¹⁶.

Con la llegada del Conde-Duque, el criterio para designar las comisiones se constituyó a partir del vínculo que el nominado tuviese con el valido. De este modo, se dio vida a un cuerpo de ministros que construyeron una red operativa dependiente de la voluntad soberana y cuyo primer mandamiento fue la expedición y ejecución. Constituidos de forma paralela a los mecanismos estructurales del régimen conciliar, dieron origen al comisario real.

La voluntad expeditiva que lleva aparejada toda comisión se vio favorecida por la entrada en escena de un segundo elemento: las juntas. Olivares estableció una alianza entre ambos, inhibiendo la participación de los Consejos o tribunales competentes, cuando la ocasión así lo aconsejaba. La junta, mediante el despacho de una cédula, podía conceder jurisdicción delegada a un oficial con la correspondiente inhibición de los organismos ordinarios. Junta y comisión venían a crear así su propia red operativa.

PRIMEROS COMISARIOS REALES

Cuando es coronado Felipe IV en 1621, en caso de que algunas villas no se encabezasen en las rentas que entraban en el encabezamiento general del reino, se nombraba una persona para que las administrase por un período no superior a dos años. En las nuevas ordenanzas dadas al Consejo de Hacienda con su advenimiento, se dispone que en el futuro no habría limitación temporal para la concesión de dichas administraciones¹⁷. Hasta estos momentos, el administrador era nombrado de forma alternativa una vez por el presidente de Hacienda y otra por el reino, y ello a pesar de lo que dispusiera el capítulo sexto

¹⁶ Varios casos de comisiones a jueces conservadores pueden encontrarse en AHN, Consejos, elg. 51.282.

¹⁷ AHN, Consejos, leg. 51.293.

de las ordenanzas de 1602, el cual había establecido que los administradores debían ser nombrados por el rey a consulta del Consejo de Hacienda. En 1621, Felipe IV insiste sobre el cumplimiento del capítulo, pasando a partir de este momento a ser nombrados por el monarca. En poder de estos ministros estaba la designación de los oficiales que les servirían, tales como diezmeros, guardas, etc. Sobre este supuesto se extendió la costumbre de poner también en administración las rentas que siendo arrendables no se arrendaban, si bien la política de Felipe IV y el Conde-Duque en este sentido se mantuvo fluctuante¹⁸.

Por lo que se refiere a los millones, desde su concesión en 1590 dadas las amplias competencias administrativas de que disfrutaron las ciudades, en sus manos estuvo el manejo de una cantidad de numerario que se instrumentalizó para el desarrollo de toda una serie de actividades financieras basadas en la especulación. Junto a ello, las prerrogativas y libertad que se les entregó les permitió decidir sobre el mapa de la presión fiscal, al que estuvieron en condiciones de escapar los súbditos «preeminentes». Fueron las posibilidades fiscales que Olivares vió en el servicio, junto la instrumentalización y el trasfondo político que la impulsaba, lo que le indujo a centrar sus esfuerzos en los millones con el objeto, no ya de intervenir en su administración, sino de someter su gestión a principios ejecutivos, siendo aquí en donde aparecieron las primeras reformas y avances. De lo que se trataba era de que la pretendida «universalidad» de los millones fuese un principio ejecutable, y por tanto rentable, a partir de una presión fiscal conformada en torno a las «urgencias públicas»¹⁹. Estas reformas estaban llamadas a remodelar el orden fiscal en las ciudades. Con este fin recurrió a un instrumento expeditivo: la jurisdicción delegada. Olivares colocó a sus *hechuras* en el circuito fiscal tradicionalmente controlado por el reino. Fue la *comissio*, en cuanto que jurisdicción extraordinaria, la opción elegida. A partir de aquí, se sentaron las bases para que se modelasen las nuevas administraciones, en cuanto que instituciones llamadas a concentrar las competencias fiscales en las ciudades. Con el objetivo de obtener una rentabilidad fiscal en función de las «necesidades extremas» de la monarquía, acabando simultáneamente con los fraudes y especulación que el servicio de millones ocasionaba, como otros monarcas, Felipe IV utilizó la figura del juez comisionado. Fue esta fórmula la que permitió conocer las implicaciones políticas del fraude junto con los protagonistas que se encontraban detrás de él.

El proyecto del Conde-Duque llevaba aparejado la búsqueda de un máximo rendimiento de la riqueza fiscal. Dado el fondo político que se encontraba detrás del fraude, se planteó la desvinculación de la Corona de las Cortes para obtener los servicios y desembarazarse así de unos compromisos cuya instrumentalización venía matizando la rentabilidad fiscal. El servicio de 12 millones de ducados que concediera el reino en 1626, y que estaba previsto pagar a razón de dos millones por año durante un período de seis, ya el primero de estos años no alcanzó la cifra estipulada. La causa de ello no fue otra que el fraude fiscal.

¹⁸ Tal y como se hace patente en el decreto de 20 de febrero de 1626 que reza como sigue: «El contador mayor me ha hecho la consulta inclusa sobre algunas personas que ha nombrado para administraciones y aunque luego que avisastes que se enviase orden para que no las proveyese, sino que se arrendasen todas las rentas, y para las que no se pudiese consultarse el Consejo administradores, se hizo, entendí que cuando le digistes su elección para contador mayor (habla de don Baltasar Gilimón de la Mota), le avisaste también la forma en que había de guardar el Consejo, y esta parte de los administradores, como tan substancial, avisareisme lo que hubo en esto, y lo que se os ofreciere acerca de esta consulta, supuesto que el 29 del pasado se le envió orden para no proveer administradores», B. L. ADD 14.017.

¹⁹ Cfr. Ch. JAGO, «Parliament, Subsidies and Constitutional Change in Castile, 1601-1621», *Parliaments, Estates and Representation*, diciembre (1993).

A pesar de las normas establecidas en las anteriores escrituras, el reino no cumplía con los plazos del servicio de millones. Ante este estado de cosas, Olivares fraguó la idea de pedir tributos sin depender de las Cortes ni, por consiguiente, de las ciudades para su recaudación. Una vez constatado el incumplimiento, y por cuanto que la Corona estaba abocada a solicitar un nuevo servicio, que pretendía fuera de 18 millones, el valido solicitó a una serie de autoridades eclesiásticas, reunidas, en noviembre de 1628, en el Convento de la Victoria de Granada, su parecer sobre la justificación de pedir tributos sin el previo consentimiento de las Cortes. La contestación fue tajante a favor de que el soberano pudiese obrar sin necesidad de llegar a un acuerdo con las ciudades. Como justificación utilizaron la potestad real por un lado, y un «bien común», expresión de las «necesidades de la monarquía», por otro²⁰. Pero, a pesar de estos deseos, Olivares continuó acudiendo a las Cortes, y en las de ese año el reino consiguió una rebaja del servicio anterior, pasando ahora a ser de un millón por año, mientras que, por su parte, el rey obtuvo el esperado servicio de los 18 millones; ambos fueron ratificados por Felipe IV en cédula de 9 de febrero, ya de 1629. De este forma se producía concesión por concesión: se condescendió con el fraude, o lo que es lo mismo, con una participación compartida entre la Corona y las ciudades de la riqueza fiscal, a cambio de la concesión de un servicio. Pero, el Conde-Duque no se conformó con hacer la vista gorda a los delitos de fraude y continuar teniendo que acudir a las Cortes en busca de nuevos servicios, cuando los anteriores eran disfrutados preferentemente por las oligarquías urbanas.

Es así como, de forma simultánea, envió jueces comisionados para el cobro de alcances de millones. El fraude comenzaba a ser la principal preocupación del valido, a la vez que aconsejaba medidas alternativas al orden fiscal vigente en las escrituras de millones; y ello por cuanto que de su control dependía la mayor o menor rentabilidad del fisco y con ella, la pervivencia del «interés público». Además, llegó a convertirse en un tema preferente en la reforma fiscal planeada por Olivares. La consecuencia lógica fue que no sólo las partidas adeudadas y defraudadas fueran acometidas de acuerdo con estas innovaciones administrativas, sino que, a la hora de programarse la administración de un nuevo servicio, se llevase a cabo con el fin de evitar este tipo de estafas a la hacienda. En estos momentos, dicha responsabilidad se depositó tanto en la Comisión de Millones como en el Consejo de Castilla.

Olivares ya con anterioridad había demostrado su recelo con respecto a la honestidad de instituciones y autoridades locales en el terreno fiscal. Una experiencia inicial se había llevado a cabo en el reino de Nápoles, en donde a través de una reforma efectuada entre los años 1627 y 1633 el Conde-Duque había entregado su confianza fiscal en manos de comisarios *ad hoc*, en detrimento de los órganos provinciales²¹.

En Castilla, con respecto al servicio de millones, los primeros logros de esta intervención se manifestaron en 1632, cuando Felipe IV obtuvo de los procuradores su consenti-

²⁰ Las personalidades reunidas fueron fray Bartolomé de Siruela, corrector y calificador del Santo Oficio; fray Francisco Villamayor, lector jubilado; fray Juan de Parca, lector de prima; y fray Pedro de Sento, censor de vísperas. Fechado el memorial el 12 de noviembre, entre los argumentos expuestos podemos destacar el siguiente: «...podrá su majestad por la potestad que tiene de imponer nuevas leyes justificadamente hacer el repartimiento de los dichos 18 millones y su prorrogación aun sin aguardar el consentimiento de los Reinos o ciudades, acudiendo con esto a reparar los daños para la urgentísima necesidad que nos propone inducir el bien común». AMAE (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores), Mss 41.

²¹ G. MUTO, «Apparati finanziari e gestione della fiscalità lnel regno di Napoli dalla seconda metà del '500 alla crisi degli anni '20 del secolo XVII», *La fiscalité et ses implications sociales en Italie et France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, 1980, pp. 139-140.

miento para que la Corona pudiese nombrar administradores con el objeto de supervisar las rentas²², dada la cantidad de atrasos de millones que a estas alturas había acumulada en las localidades. En esas Cortes la Corona se había mostrado especialmente sensible hacia el fraude y, como contrapartida, se les había entregado, no sólo a las ciudades cabeza de provincia sino incluso a las ciudades cabeza de partido, plena libertad para que pusiesen los remedios pertinentes en contra del fraude. Si de este modo se pretendía evitar que la ciudad de voto en Cortes esquilmasa a las de su circunscripción tomando como pretexto la persecución del fraude²³, ello no venía a solucionar los abusos, pues el fraude era un problema endémico del que participaba cada ciudad. Como consecuencia, el valido desplegó sus propias estrategias en contra del fraude, pero esta vez de forma paralela al reino.

Aprovechando la concesión que había arrancado de las Cortes ese año, Olivares utilizó la fórmula del juez comisionado para gestionar los *rezagos de millones*. En 1635 dispuso el envío de estos jueces a las provincias, dotándolos de competencias homogéneas. Año y proyecto que coinciden con el que llevara a cabo Richelieu en Francia. Con el mismo objetivo de aumentar el valor de las rentas, el cardenal dispuso un programa nacional para ajustar las deudas municipales y pagar los impuestos atrasados, para cuyo fin se enviaron igualmente comisionados reales²⁴. En ambos casos se trataba de comisiones de naturaleza temporal²⁵. Por tanto, los dos validos respondieron con idénticas medidas ante el compromiso del mutuo enfrentamiento en la guerra de los Treinta Años. En Castilla la importancia de estos atrasos, que venían arrastrándose desde el reinado de Felipe III, y que en estos momentos ascendían a 1.200.000 ducados, llevó a Olivares a establecer una red de jueces de comisión cuya tarea estribaba en hacer efectivo su cobro, y a los que hemos de considerar como el antecedente de los jueces de cobranzas que después aparecieron. Fueron estos jueces comisionados los primeros en anticipar una de las tareas que caracterizaron las competencias de los administradores, como fue la de liquidar las deudas de las ciudades²⁶. Y fue el Consejo de Castilla el que protagonizó esta fórmula de cobro.

Como tarea se les encargó adquirir las cuentas de lo que no se hubiese cobrado del servicio de millones. Se les dio facultad para nombrar subdelegados, con 600 mrs. al día. Los contadores que tomasen las cuentas llevarían por su parte 700 mrs.; los ejecutores que se enviasen para cobrar los débitos, 500 mrs.; en el caso de que fuese escribano y receptor, llevaría 400 mrs. Por lo que todo un conjunto de oficiales se colocó a su disposición. Como jueces privativos se inhibió a los justicias y tribunales del reino. Dispuso el valido,

²² Ch. JAGO, «Habsburg absolutism and the Cortes of Castile», *American Historical Review*, 86, 1981, p. 322.

²³ En concreto se invitaba a las ciudades a que «...con toda instancia atiendan al remedio de los fraudes, y castigo dellos, advirtiéndole que pues a las ciudades y villas de voto en Cortes se les deja libertad para que en ella y en sus provincias puedan añadir las demás cosas para la buena cobranza y administración de las sisas, cada una como viere que convenga, y le está mejor según el uso y costumbre de la tierra, con fin de que todo se enderece a evitar fraudes, y se ha visto por experiencia que estos han sido la causa principal de haber faltado en tan gran cantidad otros servicios, se les encargan de nuevo lo hagan con particular cuidado, y se declara que la misma facultad y libertad se deja a todas las demás ciudades, villas y lugares a las cabezas de su partido, atento que las dichas ciudades de voto en Cortes que por ellas hablan, no podrán saber en esto lo que a cada lugar conviene, y así se les encarga también lo hagan a cada uno en lo que tocara, no contraviniendo los despachos generales de este servicio...».

²⁴ Sh. KETTERING, *Judicial politics and urban revolt in Seventeenth Century France. The Parliament of Aix, 1629-1659*, Princeton, 1978, pp. 89-90.

²⁵ Vid. R. BONNEY, *Political change...*, *Op. cit.*, p. 41. También J. E. GELABERT, «El impacto de la guerra y del fiscalismo en Castilla», *Las Cortes de Castilla y León*, Valladolid, 1989.

²⁶ Vid. Sh. KETTERING, *Judicial politics...*, *Op. cit.*, p. 88.

además, que las cuentas y cobranzas de este caudal deberían ser supervisadas por don Antonio de Camporredondo, y por el marqués de Jódar, quienes, una vez hubiesen entrado en el conocimiento de la materia, debían hacer cesar las comisiones para que «...se excusen las molestias, vejaciones y salarios, costas y otros inconvenientes...»²⁷. Por tanto, en estos primeros momentos Olivares todavía considera a los jueces comisionados como un recurso excepcional, marcado por la necesidad apremiante de dinero. Para tomar las cuentas a las ciudades de estos *rezagos* se nombró al fiscal de la Comisión, y del Consejo de Hacienda, don Rodrigo Jurado y Moya, según cédula de 4 de noviembre de este mismo año²⁸. El caudal debía remitirse a las ciudades cabeza de partido, aunque, si la ciudad o villa lo prefería, podía remitirlo a la corte. En este último caso, lo recaudado se depositaría en las arcas de tres llaves que estaban en poder del tesorero general, con la intervención de los contadores de la razón, mientras que la razón de tales partidas la tomarían los contadores del reino. Se declara que debían tener cuenta aparte. De este modo, y de acuerdo con el principio de diversificación de las partidas entonces vigente, se pretendía mantener el control sobre aquellas partidas correspondientes a fraudes acumulados, y evitar que pudiesen volver a ser objeto de apropiación o incumplimiento, en tanto en cuanto estuviesen integradas en el resto de la recaudación. Con el mismo fin, se declaraba que no se podrían distribuir estas partidas sin orden del monarca.

Las comisiones en un principio se entregaron por término de cien días, si bien se contemplaba la posibilidad de una prórroga, y al año siguiente se ampliaron por término ilimitado, pasándose del inicial carácter temporal al de semi-permanente. Las apelaciones de las causas que se pudiesen suscitar debían ir a la Comisión de Millones, correspondiendo la última instancia a la Sala de Mil y Quinientas del Consejo Real, respetando lo que este sentido disponían las escrituras de millones.

Estas medidas no surtieron el resultado esperado, y en 1641 Olivares se vio obligado a volver sobre el tema apremiando a sus directos colaboradores para que se ejecutase «como estaba mandado». La persistencia del fraude trajo consigo la misma persistencia en el envío de los jueces de comisión. Para el año 1643 sólo se habían recaudado 90.000 ducados. Sin duda, el bloqueo que las ciudades mostraron a estos jueces fue la causa del fracaso. Ello también obligó a Felipe IV a adoptar otras soluciones frecuentemente utilizadas por el Consejo de Hacienda cuando las necesidades de numerario eran apremiantes, esto es, recurrir a los asientos. Esto ocurrió en 1640, año especialmente conflictivo, y momento en el que se decidió entregar en asiento los *rezagos de millones* de la ciudad de Cuenca a Jorge de Acosta, por 2.659.786 mrs. Se le concedió además un 3% por costas y gastos, mientras que el monarca se reservaba un 5% de ordinario por la conducción²⁹.

La comisión de don Rodrigo Jurado en seguida se encontró con dificultades. El reino puso pleito contra él en la Comisión de Millones y Consejo de Castilla, siendo encarcelado su escribano, Francisco Peirón. Las razones, según consulta del Consejo Real de 27 de marzo de 1643³⁰, fueron que se había negado a ceder las cuentas a los contadores del reino, así como los papeles de su comisión, lo que no quería decir sino que el reino se había visto incapacitado para controlar la comisión. A ello se unía, en palabras del Consejo, que «...el licenciado don Rodrigo Jurado no se ha valido como debiera y se le manda por su comisión para este ajustamiento y cobranza de los corregidores ni de los administradores de

²⁷ B.N. V.E. 218-50.

²⁸ AMJ (Archivo Municipal de Jaén), leg. 418.

²⁹ AHN, Consejos, leg. 7.155.

³⁰ AHN, Consejos, leg. 7.157.

millones... y ha enviado a todas partes jueces particulares con excesivos salarios que han causado grandes costas y daños». Este era el principal perjuicio que las comisiones impulsadas por el Conde-Duque traían consigo para el reino, pues éstas tuvieron como objetivo evitar que los corregidores participaran directamente en determinadas tareas de administración y recaudación, y que el fisco se mantuviese en las redes de los procedimientos judiciales, y ello aunque aún poseyeran un carácter parcial al referirse a partidas específicas. Y es que el problema no estaba tanto en el hecho de que se procediese al cobro de las cantidades adeudadas como en la forma de cobro, que ésta resultase operativa y lograrse su articulación institucional era lo que mantenía alerta al reino.

Olivares también utilizó las comisiones para recaudar otras partidas. En 1634 se había recurrido al Consejo de Castilla, enviándose a ocho de sus consejeros para recaudar donativos³¹. Un año después, en 1635, con motivo del donativo solicitado al reino para ayudar a la paga del servicio de 9 millones, se enviaron ministros a las provincias con instrucciones³². La cobranza de este donativo se hizo por vía de comisión y, de nuevo, fueron hombres vinculados al Conde-Duque los preferidos para esta tarea. Así, por ejemplo, un año después encontramos en Jaén a don Antonio de Contreras, el cual está entendiendo por comisión en esta provincia del donativo solicitado por Felipe IV³³. Estas comisiones poseían un carácter circunstancial, pues con el fin de la cobranza terminaba la comisión. Pero, precisamente por ello, su función fue garantizar que estas partidas fuesen en efecto recaudadas y que llegaran a manos del rey; de ahí que la lucha contra el fraude y el recurso a los jueces comisionados sean fenómenos simultáneos.

El 18 de agosto de este año de 1635³⁴ había formado Felipe IV una Junta denominada del Donativo General, a la cual se encargó la supervisión del donativo que ahora se pedía. Los ministros enviados a las provincias se *correspondieron* con este comité, y estaban obligados a acatar sus órdenes. Por primera vez, el Conde-Duque desplazaba al Consejo de estas tareas, y ello aunque fuesen normalmente sus consejeros los que protagonizaran las comisiones. Se inhibió a justicias, audiencias y chancillerías, quienes eran declarados incompetentes sin que pudiesen entrometerse en la jurisdicción del comisionado, estando además obligados a asistirle en cuanto necesitara. También en estos momentos coinciden las medidas desplegadas por Olivares con las que llevara a cabo Richelieu pues, de forma similar a como los «trésoriers» fueron relegados al papel de consejeros técnicos, los justicias venían a desempeñar funciones de asistencia y consejo³⁵. El cardenal llevó a cabo una experiencia similar por la que se articulaba una conexión entre intendente e institución, cuando en 1636 establece un nuevo tribunal en Aix regido por el intendente para dirigir los litigios y castigar el fraude³⁶. Los tribunales ordinarios no permanecieron impasibles ante este desplazamiento, ni ante la indefensión frente a los requerimientos fiscalizadores de Felipe

³¹ Don Miguel de Carvajal a Toledo y a Córdoba; don Diego de Riaño, a Sevilla y a Cádiz; don Luis Gudiel, a Málaga, Almería y Granada; don Antonio de Valdés, a Galicia; Don Fernando de Pizarro, a Segovia y Ciudad Rodrigo; don Pedro Pacheco, a Cuenca y Palencia; don Gaspar de Bracamonte, a Burgos y a Pamplona; don Sebastián Zambrana de Villalobos, a los territorios de las órdenes militares. B.N. Mss 9.404. *Op. cit.* J. FAYARO, *Los miembros del Consejo de Castilla en la época moderna, 1621-1746*, Madrid, 1982, pp. 111-112.

³² A. Domínguez Ortiz, *Política y Hacienda de Felipe IV*, Madrid, 1960, p. 302.

³³ AGS, CJH, leg. 756.

³⁴ C. ESPEJO, «Enumeración y atribuciones de algunas juntas de la administración española desde el siglo XVI hasta el año 1800», *Rev. de Bibl. Arch. y Museos del Ayuntamiento de Madrid*, VIII, nº 3, octubre, 1931, p. 349.

³⁵ R. MOUSNIER, *La plume, la faucille et le marteau. Institutions et société en France du Moyen Age à la Révolution*, París, 1970, p. 191.

³⁶ Sh. KETTERING, *Judicial politics...*, *Op. cit.*, p. 90.

IV, lo que obligó a que se expidiesen cédulas específicas de inhibición. Tal ocurre con la que se expidió el 25 de febrero de 1640, por la que se inhibía a la Chancillería de Granada de las causas relacionadas con este donativo antiguo entregado por Olivares a la Junta. No obstante, la actitud del tribunal se mantuvo firme, obligando a Felipe IV a expedir una nueva cédula un mes después, el 17 de marzo de 1640, debido a las dificultades que la Audiencia planteó a los ministros comisionados. Al estar consignado a los hombres de negocios, el retraso en la cobranza llevaba consigo perjuicios para estos. Ello llevó a Felipe IV a advertir a la Chancillería que no se entremetiese en este tipo de causas³⁷.

El ministro podía acompañarse de un escribano y estaba capacitado para nombrar los alguaciles que estimase oportuno. También podía llamar a personas de cualquier estado con quien formar juntas para disponer lo necesario para el cobro. En el partido podría conceder arbitrios, medios y dar facultad a las comunidades y personas para la paga de cualquier servicio; es decir, sería él y no el ayuntamiento el que debía valorar la pertinencia de estas concesiones. Lo que se recaudase del donativo debía entregarlo el recaudador a una persona, nombrada, esta vez sí, por el ayuntamiento de la cabeza de partido, a quien se otorgaba la responsabilidad de custodiar el depósito³⁸.

Estos jueces de comisión en principio se amoldan al patrón de la audiencia, vía que encaja en la estructura del régimen conciliar; si bien se introduce la novedad de que se trata de una jurisdicción extraordinaria de naturaleza comisarial la que se concede a los jueces, además de que a su cabeza se coloca una junta. Así, se alteraba la comunicación y ensamble entre los ministros y la institución, que ahora se guía por unos principios ejecutivos, en detrimento de la participación del Consejo de Castilla y tribunales locales. También es de destacar el hecho de que sea el ayuntamiento el que se constituya en depositario del donativo, extremo que, si se corresponde con lo que sucedía con otras partidas fiscales, a medida que avanza el siglo va a ir siendo contrarrestado por los primeros ministros. Hemos de tener en cuenta que se trataba de un donativo, para cuya recaudación se necesitaba de la aquiescencia y buena disposición del súbdito.

Dada la frecuencia con que se recurrió a estos jueces, y ante la persistencia del fraude, se planteó la necesidad de que las comisiones adquirieran un cierto carácter permanente, que fue el que finalmente se impuso en la recaudación del servicio de millones. La necesidad de establecer una vigilancia constante y supervisar el fraude fue la culpable de que la permanencia de los comisionados se plantease como alternativa administrativa. No se trataba ya de solventar atrasos y demandar a las ciudades el cumplimiento de las cantidades pactadas sino, lo que es más importante, de conformar un orden administrativo, superpuesto al de los millones, susceptible de implantar la ejecución de la norma fiscal y a través de ella someter la proliferación de fraudes y deudas. También en Francia, en los años treinta, antes de que los intendentes se constituyeran como instituciones permanentes en las provincias, fue habitual el envío de algunos comisarios temporeros, los cuales desempeñaron funciones diversas en materia de recaudación³⁹. En ambos casos, vienen a representar un recurso extraordinario marcado por necesidades imperiosas y puntuales de dine-

³⁷ En concreto, se le advertía que: «...en los pleitos y causas que sobre lo susodicho se han ofrecido y adelante se ofrecieren, ni conozcáis en apelación dellos, ni por vía de exceso, recurso ni en otra manera alguna, ni obligéis, ni mandéis a los dichos ejecutores, ni a los escribanos de los dichos ministros, justicias y demás personas ante quien pasaren los autos tocantes a todo lo de suso referido vayan a hacer relación a esa Chancillería ni a ningún tribunal que nos por la presente os inhibimos y habemos por inhibidos de su conocimiento...», ARCHG (Archivo de la Real Chancillería de Granada), lib. 186.

³⁸ B.N. Mss 6.434.

³⁹ Sh. KETTERING, *Judicial politics...*, *Op. cit.*, p. 82.

ro, en función de una «necesidad extrema» y, a partir de aquí, en la conceptualización de una hacienda al servicio de la Corona y del «gobierno público». Como ha sostenido R. Bonney, el origen de los intendentes y la fecha en la que llegaron a ser administradores permanentes no coinciden⁴⁰, siendo la característica principal de estos primeros comisionados su carácter de investigadores⁴¹. En Castilla, fue en el capítulo de impagos, atrasos y fraude, donde el proceso comenzó, pues fue aquí en donde el monarca se disputó el control de la riqueza fiscal con «los reinos o ciudades».

En 1636, encontramos a algunos administradores entendiendo sobre alcances de millones en Granada, Salamanca, y Sevilla, en calidad de jueces de comisión. Todos estos hombres comisionados en las provincias cumplieron la función doble de administrar estas partidas adeudadas, por un lado, y de informar a la corte sobre la realidad fiscal, sobre cómo y en qué condiciones se administraba el servicio de millones en las ciudades, por otro; prerrogativa ésta que también fue peculiar de los intendentes en Francia, quienes de forma similar fueron enviados a las provincias para informar sobre los abusos de la administración local y de los jueces en su distrito, o de los oficiales encargados de recaudar la *taille*. Todo lo cual responde a la necesidad de los gobernantes de obtener la información precisa para proyectar las medidas de gobierno⁴². Ello se obtuvo merced a una correspondencia directa mantenida entre estos ministros y Felipe IV o el Conde-Duque, comunicación que vino a caracterizar buena parte de las relaciones mantenidas entre ambos, siendo esta otra de las características que los convertía en verdaderos comisarios regios⁴³. Fueron estos hombres comisionados los que advirtieron a Olivares sobre el fraude y el origen de éste. Así, por ejemplo, a los múltiples informes enviados en estas fechas, podemos citar el de don Juan Alonso de la Torre, administrador de los millones de Granada, en el que envía una relación a la corte en la que informa que, por omisión de los corregidores y veinticuatro, las rentas se devaluaban, perdiéndose grandes cantidades de numerario⁴⁴.

De la preferencia que en la mente del valido había llegado a adquirir la persecución del fraude durante estos años nos da noticia la Comisión de Millones en consulta de 10 de abril de 1636⁴⁵. Con respecto al servicio de 2 millones y medio de ducados que concediera el reino por escritura de 25 de noviembre de 1632, informa a Olivares de las diligencias que se habían llevado a cabo: «Hase procurado con toda atención prevenir lo conveniente para que no se defrauden los medios que se ha de pagar el servicio...». Debiéndose pagar por el pescado seco, salado y fresco, que entraba y salía del reino en los puertos secos y mojados en donde se consumía, así como por el papel blanco de estraza e impreso, azúcar, confituras, etc., la Comisión continúa advirtiendo que, «...si no se pone buen cobro a la entrada le defraudarán los interesados...». Para concluir, amén de desconfiar de los corregidores y ciudades, propone el nombramiento de un administrador⁴⁶.

⁴⁰ *Political change...*, *Op. cit.*, p. 30.

⁴¹ *Ibid.*, p. 32.

⁴² Vid. A. LOSSKY, «The absolutism of Louis XIV; reality or myth», *Canadian Journal of History*, abril, 1984, p. 5; y D. J. STURDY, «Tax evasion. The faux nobles and State Fiscalism: the example of the Généralité of Caen». 1634-35), *French Historical Studies*, 4, 1976, p. 553.

⁴³ Cfr. M. FRÉVILLE, «Creation et evolution d'une Intendance en Pays d'Etats: l'Intendance de Bretagne au XVIII^e Siècle», *Bulletin de la Société d'Histoire Moderne*, 12 serie, n^o 12, julio, 1948, p. 7. También, M. ANTONINE, «Institutions Françaises en Italie sous le règne de Henri II: Gouverneurs et Intendants (1547-1559)», *Mélanges de l'Ecole Française de Rome, Mogen Age-Temps Moderne*, 94 (2), 1982, p. 801.

⁴⁴ AGS, CJH, leg. 756.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ En su conclusión descubre además los obstáculos con los que se encontraban para impedir el fraude: «...y aunque se han escrito cartas a los corregidores y ciudades donde hay puertos secos y mojados para que acu-

La propuesta de la Comisión fue llevada a la práctica, y por una nueva consulta de 9 de junio se acordó dar estas comisiones con 800 mrs. de salario para el administrador, y 200 para el alguacil que le acompañase. El término de la comisión se estableció en cien días. Por consiguiente, podemos comprobar que el nombramiento de comisario real o administrador está directamente relacionado con el fraude. Ahora, en torno a él giran la mayor parte de las disquisiciones de instituciones y ministros, pues de su control depende la instauración de una fiscalidad al servicio de la Corona o, por el contrario, expresión de los intereses corporativos del reino.

Especialmente preocupado por la incidencia del fraude, y después de estas experiencias parciales, Olivares concibe la conformación de una red de jueces de comisión. Idea que se plasmaría en un memorial de reformación que entregara a Felipe IV en 1637⁴⁷.

En él propone la entrega de la administración de las rentas al Consejo de Castilla. Consciente de que el daño estaba en la «forma de las cobranzas», culpa al Consejo de Hacienda de «mala administración», optando por la solución del tribunal de Justicia y recomendando, como apunta J. I. Gutiérrez Nieto, la centralización en los corregidores del cobro de tributos. Por consiguiente, antepone a cualquier alternativa la posibilidad de instrumentalizar el circuito formado entre jurisdicción ordinaria y tribunal de Castilla. Este recurso contaba, en principio, con la ventaja de su articulación en el reino, a partir de la cual Olivares pretendía obtener la misma canalización de las disposiciones fiscales y, por tanto, el correspondiente acatamiento y obediencia del súbdito. Finalmente el valido escogió la opción del Consejo Real mientras que los corregidores fueron descartados, pues la instrumentalización de estos se presentaba más ardua. Al elegir al Consejo Real, el Conde-Duque unía a la figura de ministro administrador de las rentas la del juez pesquisador, propio del Consejo de Justicia. Y esta es, en efecto, la modalidad adquirida, al reunir en una sola figura institucional al juez y al administrador. El objetivo último del Conde-Duque con el envío de los ministros fue conformar una jurisdicción extraordinaria superpuesta a los tribunales ordinarios, susceptible de resolver el fraude a través de pautas expeditivas, por lo que el juez comisionado parecía ser la solución más adecuada. Pero, además, elegir al Consejo de Hacienda hubiera supuesto una mayor provocación al reino.

De este modo, con la mirada puesta en los *rezagos de millones*, el Conde-Duque dispuso, el 1 de septiembre de 1637⁴⁸, el cobro de 2 millones por cuenta de las deudas del reino. El valido no renunciaba a las partidas defraudadas, a la vez que en torno a ellas conformaba una jurisdicción privativa. Tal y como había expuesto a Felipe IV, Olivares optó por recurrir al Consejo de Castilla, a quien entregó la administración del servicio. La fórmula ideada fue la de enviar jueces comisionados, a quienes se dotó de «plena y absoluta jurisdicción». Así, el valido construye con estos ministros una red operativa de entidad propia dispuesto de forma paralela al entramado jurisdiccional local conformado en torno a la

dan a esta administración con toda puntualidad y vigilancia, por entrar por los puertos de Burgos, Murcia y Cuenca, la mayor parte de estos géneros, será importante que se nombre una persona de satisfacción... dándoles los oficiales que hubieren menester para que le satisfagan y señalándoles el salario que según su ocupación será bien lleven».

⁴⁷ J. ELLIOTT, y F^o DE LA PEÑA, *Memoriales y Cartas del conde-Duque de Olivares*, t. II; 1978-81, pp. 131-179; cfr. J. I. GUTIÉRREZ NIETO, «El sistema fiscal de la monarquía de Felipe IV», en *La España de Felipe IV, Historia de España de R. Menéndez Pidal*, vol. XXV, Madrid, 1982, p. 322 ss.

⁴⁸ Fecha ésta que sitúa la datación del memorial de 1637 a finales del mes de agosto, tal y como apunta J. H. Elliott, y no en la primera quincena del mes de septiembre, período por el que también aboga el profesor inglés, *Op. cit.*, pp. 133-34.

administración del servicio de millones. No se trataba de jueces enviados con carácter circunstancial o de forma arbitraria, sino que, y aunque todavía fuera excepcional la medida, se dotaba a los comisionados de funciones homogéneas de recaudación y administración en detrimento de los corregidores y de las «formalidades» del derecho a partir de las cuales éstos operaban. Extremo que viene avalado por el hecho de que se coloca a los justicias del reino y señoríos a las órdenes de este oficial, mientras que las chancillerías y audiencias, por su parte, se colocaban también a su disposición. Los comisionados que Richelieu enviara entre 1634 y 1635 a las provincias se revistieron también de competencias fiscales semejantes⁴⁹. En Castilla, fue entre 1635 y 1637 cuando Olivares entregó algunas de estas funciones a consejeros del Consejo Real. Las personas designadas para esta tarea continuaron siendo *hechuras* del valido.

En concreto, se establece el reparto del reino por provincias, «...entre el arzobispo de Granada gobernador del mi Consejo, y todos los de él, dando a cada uno el cuidado y superintendencia... regulando las provincias según y como las tiene repartidas el reino para el servicio de los dos millones, que corren así en las ciudades de voto en Cortes, como en los lugares que están agregados a ellas en los libros del reino»⁵⁰. A cargo de este ministro se coloca «...la disposición de todo lo que tocara a la provincia». Y en sus manos estuvo el repartimiento de la circunscripción de su provincia y cabeza de partido. Para ello, según se declara en la cédula, se le da comisión «...en forma cual de derecho se requiere, y para que podáis conceder los arbitrios que os pidieren para este servicio». Se le da facultad para nombrar oficiales con poder para que actúen en virtud de las órdenes dadas por Felipe IV.

En el memorial de 1637, el Conde-Duque había manifestado su desconfianza sobre los tesoreros, debido al gran número de fraudes que cometían⁵¹. La propuesta del valido era que «...se señale un tesorero, en lo que no estuviere vendido y el que aprobare el concejo abierto de aquella ciudad o provincia»⁵². Y, en efecto, en poder de las ciudades se mantuvo la designación de los tesoreros de millones; labor que, por otra parte, había venido controlando tradicionalmente a través de las depositarías. La cédula de 1637 dispone que sería el ayuntamiento y justicia quienes nombrarían al depositario⁵³.

El Consejo Real conserva el ascendiente sobre el servicio al obtener las apelaciones que pudieran suscitarse⁵⁴. Se abandona la opción de la Comisión de Millones, a quien con anterioridad se habían entregado las apelaciones de estos jueces comisionados —aunque el Consejo Real hubiera conservado la última instancia—, para optar por la alternativa del tribunal de Castilla. No obstante, según sabemos por una consulta de 9 de enero de 1639,

⁴⁹ R. BONNEY, *Political change...*, *Op. cit.*, p. 41.

⁵⁰ AHN, Consejos, leg. 7.155.

⁵¹ En concreto, había afirmado: «Lo que me parece pienso atrasar en las anticipaciones porque los mayores fraudes de los tesoreros nacen desto, porque ellos por ganar más y más se valen del dinero de los juristas para socorrer a los hombres de negocios, con que falta para los juristas y a los juristas anticipan los mismos con que faltan a V. Majd. y a los ministros y a sus amigos por su dinero alguna vez», *Op. cit.*, p. 170.

⁵² *Ibid.*, p. 174.

⁵³ La cédula se expresa en los siguientes términos: «...que en los lugares a donde hubiere tesorería de millones, nombre la justicia y ayuntamiento una persona lega, llana y abonada, y en cuyo poder entre el dinero de las pagas que se hicieran por la ciudad, villa o lugar, y las demás ciudades, villas y lugares, que están comprendidas en el distrito de la tesorería, o tesorerías de millones de la provincia que se os encarga a donde han de tener obligación de ponerlo a su costa y riesgo. Y esta persona ha de quedar obligada y asimismo por cuenta y riesgo de los justicias y del ayuntamiento».

⁵⁴ De este modo, se establece que «...si alguna o algunas partes se agraviaren de vuestros autos o mandamientos, mando sean oídas conforme a derecho en mi Consejo en Sala que tengo nombrada para que entienda de estas materias...».

la actitud del Consejo a esta orden fue de recelo y de rechazo solapado. Y ello debido tanto a la impronta ejecutiva a partir de la cual operaban estos comisarios, como al hecho de que su gestión se articulase en torno al «real servicio» y no a los «negocios de justicia»⁵⁵

Después de la entrada de Francia en el conflicto bélico europeo, la búsqueda de recursos para la hacienda se acentúa. Olivares se ve obligado a recurrir una vez más a las Cortes en busca de nuevos servicios. En 1638 el reino prorrogó el servicio de los 24 millones por seis años, mientras que el denominado de los 8.000 soldados lo sería por cuatro. Estas concesiones no se produjeron sin nada a cambio, pues el reino consiguió que por las escrituras de millones se le ratificara la jurisdicción civil y criminal sobre el servicio. Todavía continuaron las concesiones, y nueve días después de la configuración de la Comisión como tribunal supremo, el 19 de enero de 1639, el reino concede 650 ducados que se pagarían durante seis años. Para todos estos servicios, amén de otras concesiones menores como el aumento en un real de la renta de la pasa que se hizo en 1638, o el incremento de un real en cada fanega de sal para el consumo del vellón⁵⁶, rigieron las escrituras de millones, viéndose obligado el Conde-Duque a comprometerse con el reino para conseguir financiar la guerra. No obstante, la práctica del juez comisionado no fue abolida, y de hecho convivió con la realidad impuesta por las escrituras de millones. Ello fue posible gracias a la jurisdicción privativa de que se dotó a los jueces.

Olivares utilizó la deuda, el fraude, para proveer de legitimidad al envío de una serie de jueces comisionados que de otra forma no hubiera obtenido. Puesto que la deuda no era gestionada satisfactoriamente por los mismos protagonistas del fraude, el Conde-Duque recurrió a la jurisdicción delegada para gestionar lo que podía interpretarse como partidas marginales insatisfechas, marcadas por la «urgencia» del «gobierno económico». Lo que no venía a significar sino que la Corona no estaba dispuesta a dar por perdidas las cantidades pactadas y entregarlas impunemente a las ciudades. El fraude justificaba el empleo de medidas excepcionales de marcado signo ejecutivo. Por lo que con el Conde-Duque la transgresión fiscal se constituyó en impulsora del «gobierno económico», determinando su configuración, pues paulatinamente va a ir desterrando su tradicional conceptualización «extraordinaria» en un mundo articulado a partir de relaciones jurisdiccionales y que podría ser instrumentalizado a partir de una «urgencia pública», para pasar a erigirse como una forma de gobierno emanada de la *suma potestad*.

En tanto que dotados de jurisdicción privativa, y por cuanto que llegaban para solventar una tarea específica —el cobro de atrasos—, y puesto que se utilizaba a una institución —el Consejo de Castilla— que entre sus competencias contaba con la del envío de jueces a las provincias, Olivares parecía haber encontrado la fórmula legal suceptible de cumplir los deseos de la Corona sin causar mayores recelos. Pero la reacción del reino fue muy distinta. Si las ciudades conservaban, a través de la concesión del servicio, el control sobre los millones, este control comenzó a tambalearse. Puesto que los hombres de Olivares

⁵⁵ «...manda V.M. que el Consejo continúe la administración de los dos millones y aunque el Consejo entiende que esto corriera mejor por el de Hacienda o por la Comisión de Millones por ser materia propia suya y tan ajena de las que han profesado y profesan los del Consejo... y por ser necesario gastar y ocupar mucho tiempo del que se había de dar a los negocios de justicia, con desconsuelo de las partes, todavía en esta parte y en todo, hará el Consejo lo que V.M. se sirviere de mandarle, poniendo en consideración a V.M. que como esto lo ha de obrar por medio de ministros fuera de Madrid, aunque las órdenes sean más ajustadas puede ser y suele suceder que en algo se falte al mayor servicio de V.M. que es lo que más siente el Consejo». Un «servicio» que no se refiere a la gestión de las partidas defraudadas, ni a las «urgencias» de la monarquía. AHN, Consejos, leg. 7.131.

⁵⁶ AGS, CJH, leg. 800.

llegaban para hacer ejecutables las disposiciones fiscales y acabar con el usufructo de la recaudación por los poderosos y las autoridades en las provincias, aquel control tuvo que debatirse con los requerimientos fiscalizadores de los nuevos ministros. A partir de aquí se comprende que la oposición fuese una actitud generalizada, y que el propio Consejo de Castilla se mostrase reticente.

A pesar de estos problemas, Olivares siguió centrando sus esfuerzos en encontrar la fórmula capaz de que la norma fiscal se ejecutase. Por una cédula de 10 de enero de 1639 se dotaba a la Comisión de Millones de plena jurisdicción. En las Cortes de 1639, dio el reino su consentimiento para que se impusiera un 1% sobre todas las ventas, permutaciones y en todos los géneros en los que se debía pagar alcabala. Con este motivo, por una cédula de 5 de febrero se coloca a los corregidores, en tanto que administradores, bajo las órdenes del Consejo de Hacienda, iniciándose la experiencia de colocar a los justicias bajo las directrices del tribunal de finanzas⁵⁷. Por lo que, en vez de producirse el cambio en el ámbito local, con los jueces de comisión, ahora lo que se intentaba era permutar el vértice del triángulo, colocando a Hacienda al frente de las nuevas comisiones. Lo que en un principio se pretendía era evitar que el circuito cerrado formado por Consejo de Castilla y ciudades, a través de la jurisdicción ordinaria, impidiese al monarca atajar el fraude y gestionar el fisco a través de los principios del «gobierno económico». Entonces se dividió la *correspondencia* que mantenían con los corregidores entre los ministros de Hacienda, en detrimento del Consejo Real, que era quien había venido controlando las nuevas comisiones transformadas por el Conde-Duque. También se enviaron ahora jueces comisionados, como es el caso de don Pedro Valle de la Cerda, a quien se le encargó las provincias de Granada, Valladolid y Avila⁵⁸. En este caso, se inhibió a los justicias, audiencias y tribunales, correspondiendo las apelaciones al Consejo de Hacienda. Ello debió provocar la consiguiente oposición de las ciudades. Finalmente, Felipe IV, con la extensión del derecho de alcabala, que doblaba la imposición del 1% en lo vendible, y que se aplicó también a lo arrendable, en 1642, a consulta de 21 de mayo del reino, dispuso que no se podría enviar administrador de alcabalas, ni quitarle la administración a la justicia ordinaria y ejecutores, sin que antes se consultase con el monarca⁵⁹.

Durante estos años de fiebre reformista Olivares continuaba obsesionado por evitar el fraude. La Comisión de Millones, en consulta de 5 de marzo de 1639, por tanto dos años después de que Olivares enviase a las provincias los jueces comisionados, seguía mostrándose preocupada por que no se defraude el servicio de millones⁶⁰. Esta preocupación nos muestra que los jueces enviados por Olivares poco habían podido hacer para evitar que el fraude continuase protagonizando la fiscalidad de los millones, pero, además, nos corrobora que la lucha contra el fraude era la idea fija que mantenía alerta a los reformadores y que, en definitiva, les llevó a que se optase por entregar las nuevas comisiones también a Hacienda.

⁵⁷ Desde 1610, según dispusiera Felipe III, los cinco ministros de la Sala de Gobierno del tribunal de Castilla se habían repartido los 69 corregimientos existentes (Vid. GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ, «Génesis Histórica de las Provincias españolas», *A.H.D.E.*, 1981, p. 542. F. COS-GAYÓN, por su parte, recoge sólo 68 corregimientos, *Historia de la administración pública en España*, Madrid, 1976, p. 186), situación que se mantuvo hasta 1690, año en el que los cinco ministros pasaron a convertirse en siete, controlados también por la Sala de Gobierno (G. MARTÍNEZ DÍEZ, *Op. cit.*, p. 549).

⁵⁸ AGS, CJH, leg. 792.

⁵⁹ AHN, Consejos, leg. 51.449.

⁶⁰ Según afirma: «...en perjuicio de los pobres que le pagan enteramente y en beneficio de los acomodados y ricos que le usurpan y hacen granjería desto habiendo de convertirse en cosas tan urgentes y precisas...», AGS, CJH, leg. 800.

En este mismo año de 1639 el reino concede 650.000 ducados y 24 millones de ventas de oficios y jurisdicciones, y en 1640, con la venta de 300.000 ducados de plata de vellón, continuaron las concesiones. Con esta última concesión se entrega la administración al Consejo de Hacienda. No sabemos exactamente en qué fecha se produce esta entrega, pero sí podemos constatar por una orden de 11 de julio de 1643, es decir, una vez caído Olivares, que las competencias del tribunal de finanzas llegaron hasta el punto de que en sus manos se depositó, además de la administración, el control de los arbitrios y medios que las ciudades utilizaran para cumplir con el servicio⁶¹. No obstante estas experiencias, el Conde-Duque continuó introduciendo las novedades en tareas de gestión fiscal preferentemente en el Consejo Real, a través de la nueva modalidad impulsada con los comisarios reales, para dotar de ejecución a la norma fiscal.

Fruto de los informes que enviaran los primeros jueces comisionados a la corte, allí donde la incidencia del fraude alcanzaba cifras más altas o era especialmente conflictivo, se recurrió al nombramiento de nuevos jueces comisionados.

En 1639 encontramos comisionados de millones en las ciudades de Sevilla, Granada, Toledo, Salamanca y Córdoba⁶². En este año se conformaron unas instrucciones para regular las tareas de los administradores y jueces visitadores que veremos repetirse, una vez caído Olivares, en 1644, sólo que en esta última ocasión se insertan en el marco de una reestructuración más general⁶³. Por lo que, en estos momentos comenzaron a sentarse las bases de las administraciones permanentes que quedarán establecidas durante las Cortes de 1645-47.

Si a estos hombres normalmente se les denomina administradores, lo es en tanto que llevan a cabo labores administrativas, pues el carácter judicial, parcial y temporal de sus funciones no nos permite aplicarles en sentido estricto el calificativo de administradores. Como hemos apuntado, normalmente el Conde-Duque siguió la política de conceder estas comisiones a personas de «confianza», esto es, a hombres no vinculados con el municipio, habitualmente personajes infiltrados en el tribunal de Castilla. Es significativo, por ejemplo, que en 1639, ante la licencia que tenía don Manuel de Pantoja, administrador de Sevilla, para volver a la corte a fin de resolver algunos asuntos particulares, se desestimase el nombramiento de una persona de la ciudad «por ser de gran inconveniente», en palabras de la Comisión, eligiéndose a cambio a don Gerónimo de San Vitores que administraba los millones de Salamanca⁶⁴.

Olivares también acudió a la residencia, un mecanismo habitual de la polisinodia, para poner orden en las ciudades. En las condiciones del segundo género que propusieran las Cortes en 1632, ante la proliferación de los fraudes cometidos por los comisarios, se había establecido un sistema de visitas⁶⁵, sistema que se entregó a las ciudades⁶⁶. De este modo,

⁶¹ AHN, Consejos, leg. 7.157.

⁶² AGS, CJH, leg. 756.

⁶³ Vid. B. CÁRCELES DE GEA, *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): poder fiscal y privilegio jurídico-político*, Madrid, 1993.

⁶⁴ AGS, CJH, leg. 800. Sobre el tema cfr. E. HUGHES, *Studies in administration and Finance 1558-1825*, Filadelfia, 1980, pp. 163-164.

⁶⁵ Según se declara, «...porque por experiencia se ha visto que por haber dejado la dicha administración a los comisarios de todas las ciudades, villas y lugares destos resinos, ha habido muchos fraudes y no buena administración».

⁶⁶ Serían las ciudades las que presentarían en una terna de seis a los jueces propuestos, siendo con posterioridad el reino quien seleccionaría a los candidatos. En la composición de la terna participaba el corregidor, o su teniente, quien, en cabildo general, pasaba a confeccionar la lista de los regidores, o veinticuatro, únicos que podían acceder al cargo de visitador.

el servicio de millones, o más exactamente, los delitos de fraude, continuaban siendo controlados por la oligarquía local. Si esto ocurría en 1632, después Olivares supo utilizar estas condiciones en beneficio de la Corona, recurriendo a la jurisdicción delegada para enviar residencias y perseguir el fraude. Así, en 1639, en Córdoba, se envió un juez visitador, don Rodrigo Suárez Sarmiento, regidor de Toro, a propuesta de la Comisión, para cobrar y pagar los servicios de millones, verificar los arrendamientos, etc.⁶⁷ Su tarea era visitar y administrar los millones del reino. Se trataba, en efecto, de castigar los delitos de fraude, pero, también, de sanear las labores administrativas sometiéndolas a nuevos valores de gestión. Con la visita se responsabilizaba a los justicias y regidores de su «mala» administración; ello justificaba que el visitador permaneciese en el distrito asegurando así que un ministro del rey «cuidase» del «real servicio» a la vez que conformaba su propias pautas de acción.

La comisión era el instrumento que hacía factible que las «urgencias» fiscales del monarca contasen con una voz y mano ejecutora en el conjunto de intereses que se daban en las ciudades en torno al fisco. No estando en condiciones de anular las escrituras de millones⁶⁸, pues el monarca dependía del reino para la financiación de las «necesidades públicas», el Conde-Duque recurrió cada vez con más asiduidad a la jurisdicción delegada, en lo que en estos momentos se puede considerar un recurso paralelo encargado de «defender» las «necesidades» del rey. Así, la utilización de la comisión para el cobro de partidas específicas se convertirá en el balón de oxígeno fiscal para la Corona. En esta línea, dos años después de la cédula de 1637, el Conde-Duque idea una fórmula similar para la cobranza de la media annata de réditos de juros, recurriendo de nuevo al juez comisionado, sólo que esta vez las circunscripciones que se establecen son mucho más amplias, además de que los hombres elegidos fueron del Consejo de Hacienda.

Se divide el reino entre varios distritos. El de Castilla la Nueva se entregó al marqués de Trujillo; Sevilla, Málaga, y Cádiz con sus arzobispados respectivos, a Bartolomé Plá; y el de Castilla la Vieja, a don Pedro Valle de la Cerda. Se dispone también el nombramiento de dos contadores, quienes debían tener la cuenta y razón de lo que se fuese cobrando y remitirlo a la corte. Debían asimismo asistir a los comisionados, a cuyas órdenes estaban. No se les asignó salario, según se declara «...porque cuando se haya acabado de disponer lo referido os haré la merced que yo fuere servido»⁶⁹. Al margen de que este gravamente dependiera de Hacienda, lo que es significativo es el hecho de que se adopte una solución similar a la que se adoptara en 1637 para el servicio de millones. Si en tareas de gestión fiscal, las comisiones tuvieron un origen judicial para después convertirse en instituciones preferentemente fiscales y administrativas, su principal característica era el ser embajadoras de los nuevos principios de ejecución. Aunque inicialmente predominaron las competencias judiciales, también estuvieron presentes tareas hacendísticas⁷⁰. La progresiva vinculación de los hombres comisionados con el Consejo de Hacienda o, como ocurre en este caso, la conformación de una red de oficiales dependiente de este tribunal, nos anuncia la paulatina modelación de un nuevo tipo de ministro cuyo quehacer se conformará en torno

⁶⁷ AGS, CJH, leg. 756.

⁶⁸ Sobre el tema vid. P. FERNÁNDEZ ALBADALEJO, «Monarquía y Reino de Castilla, 1538-1623», *Istituto Internazionale di Storia Economica «Francesco Daitini»*, Prato, abril, 1982, J. L. CASTELLANO, *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo*, Madrid, 1990, J. I. FORTEA, «Reino y Cortes: el servicio de millones y la reestructuración del espacio fiscal en la Corona de Castilla (1601-1621)», *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen. II Reunión Científica. AEHM*, Murcia, 1992.

⁶⁹ AGS, CJH, leg. 800.

⁷⁰ Vid. R. BONNEY, *Political change...*, *Op. cit.*, p. 145.

a la norma fiscal y no a la vertebración de la justicia. Principio que contradecía el espíritu de las escrituras de millones.

Como hemos apuntado, Olivares construyó estas redes apoyado en un vínculo personal con los ministros nominados, lo que llevaba consigo la alteración del status del servidor o colaborador del rey, que recibía un nuevo tipo de jurisdicción delegada. Pero, además, esta elección se llevaba a cabo al margen del curso natural de promoción marcado por la polisinodia. De esta forma, de nuevo, el juez comisionado pasaba a convertirse en un comisario real⁷¹. A la caída del valido, en 1643, nos encontramos a sus principales *hechuras* colocadas al frente de las provincias del reino⁷². Olivares utilizó al Consejo de Castilla para conformar esta nueva red de ministros. Según quedara establecido en 1637, fueron sus consejeros los que protagonizaron las comisiones, un protagonismo que se establecía a través del tipo de comisión ejecutiva que impulsara el Conde-Duque.

Como consejeros de Castilla, infiltrados en esta institución, pues la mayoría de ellos fueron nombrados por Felipe IV en los años treinta —con la excepción de don Gregorio López Madera que lo fue por Felipe III en 1619⁷³—, podían legitimar un tipo de comisión que, en principio, no se oponía a las escrituras de millones, pero que era de naturaleza sustancialmente distinta a la que tradicionalmente protagonizaban los miembros de este Consejo, al poseer ahora un carácter ejecutivo y transformador. Lo que Olivares había creado eran comisiones y no oficios, pues, como ha sostenido J. Dent, al depender de la voluntad del monarca y poder ser revocados, no se les puede considerar como tales⁷⁴. El súbdito elegido de acuerdo con estos criterios se encuentra vinculado a las decisiones del monarca, sin que se deba al puesto que ostenta⁷⁵. De este modo, el consejero de Castilla escogido como juez comisionado se debe a la voluntad del soberano, y no a las antiguas vinculaciones propias de su institución. Es por ello por lo que en estas primeras comisiones podemos ver los principios de una futura institución que, tras un largo proceso, conformará la figura, primero del administrador y, después, del superintendente. Fue a través del Consejo de Castilla como se lanzaron estas primeras reformas. Aunque el Conde-Duque utilizó la experiencia del Consejo de Hacienda para cobrar diversas partidas, fue básicamente el tribunal de Castilla el que protagonizó las reformas, y fue en él en donde se ideó por primera vez la conformación de una red de jueces comisionados, a quienes se

⁷¹ Fue en 1745 cuando por primera vez se definió el tipo de *bureaux*, por el fisiócrata Vicent Gourmay, que tuvo su desarrollo en el siglo XVIII, y del que los comisarios reales pueden consideraciones el más lejano antecedente. Vid. B. BÉSNODORSKI, «Mémoire de la Commission Gouvernementale, appelé à réformer et reconstruire l'administration», *Archives de l'Académie Polonaise des Science à Cracovie*, 139, 1970. Säch, L. H. Archive Dresden Locata, 616, p. 7; y J. F. BOSHER, *French Finances, 1770-1795: from business to bureaucracy*, 1964, pp. 486-487.

⁷² El conde de Castrillo aparece al frente de Burgos y su provincia, y también de Valladolid; Francisco Antonio de Alarcón, de León y de Granada; don Antonio de Valdés, de Galicia y su provincia; don Gregorio López Madera, de Zamora y su provincia; don Juan Bautista de Larrea, de Toro; el conde de Peñaranda, de Salamanca; don D. de Cevalos, de Ávila; don Francisco de Alarcón, de Cuenca; don Fernando Pizarro, de Segovia; don Antonio de Camporredondo, de Soria; don Gregorio López Mendizábal, Guadalajara; el presidente del Consejo de Castilla, de Madrid; don Antonio de Contreras, de Toledo; don Luis Gudiel, de Murcia; don Joseph González, de Sevilla; don Pedro Pacheco, de Córdoba; don Miguel de Carvajal, marqués de Jódar, de Jaén. AHN, Consejos, leg. 7.255.

⁷³ J. FAYARD, *Op. cit.*

⁷⁴ «An Aspect of the Crisis of the Seventeenth Century: The collapse of the Financial Administration of the French Monarchy» (1635-61), *Economic History Review*, 1967, p. 255.

⁷⁵ Aquí, podemos recordar lo que bosquet escribiera de Sèguir en 1645, según recoge el prof. W. Beik, «since I belong to your person more than to your post, please honor me with your orders... which will always be inviolable laes that I will keep faithfully», *Absolutism and Society in Seventeenth-Century France*, Cambridge, 1985, p. 113.

les proporcionó una jurisdicción extraordinaria que llegó para superponerse a corregidores y tribunales en el ámbito local. Sin embargo, no por ello debemos subestimar los experimentos llevados a cabo a través del Consejo de Hacienda, pues ello nos descubre que ya Olivares comenzó a hacer uso de la jurisdicción extraordinaria, como lo sería a partir de la llegada de los jueces de cobranzas en 1648⁷⁶, colocándola bajo las redes de este tribunal, a la vez que se le encargaba el cuidado del fraude y de la contribución.

En último término, si la gestión de la recaudación era una cuestión jurisdiccional, la voluntad del monarca tuvo que canalizarse a través del ejercicio judicial, para, a partir de él obtener la pertinente implantación de la norma fiscal. De aquí se extrajo la ejecución necesaria para modelar unas nuevas formas de gestión expeditivas. Junto a ello, con la entrega de las nuevas comisiones impregnadas de pautas ejecutivas al Consejo de Hacienda se profundizaba en una transformación de la jurisdicción extraordinaria, dada a los primeros jueces de comisión, en tanto que comisarios reales, en «gobierno económico» y éste en «necesidad pública». Por lo que esta última, y con ella el «real servicio», era la que venía a dar forma al «gobierno público» de la monarquía, tal y como fue auspiciado por el Conde-Duque.

⁷⁶ B. CÁRCELES DE GEA, *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones, Op. cit.*, pp. 61 ss.