

ENTRE DOS SERVICIOS: LA CRISIS DE LA HACIENDA
REAL A FINES DEL SIGLO XVI. LAS ALTERNATIVAS
FISCALES DE UNA OPCIÓN POLÍTICA (1590-1601)

*Between two subsidies: the crisis of the Royal Treasury
at the end of the 16th century. The fiscal alternatives of a
political option (1590-1601)*

José Ignacio FORTEA PÉREZ

*Departamento de Historia Moderna y Contemporánea. Facultad de Filosofía y
Letras. Universidad de Cantabria. Avda. de los Castros, s/n. 39005 Santander.
E-mail forteaj@ccaix3.unican.es*

BIBLID [0213-2079(1997) 17, 63-90]

Ref. Bibl. FORTEA PÉREZ, José Ignacio. Entre dos servicios: la crisis de la Hacienda Real a fines del siglo XVI. Las alternativas fiscales de una opción política (1590-1601), *Studia H. H^a Moderna*, 17, 1997, 63-90

RESUMEN: A fines del reinado de Felipe II se acumularon diversos memoriales que pretendían solucionar los problemas financieros, económicos y políticos con los que se enfrentaba por entonces la Monarquía. Eran tres los puntos fundamentales que aquéllos se planteaban: cómo sanear la hacienda regia, qué papel había de jugar el Reino a este respecto y cómo podía lograrse una más equitativa distribución de los costes de su defensa. El artículo analiza diversas propuestas de sentido contradictorio nacidas en el seno del Consejo de Hacienda y trata de exponer las razones por la que acabó imponiéndose la vía de los servicios sobre la de los arbitrios o la de los impuestos como la más idónea para solucionar los problemas planteados, valorando las implicaciones políticas de la opción escogida.

Palabras clave: Hacienda Real, fiscalidad, servicios, arbitrios, impuestos, Cortes, Reino.

ABSTRACT: At the end of the reign of king Philip II many memorials were written in an attempt to solve the financial, economic and political difficulties faced by the Monarchy. The problem consisted of three main points: increasing the revenue

of the Royal Treasury; defining the role to be played by the Kingdom in this respect; determining how its defence costs could be more equitably shared. This article studies different contradictory proposals drawn up by members of the Council of Finance and puts forward the reasons why subsidies were finally preferred over *arbitrios* or taxes. The political implications of this decision are also discussed.

Key words: Royal Treasury, finance, subsidies, *arbitrios*, taxes, *Cortes*, Kingdom.

I

A fines del año 1599 circulaba por la Corte un escrito debido a Íñigo Ibáñez de Santa Cruz en el que, bajo el expresivo título de *Las causas de que resultaron el ignorante y confuso gobierno que hubo en el tiempo del Rey Nuestro Señor que sea en gloria*¹, se vertían “con gran libertad”, al decir de Cabrera de Córdoba², los más duros juicios contra la persona y el estilo de gobierno de Felipe II. El opúsculo no es, en verdad, más que una vitriólica descalificación del monarca y de sus consejeros más cercanos, con la que se pretendía ensalzar de forma servil la “prudencia” del nuevo equipo gubernamental que, encabezado por el Duque de Lerma, había empezado a regir el gobierno de la Monarquía. En efecto, invocando consideraciones astrales de imposible interpretación, el difunto soberano era presentado como un hombre de “entendimiento afeminado y menudo”, propio de un “relojero flamenco”³; esto es, como una persona incapaz de comprender los problemas de fondo de la Monarquía debido a su obsesión por perderse en un laberinto de detalles. Pese a todo, decía Ibáñez de Santa Cruz, había logrado ser tenido por hombre “que supo mucho” hasta que la experiencia de “tantos yerros” demostró su incapacidad. “A fuerza de su potencia y dinero malgastado —continuaba señalando— se entretuvo hasta que lo consumió todo y al paso que iba, si viviera cuatro años más, lo acabara de destruir todo sin género de remedio”. Fue Dios tan misericordioso, añadía, que, al ver “tan apretado a su pueblo”, reparó su extrema necesidad “con llevárselo para sí”. Sólo la muerte del Rey había librado al Reino, según esto, de la ruina que lo amenazaba. El análisis no podía ser más demoledor. No paraba, sin embargo, aquí la crítica. De la descalificación del monarca se progresaba hacia la de su forma y estilo de gobierno. Al decir de Ibáñez de Santa Cruz, no fue Felipe II monarca capaz de soportar cerca de sí ministros que supieran más que él. Le acusaba, de esta forma, de haberse librado del

1. *Biblioteca Nacional, Manuscritos*, 7715 (en adelante BN, Ms.). Hay otra copia con distinto título en BN, Ms. 6259.

2. CABRERA DE CÓRDOBA, L.: *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614*. Madrid, 1857, p. 55.

3. El carácter afeminado y menudo sería debido a que Felipe II tenía por ascendente a Libra en signo y casa de Venus. Su incapacidad para discernir lo grave de lo accesorio lo intentaría probar el autor con diferentes anécdotas. Felipe II había publicado la pragmática contra un tema tan menor como las lechuguillas y el uso de caballos de tiro cuando los enemigos eran “señores de la mar haciéndonos mil ofensas y dándonos mil palos”. Decía también que se le había dado a la firma una libranza para Flandes por valor de 500.000 ducados, y la devolvió por detectar en ella un error en 25 mrs.

Duque de Alba, hombre de “juicio tan profundo y claro”, mandándolo a Flandes con instrucciones tan limitadas que impidieron su acción de gobierno. No se entendió con Ruy Gómez, ni pudo sufrir la “gallardía” del Cardenal Espinosa. Tampoco fue capaz de soportar las “trazas y estratagemas” de un Antonio Pérez sorprendentemente rehabilitado, “que se le atrevió porque le penetró su ignorancia”, ni la “resolución” de Mateo Vázquez. Buscó, por el contrario, el apoyo de “ingenios tibios, mecaniquitos”, como Juan de Idiáquez, con los que se acabó de despeñar “como ciego guiado de otros que veían menos que él”. Fue la “ignorancia” y la “ambición” de este grupo de “magnates” los que llevaron al monarca a los “pantanos” de Flandes, las “estratagemas” de Francia y las “desconsideradas jornadas” de Inglaterra. Es más, acusaba Ibáñez a esos “sátrapas” de querer perpetuar su poder “tiránico” estableciendo una Junta, “para que todo se viniese a sepultar en ella”, y de desacreditar al Príncipe declarándolo incapaz para el gobierno de la Monarquía, “crimen lesa y mucho más grave que si le hubieran quitado la vida”. Como es obvio, la feroz crítica de Felipe II y de su equipo de gobierno servía para realzar los elevados tonos con los que se describía al nuevo monarca, al recién nombrado Duque de Lerma y al grupo de sus allegados para los que reclamaba en el Consejo de Estado los puestos de los que, en su opinión, habían sido injustamente privados durante el reinado anterior. Figuras como las del Conde de Miranda, el Duque de Medina Sidonia, el Duque de Nájera, el conde de Fuentes, o don Juan de Borja son descritas, por ello mismo, de la forma más elogiosa⁴.

Según Cabrera de Córdoba el escrito de Ibáñez de Santa Cruz circuló profusamente por la Corte. Parece incluso que copias del mismo fueron enviadas a Francia y a Italia. Como cabía esperar, el tono del opúsculo causó indudable escándalo, tanto más si se tiene en cuenta que su autor era secretario del Duque de Lerma y del propio Rey y que se decía que la obra había sido redactada con el consentimiento de ambos⁵. Todo parece indicar, sin embargo, que el castigo ejemplar para su autor que muchos esperaban e incluso exigían no llegó a producirse⁶. El memorial se convertiría, de esta forma, en un instrumento más en la campaña de propaganda que el nuevo equipo gubernamental estaba desplegando ante unos súbditos indudablemente trabajados por la situación de extrema necesidad a la que aparentemente había conducido el largo reinado del Rey prudente. Otros escritos publicados por la misma época proponían reformas consideradas imprescindibles para remediar los males que aquejaban a la Monarquía. La crítica

4. Todos ellos fueron nombrados consejeros de Estado nada más morir Felipe II. Cfr. BARRIOS, F.: *El Consejo de Estado de la Monarquía Española, 1521-1812*. Madrid, 1984, p. 116.

5. CABRERA DE CÓRDOBA, L.: *Op. cit.*, pp. 56 y 60.

6. Vid. a este respecto, el “Memorial que dio el Dr. Espinosa, canónigo de la Santa Iglesia de la Catedral de Toledo contra el que dio Íñigo Ibáñez de Santa Cruz, en que moteja del gobierno de Felipe Segundo”. BN, Ms. 6259. Se trata de un furioso alegato en el que se llama a Ibáñez de Santa Cruz “idiota”, “ygnorante” “bárbaro”, “bestia”, “loco y sin juicio” y se le critica como autor de un “pasquin desvergonzadísimo y indiscreto fundado en razones no muy seguras en la fe”, por ello mismo “digno de que el Santo Oficio le preguntase como las entiende”.

al sistema de *Juntas* que Ibáñez de Santa Cruz formulaba tenía su correlato, por ejemplo, en diversas propuestas de revitalización del Consejo de Estado⁷ o en la reforma en general del sistema de Consejos⁸ que se formalizaron por entonces.

Sea como fuere, no era el ámbito del gobierno político el único sometido a evaluación crítica en estos años iniciales del reinado de Felipe III. La Hacienda regia podía presentarse, en concreto, como otro acabado ejemplo del mal gobierno precedente. El 29 de noviembre de 1596 Felipe II se había visto obligado a decretar su tercera bancarrota. Prácticamente un año después, el 12 de noviembre de 1597 se concertaba con los asentistas un *medio general*, ratificado el 14 de febrero de 1598, en el que se acordaban los detalles de la suspensión de pagos que se había decretado⁹. Pues bien, una Junta celebrada el 28 de enero de 1598 advertía del hecho de que toda la hacienda real estaba consignada hasta el año 1600, por lo que sólo si se conseguía de los hombres de negocios la anticipación por vía de *asiento* de 900.000 ducados que se habían comprometido a librar en los seis primeros meses de 1601 podría hacerse frente a los gastos previstos. Para facilitar la operación, el rey confiaba poder obtener del Reino el servicio de los 500 *cuentos* que se estaba negociando a la sazón en Cortes¹⁰. Las ciudades de la Corona de Castilla, sin embargo, se negaron a refrendarlo con su voto *decisivo*, pese a que los procuradores, tras largos debates y fuertes presiones, habían llegado a aprobarlo consultivamente algún tiempo atrás. Las consecuencias no habían podido ser más devastadoras para la Real Hacienda. Los ingresos reales, que habían llegado a sumar 11,9 millones de ducados hacia 1594, descendieron a poco más de 10 en 1598 en las condiciones de absoluto empeño que se acaban de citar. No puede extrañar, entonces, que un interesante documento, anónimo y sin fecha, pero indudablemente escrito entre 1598 y 1599 por personas que se movían en el seno del Consejo de Hacienda, señalara a este respecto que Felipe III, al acceder al trono había entrado “en (un) Reino enajenado y con sólo título de Rey, sin Reino, con sólo el viento de lo que viniese de las Indias”¹¹. No es el único juicio, ni el más gráfico que podría traerse a colación a este respecto. Don Rodrigo Váz-

7. La revitalización del Consejo de Estado fue acertadamente subrayada hace ya algún tiempo por P. WILLIAMS: «Philip III and the Restoration of Spanish Government, 1598-1603». *The English Historical Review*, 1973, vol. LXXXVIII, N.º CCCXLIX, pp. 751-769.

8. Diversos manuscritos depositados en la BN así lo especifican. Vid, por ejemplo, el “Discurso sobre el gobierno de España” de Agustín Álvarez de Toledo, o el “Memorial dado a su Magestad Don Phelipe III luego como heredó con advertencias para su gobierno”. Ms. 904, fols. 99-140 y 334-350 respectivamente. Algo más tardío parece otro “Discurso sobre el gobierno de España”, de autor anónimo, en el que se defiende abiertamente darle la independencia a las provincias rebeldes de Flandes. Ms. 904, fols. 183-208. No puede omitirse tampoco el de ÁLAMOS DE BARRIENTOS, del que existen diversas copias (una de ellas en BN. Ms, 904, fols. 274-334), que editó Modesto Santos bajo el título de *Discurso Político al rey Felipe III al comienzo de su reinado*. Barcelona, 1990.

9. Vid. detalles sobre el particular en GELABERT, J.: *La Bolsa del Rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*. Barcelona, 1997, p. 29 y ss.

10. ESPEJO DE HINOJOSA, C.: *El Consejo de Hacienda durante la presidencia del Marqués de Poza*. Madrid, 1924, p. 25.

11. *Biblioteca del Palacio Real*. Madrid (en adelante BPR), II/2227, fols. 64 y ss.

quez de Arce, por ejemplo, había señalado ya que “cuando S.M. falleció acabó su real persona y juntamente su patrimonio real todo”¹². Varios documentos que recoge Ulloa ponen cifras a una imagen tan deprimente. A fines de 1598 se estimaba el déficit en 1,6 millones de ducados, sin contar lo consignado a los asentistas comprendidos en el decreto de 1596. Otro documento, sin embargo, cifraba en cerca de 6 millones el déficit para el bienio 1599-1600, aún suponiendo que se pagara a aquéllos¹³. Todas las rentas fijas estaban empeñadas y aún las había incapaces de soportar los situados que pesaban sobre ellas. Había razones, por lo tanto, por las que mostrarse inquieto.

La precariedad de la Real Hacienda resultaba tanto más llamativa si se tiene en cuenta que los ingresos reales se habían incrementado también de forma notable en el transcurso del reinado de Felipe II. En efecto, la Hacienda regia percibía en torno a 3 millones de ducados en 1559, pero podía disponer de algo más de 10 hacia 1598¹⁴. La explicación de este fenómeno no podía encontrarse sólo en los efectos de la inflación o en la bonanza económica por la que el Reino había atravesado durante una buena parte del período. El incremento de los ingresos reales había superado al de los precios y al de la población, por lo que podía también ser considerado como fruto puro y simplemente de un aumento de la presión fiscal. El proceso, en cualquier caso, no se había producido con la misma intensidad en todas las rentas. En efecto, la partida que más se había incrementado entre 1559 y 1598 era la proveniente de los caudales de Indias. Proporcionaba el año en que murió Felipe II en torno a 2,6 millones de ducados, siete veces más de lo que el monarca había percibido al comienzo de su reinado. Las llamadas *Tres gracias*, es decir el conjunto de lo percibido en concepto de contribuciones eclesiásticas como la *cruzada*, el *subsidio* y el *excusado*, habían cuadruplicado su rendimiento en el mismo período de tiempo. Por su parte, los ingresos procedentes de las rentas reales que habitualmente se arrendaban —derechos sobre las lanas, almorarifazgos, etc.— y los provenientes de los maestrazgos de las Órdenes Militares casi habían crecido en una proporción similar, mientras que el encabezamiento de las alcabalas y tercias se había multiplicado por algo más de 3. Los servicios votados en Cortes se habían mantenido estables a lo largo de la mayor parte del reinado. En definitiva, sólo los ingresos *extraordinarios* procedentes de arbitrios diversos —venta de oficios, baldíos, hidalguías, etc.— habían mostrado un curso más errático, aunque hubieran proporcionado elevados rendimientos en años concretos, como se refleja en los *estados* de la Real Hacienda que se han reconstruido para los años 1562, 1573 ó 1594¹⁵.

12. Citado por ULLOA, M.: *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*. Madrid, 1977, p. 831.

13. ULLOA, M.: *Op. cit.*, p. 830.

14. Tomo los datos de la reconstrucción de los ingresos de la hacienda regia que hace THOMPSON, I.A.A.: *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*. Barcelona, 1981, Cuadro A, p. 354. Para más detalles, vid. ULLOA, M.: *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, 1970, de los que se han extraído los datos de la tabla antecedente en su mayor parte.

15. Los datos sobre los ingresos de la Real Hacienda están tomados todos del libro ya citado de THOMPSON, I.A.A.: *Guerra y decadencia...*, p. 354.

Ahora bien, la mayor parte de estas rentas mostraban una progresiva tendencia al estancamiento en los últimos diez años del reinado, evolución ésta que, en realidad, empezaba a ser perceptible ya a fines de la década de los setenta. En efecto, los caudales de Indias sólo crecieron en un 30 por ciento entre 1588 y 1598, pero los incrementos estaban siendo cada vez menores entre ambas fechas. Por 1601 los ingresos por ese concepto habían ya descendido en un 23 por ciento y aún se reducirían más hacia 1621¹⁶. El conjunto de rentas arrendadas y maestrazgos de las Órdenes Militares incrementaron su rendimiento en un 24 por ciento, pero el agotamiento de otras fuentes de ingresos, con muy ligeras oscilaciones al alza o a la baja, era patente en el caso de las alcabalas y tercias y en el de las *Tres Gracias*. Por lo demás, la recaudación debida a arbitrios y otros expedientes varios había decaído tan abruptamente en los últimos años del reinado, que los ingresos de esa partida se situaban en valores absolutos hacia 1598 prácticamente al mismo nivel que había tenido en los años iniciales del reinado¹⁷. En definitiva, el aumento de ingresos más sustancial, aunque no el único, del que se había podido beneficiar Felipe II en los últimos veinte años de su reinado no había sido otro que el procedente del servicio de *millones*, concedido por las Cortes en 1589, para ser cobrado por un plazo de seis años a partir de 1590. Se trataba, por tanto, de un ingreso que la Corona había dejado de percibir en 1596, lo que planteaba la urgente necesidad de encontrar la forma de reemplazarlo.

En cualquier caso, hacia fines del reinado, en unos momentos en los que los síntomas de un estancamiento de la economía, por no hablar de abierta crisis en determinados sectores o áreas, se hacían cada vez más perceptibles, empezaba también a establecerse un nexo de unión entre el empobrecimiento del país y la presión fiscal a la que se le había sometido. Los procuradores de Cortes se mostraban particularmente identificados con esa interpretación. Gerónimo de Salamanca, por ejemplo, que lo era por Burgos, lo había señalado con claridad ya en 1593. Las ciudades, decía, se habían visto obligadas para cumplir con el servicio de *millones* a vender y empeñar sus propios y a tomar dinero prestado a censo,

16. Comparo los datos de THOMPSON sobre ingresos de Indias en los años para los que ha tabulado los ingresos de la Real Hacienda, vid. nota precedente. El proceso puede ser reconstruido con más precisión con los cifras que publicó HAMILTON sobre las importaciones de metales preciosos americanos que iban para el rey. El máximo secular se consiguió, ciertamente, en 1596-1600, con 13,2 millones de ducados. Sin embargo, los incrementos de un quinquenio con respecto al inmediatamente anterior eran progresivamente decrecientes desde 1576-80, con una sola excepción. Subieron un 13,5% en 1581-85 respecto a esos años, y un 6,5% en 1586-90, un 24,6% en 1591-95 y un 9,5% en 1596-1600 respectivamente en relación al quinquenio precedente. Si manejamos datos decenales, la tendencia es aún más clara. El máximo secular se habría conseguido en la década 1586-95 en valores absolutos, aunque los incrementos proporcionales más fuertes se produjeron entre 1566-1575 y 1576-85 respecto a los decenios inmediatamente anteriores. Con posterioridad a 1595 la tendencia se invierte. El descenso es primero imperceptible (-3,2% en 1596-1605 respecto a la década anterior) y posteriormente acelerado (-12,8% en 1606-1615 y -48,5% en 1616-25 en ambos casos por referencia al máximo secular, 1586-1595). Vid. HAMILTON, E.J.: *American Treasure and the Price Revolution in Spain, 1501-1640*, New York, 1970, Table I, p. 34.

17. Datos tomados de los cuadros generales elaborados por THOMPSON, I.A.A.: *Op. cit.*, p. 354.

lo que, a su vez, les había forzado a imponer sisas sobre los mantenimientos. Las villas y lugares, por su parte, no habían tenido más remedio, por los mismos motivos, que “desapropiarse de los aprovechamientos públicos, sustento y entretenimiento de pobres”. Todo ello, unido a las demás cargas fiscales que el Reino debía soportar, había traído como consecuencia la ruina de la labranza y crianza, del trato y comercio, la carestía de la vida y la despoblación de los lugares. “Mirando con atención y consideración suma el cuerpo deste Reyno, —concluía— no hay en él cosa enteramente sana”¹⁸. Pese a todo, la Corona seguía sometiendo al Reino a fuerte presión. De ello puede dar idea el hecho de que las últimas Cortes de Felipe II, que cada día recibían testimonios indudables de los males que estaba causando el servicio de *millones* votado por las precedentes, hubieran de proceder a la aprobación de dos servicios *ordinarios* y *extraordinarios* consecutivos, a la prórroga en 1596 por otros quince años del encabezamiento general vigente y a debatir sobre medios alternativos con los que solucionar los problemas de la hacienda regia¹⁹.

II

Con el cambio de siglo Rey y Reino se encontraban, pues, en estado de aguda necesidad. La causa del empeño del rey era la *guerra*. Sobre este punto no había ninguna duda. Más compleja era la interpretación de qué era lo que “enflaquecía” al Reino. Que los procuradores en Cortes tendieran a responsabilizar de los males que lo aquejaban, según acabamos de ver, a la carga fiscal que aquél debía soportar es comprensible, teniendo en cuenta que Felipe II no había parado de pedirles

18. *Actas de las Cortes de Castilla* (en adelante, ACC), vol. XII. 19 de mayo de 1593, pp. 444-449.

19. Determinar en qué sentido y hasta qué punto la carga fiscal pudo influir en el rumbo de la economía castellana en el último tercio del siglo XVI constituye, sin embargo, un problema polémico y complejo en cuya consideración no podemos entrar aquí. Un extenso memorial que Gaspar de Pons elevó al rey el 15 de octubre de 1599, del que haremos uso extensivo en el texto, se apartaba de las corrientes de opinión predominantes a este respecto negando pura y simplemente que, en concreto, el incremento de las alcabalas hubieran causado el empobrecimiento del Reino o los subidos precios que por entonces habían alcanzado todas las mercancías, efectos ambos de los que habitualmente se las hacía responsables. La carestía habría más bien que atribuirla a “haber venido gran cantidad de oro y plata de las Indias”, así como a “la ociosidad y superfluidad en que se vive”. Respecto al empobrecimiento, dudaba incluso el memorial que fuera tan generalizado como se decía. El incremento de las alcabalas, en cualquier caso, no lo había producido. La responsabilidad habría que atribuirla a los *asientos* y a la enorme cantidad de *juros* y *censos* que se habían contraído en el Reino en los últimos años, a la voracidad de los ministros reales, a los elevados costes de la administración fiscal y de la justicia y, una vez más, a la ociosidad imperante. BN, Ms. 2346, fols. 63r-159r. Sobre los efectos de la presión fiscal vid. las indicaciones de L.M. BILBAO: «Ensayo de reconstrucción histórica de la presión fiscal en Castilla durante el siglo XVI». En FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (Ed.): *Haciendas Forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín*. Bilbao, 1990. pp. 37-62. GELABERT, J.E.: «The Fiscal Burden». En BONNEY, R.: *Economic Systems and State Finance*. Oxford, 1995, pp. 539-576. Sobre el caso concreto de las alcabalas, un último estudio es el de ZABALA AGUIRRE, P.: «Política fiscal y administración de alcabalas en la Corona de Castilla en el siglo XVI». Tesis doctoral inédita. Santander, 1996.

medios con los que remediar su penuria financiera. Los ministros reales, en cambio, enfrentados cotidianamente a la necesidad de conseguir créditos de los hombres de negocios se sentían más bien tentados a desplazar el centro de atención hacia los *asientos* y a la maraña de *juros* que los acompañaban, sin olvidarse tampoco de hacer mención a los elevados costes de la administración fiscal o a los de la justicia y a la ociosidad imperante²⁰. En realidad, ambas interpretaciones no eran contradictorias. Ministros y procuradores se limitaban a llamar la atención sobre los problemas que a cada uno les afectaban en mayor medida. No cabía esperar que unos y otros tuvieran que mostrar idéntica sensibilidad para todos ellos. Estaba claro, en cualquier caso, que el Rey para financiar sus guerras precisaba de *asientos*, aunque abominara de ellos, y que para pagarlos había de lograr nuevos o mayores ingresos. Las vías para conseguirlos eran diversas. Se podían buscar fórmulas que permitieran reducir los gastos y aumentaran el rendimiento de las rentas reales en todos y cada uno de los *estados* que componían la Monarquía. Aún más eficaz podría ser intentar en todas ellas el saneamiento de la hacienda real, con lo que esto conllevaba de introducir ineludibles mejoras en la administración de sus rentas. Pero las dificultades con las que se enfrentaba el gobierno de Lerma no eran sólo de orden hacendístico o administrativo, con ser éstos aspectos muy importantes. También había un problema específicamente *político* que se planteaba con caracteres propios en cada *estado*, pero que afectaba también al conjunto. Básicamente, de lo que se trataba era de determinar de qué manera habían de colaborar los súbditos en la solución de los problemas hacendísticos de la Monarquía y cómo podía arbitrarse una más equilibrada redistribución de los costes de su defensa entre las distintas partes que la componían. Los años iniciales del reinado de Felipe III asistieron aparentemente a un intenso debate en torno a estos problemas, en la que se formularon opiniones encontradas y cuyo eco ha quedado reflejado de forma incompleta en documentos de distinta naturaleza. Por un lado, una serie de borradores o apuntes anónimos redactados con toda seguridad entre fines de 1598 y fines de 1599 por personas que se movían en el seno del Consejo de Hacienda se esforzaban por justificar la potenciación de los poderes fiscales del monarca al margen de las Cortes, al tiempo que proponían diversas reformas en la administración fiscal en lo que se refiere a la Corona de Castilla²¹. Por otro, un voluminoso

20. BN, Ms. 2346. Fol. 96r.

21. BPR. Leg. II/2227. Es el mismo documento citado en la nota 11. Agradezco a Juan Gelabert el haberme llamado la atención sobre este manuscrito. El documento, junto a otros escritos que parecen borradores preparatorios, está en el fondo Gondomar de la BPR. Aparecen en él diversos documentos relacionados con Ramírez de Prado con motivo del proceso que se le hizo en 1606. Había sido fiscal del Consejo de Hacienda entre 1590 y 1599. A los años finales de su trabajo como fiscal parece corresponder este documento. Como veremos, en él se dice que sólo debía pedirse el consentimiento del Reino en aquellos tributos en los que aquél se obligaba a pagar una cantidad determinada. Cita como ejemplo a los servicios, en concreto al de los 8 millones, comenzado a percibir en 1590, y al que "pretendieron hacer en las Cortes *pasadas* de los quinientos cuentos". La referencia hace pensar que el documento sólo puede ser fechado entre fines de 1598, cuando las últimas Cortes de Felipe II fueron clausuradas, y principios de 1600, no antes del mes de mayo, pues fue entonces cuando se empezó a hablar en Cortes del servicio de los 18 millones, del que no se hace la menor mención en el documento, como hubiera sido

memorial elevado al monarca el 15 de octubre de 1599 por Gaspar de Pons, que llegaría a ser años después, en 1602, miembro del Consejo de Hacienda, se extendía en la propuesta de remedios concretos para los males de las finanzas regias en el conjunto de la Monarquía en el triple ámbito de la reducción del gasto, del aumento de los ingresos y de las mejoras administrativas²², situándose, en materia de Cortes, en una posición por completo opuesta a los documentos precedentes. En efecto se subrayaba ahora la conveniencia de buscar la colaboración de los Reinos en la solución de los problemas hacendísticos de la Monarquía, así como la necesidad de conseguir un mayor equilibrio en el reparto de los costes de su defensa y, por ende, una mayor coordinación en el gobierno de la misma. Se trataba, por lo tanto, de dos opciones diversas para la solución de un mismo problema en cuya consideración podemos adentrarnos ahora.

lógico si hubiese sido escrito con posterioridad a esa fecha. Es por esto por lo que parece más seguro considerar que pudo ser compuesto a lo largo del año 1599, ya que sabemos que por entonces hubo diversas Juntas de Arbitrios en las que se deliberó sobre el remedio de la Real Hacienda. De ellas habla CABRERA DE CÓRDOBA: *Relaciones de las cosas sucedidas...*, *op. cit.*, pp. 37 y 52.

22. No hay demasiadas noticias sobre Gaspar de Pons. Da algunas referencias sobre este personaje J. VILAR en su obra *Literatura y Economía. La figura satírica del arbitrista en el Siglo de Oro*. Madrid, 1973. Vid. en esp. pp. 178-179 y nota 21. Gaspar de Pons era napolitano, antiguo colaborador de Zúñiga, llegado a España en 1584. Según J. Vilar, el primer memorial que se le conoce data de 1587 y lo elevó a Juan de Idiáquez. En 1594 aparece en una Junta sobre la moneda y de 1599 data los «Diez puntos», modelo de memorial que sería después muy imitado. CANGA ARGÜELLES en su *Diccionario de Hacienda con aplicación a España* (Madrid, 1826-27, vol. 2, p. 14) extracta la Junta de Medios celebrada en casa del marqués de Poza en 1595, a la que Gaspar de Pons asistió en tanto que consejero; dice Canga Argüelles “muy acreditado entre los que componían el Consejo de Hacienda”. También da noticias sobre este personaje ESPEJO DE HINOJOSA, C.: *El Consejo de Hacienda durante la presidencia del Marqués de Poza*. Madrid, 1924, p. 40 y ss. Puede consultarse una copia de los «Diez puntos» en BN, Ms 2346, fols 63r-159r. El documento lleva por título «Exposición de 10 puntos que se tocaron en billete que se envió al rey nuestro Señor don Felipe III, año de 1599». En este manuscrito se argumenta extensamente sobre los puntos que se refieren a la mejor manera de solucionar los problemas de la Real hacienda. Se extiende, por lo tanto, en la consideración de uno de los diez puntos, Incluye copia literal de diversas consultas de Juntas de Hacienda celebradas en 1595 y 1596 en casa del Marqués de Poza a este respecto. El documento hace referencia, entre otras muchas cosas, a propuestas sobre la modificación en la administración de las alcabalas y los encabezamientos que reproducen las opiniones vertidas al respecto por Gaspar de Pons y que fueron aceptadas por la Junta de Hacienda. No obstante, tal y como se ha señalado en la nota precedente, Cabrera de Córdoba habla de una junta de consejeros reales, entre los que se cita a los presidentes de Hacienda e Indias, a don Cristóbal de Moura y a don Juan de Borja, del Consejo de Estado, a Agustín Álvarez de Toledo, del de Indias, a Justo de Minjaca, al tesorero Justo Pascual y al fiscal del Consejo de Hacienda, que por entonces era Alonso Ramírez de Prado. Según Cabrera de Córdoba, la junta celebró reuniones entre el 10 de septiembre y el 4 de diciembre de 1599. El memorial de la BN pudo recoger, por tanto, el fruto de esas deliberaciones. No obstante, Cabrera dice que el arbitrio sobre el que parecían inclinarse los ministros reales era el de la molienda, del que no se habla en el memorial presentado al rey el 15 de octubre de 1599. En cambio, sí se planteó en la junta el tema de los erarios, que aparece también reflejado en el memorial de 1599. Siempre según Cabrera, se empezó a discutir sobre una sisa general hacia principios del mes de enero de 1600. Era éste el arbitrio que el autor o autores del documento de la Biblioteca del Palacio Real proponían establecer, sin consentimiento del Reino. No obstante, la sisa y la imposición sobre las molindas siguieron siendo objeto alternativo de debate hasta que por mayo de 1600 las discusiones se centran en el servicio de los 18 millones. Vid. CABRERA DE CÓRDOBA, L.: *Relaciones de las cosas sucedidas...*, *op. cit.*, pp. 39, 52, 55, 60, 63 y 64. Una versión impresa de los «Diez puntos» puede encontrarse en BN, Ms 8.526. En esta copia, se trata efectivamente de los diez puntos, pero los relativos a la hacienda están muy resumidos.

La reducción de gastos tenía dos frentes principales: los intereses de la deuda pública y el coste de la guerra. El remedio más radical era, sin duda, evitar nuevos *asientos* en el futuro y disminuir los intereses de los *juros*. En lo que se refiere al primer punto, la hostilidad de las Cortes hacia los asentistas era manifiesta²³. Por lo demás, los ministros reales estimaban, por ejemplo, que crecer los juros de a 14 a 20 mil el millar²⁴ supondría un ahorro de más de 2 millones de ducados en “estos Reynos” y en Italia. Otros cálculos coetáneos evaluaban en unos 70 millones el principal de los juros contratados por la Real Hacienda, por lo que se debían pagar anualmente algo más de 4 millones de ducados. Pues bien, disminuyendo los principales de los juros de 30 a 20, los de 20 a 17 y los de 14 a 13 y creciéndolos todos a razón de 25 mil el millar y los demás al respecto, podía reducirse el principal de la deuda en casi 9 millones de ducados y en algo más de millón y medio los intereses²⁵. El ahorro era considerable, pero difícil de conseguir. Gaspar de Pons recordaba a este respecto la frecuencia con la que en el pasado se había propuesto este remedio, aunque nunca se había conseguido nada en concreto. Antes al contrario, la deuda seguía creciendo. Era, desde luego, difícil poner tasa a los intereses de los asientos, cambios y juros, pero el memorial no renunciaba a aconsejarlos. Los que se estaban pagando en los últimos años eran manifiestamente usurarios, aún mayores que los permitidos entre “gentiles”. Había, pues, que poner remedio a esa situación. Después de todo, el dinero era un bien como cualquier otro, cuyo precio variaba en función de su abundancia o escasez. Si se permitía tasar el precio de los mantenimientos, no había razón para que no se hiciera lo mismo con los intereses. Se decía que en tiempos de Felipe II se habían pagado más de 200 millones “de pensiones de juros y en pagamentos fiscales e intereses de asientos y cambios”. Al presente había que desembolsar al año 7 millones “entre todos los estados” para pagar juros y censos, a lo que había que añadir los muchos intereses que se tenían que desembolsar “de los muchos millones llevados a cambio”. Aún así y pese a los caudales de Indias, el Rey “no fue poderoso de tener un ejército ni armada que saliese al tiempo conveniente y que fuese proveído y pagado como convenía”²⁶. Para evitar estos problemas, se decía, eran preferibles los servicios a

23. Para este período, vid. abundantes referencias a los asentistas genoveses y a la actitud hacia ellos en RUIZ MARTÍN, F.: «Las finanzas españolas durante el reinado de Felipe II». *Hispania*, 28, 1968, pp. 109-173. Vid. también FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P.: «Monarquía y Reino en Castilla, 1538-1623». En *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, 1992, pp. 241-283.

24. Había quien pensaba que deberían creerse a 25 mil el millar. La medida se consideraba algo drástica, por lo que se estimaba preferible que antes de implantarla se permitiese un período de transición en que aquéllos se fijaran en un 20 mil el millar. El Reino, como se ha señalado, debatió sobre este medio en 1595. Para algunos procuradores, como Diego de Espinosa, de Guadalajara, el crecimiento de los juros de 14 a 20 estaba justificado; para otros, en cambio, como Ginés de Rocamora, de Murcia, los juros debían crecer hasta 28 mil el millar. Vid. ACC. Vol. 14, 3 y 5 de junio de 1595, p. 89 y ss. y 96 y ss.

25. BPR, Leg. II/2227, fols. 75-76. Las cifras sobre el principal de los juros y el volumen de los intereses que ofrece este documento coincide bastante bien con las más detalladas que incluye Ulloa en el cuadro XVII de su citada obra (pp. 828-829).

26. BN, Ms. 2346, fols. 114v-117r y 152r. Sobre erarios y reducción de intereses, vid. también fols. 152r-153r.

los asientos²⁷. En cualquier caso, se optaba por aconsejar una baja en los intereses de los juros y lo mismo habría de hacerse con los censos. Para ello, el memorial ponderaba, sin demasiada convicción, es verdad, la conveniencia de establecer erarios públicos en todos los “lugares principales de la Monarquía”, proyecto antiguo, sobre el que por entonces se debatía en Cortes y que llegaría a ser incluido como condición de millones en la escritura de 1601²⁸. Lo que se pretendía lograr no era otra cosa que un abaratamiento del crédito. Si no se conseguía, decía el documento, “se ha de venir a perder la Monarquía”, tanto porque serían insoportables los impuestos que habría que pagar para hacer frente al pago de los intereses, como por los daños que causarían los cobradores y el excesivo número de gente que se dedicaría a cobrar derechos reales o a vivir de juros “ociosamente, dexando los tratos convenientes”. Era ésta una opinión que habían formulado reiteradamente los procuradores en las últimas Cortes de Felipe II²⁹.

A la reducción del gasto público había de contribuir también de forma notable cualquier ahorro en el coste de la guerra. También a este respecto había sido diáfana la actitud del Reino en las últimas Cortes del reinado de Felipe II. Pedro Tello, por ejemplo, que fue procurador de Sevilla, había formulado en 1595 una proposición en la que pura y simplemente pedía la suspensión de las continuas guerras que se venían librando después de tantos años, ya que eran ellas las responsables de la necesidad que padecían Rey y Reino. “La causa —añadía— es de Dios, y la defenderá por los caminos que fuere servido, pues las fuerzas humanas no bastan”. A lo menos, tal y como apostillaba en otro momento su compañero por Burgos, Gerónimo de Salamanca, sería preciso limitarse a planteamientos defensivos. Sólo así no habría necesidad “ni de gente ni de dinero fuera destes Reinos, ni ellos se harán ricos con el dinero que allá pasan con ocasión de las guerras”³⁰.

Reducir el coste de la guerra era, sin embargo, un objetivo difícil de alcanzar. Se recordaba, no obstante, a este respecto que en la mayor parte de las provincias estaba ordenado “en lo antiguo y moderno que vayan a la guerra los vasallos a su costa”, ya fuera para acrecentar el dominio o para defenderlo. Las Órdenes Militares tenían en concreto particular obligación de hacerlo. El Conde Duque de Olivares se encargaría de recordarlo hacia 1640, intentando utilizarlas de forma siste-

27. Aunque el texto no lo dice expresamente, se supone que las excelencias de los primeros sobre los segundos residían en que aquéllos no devengaban los intereses usuarios que exigían los hombres de negocios y, además, si se consignaban de forma adecuada, permitían presupuestar anticipadamente el gasto.

28. BN, Ms. 2346, fols. 152r-153r. El documento se limita a reproducir los distintos pareceres que había sobre el particular, aunque su conclusión es favorable al establecimiento de erarios. Sobre este tema vid. RUIZ MARTÍN, F.: «La Banca en España hasta 1782». En *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, 1970, p. 64 y ss.

29. Vid. al respecto las discusiones de los procuradores de Cortes en torno a este punto. ACC, vol. 14, sesiones del 3 y 5 de junio de 1595. Vid. en especial las apreciaciones de Ginés de Rocamora, procurador de Murcia, de Diego de Espinosa, de Guadalajara, y de Juan de Vega, de Zamora.

30. El parecer de Pedro Tello en ACC, vol. 14, 30 de agosto de 1595, pp. 231-236. El de Gerónimo de Salamanca en ACC, vol. 14, 4 de abril de 1596, pp. 547-548.

mática para sus fines bélicos³¹. Que aquellas disposiciones se habían aplicado podía comprobarse recordando las muchas veces que los monarcas habían hecho llamamientos generales y particulares en el pasado. Aragón y Cataluña tenían regulaciones al respecto que se recordaban expresamente. Sin embargo, tales costumbres habían caído en desuso. Era necesario, por lo tanto, que se mirase “en estos Reinos” y en los demás de la Monarquía cuáles eran las obligaciones militares de los vasallos, así como los derechos y demás rentas que el rey cobraba en sus estados, para obrar en consecuencia. Mientras tanto, con objeto de incentivar a los vasallos, se proponía que oficios, honras, hábitos y encomiendas no se dieran sino a las personas que hubieran servido en la guerra diez años con sueldo o cinco a su costa. Sin lugar a dudas, implicar a los vasallos en la guerra reactivando sus antiguas obligaciones militares era también el mejor medio de reducir su coste. El memorial de 1599 añadía a todo ello medidas complementarias de naturaleza muy diversa que perseguían el mismo fin³². La reducción en el número de oficiales y la moderación de los salarios eran disposiciones que se recomendaban con carácter general, tanto en el ámbito de la guerra, como en el general de la administración de la Monarquía³³, aunque la austeridad que se propugnaba a este respecto se contradecía abiertamente con la liberalidad, por no hablar de manifiesto derroche, con la que Felipe III, desde un primer momento, distinguió a sus favoritos.

El aumento de ingresos planteaba, por su parte, problemas específicos. El memorial de 1599 comenzaba, sin embargo, por hacer una recomendación de carácter general. Sólo unos vasallos ricos podían satisfacer sin perjuicio del Reino las necesidades de la hacienda regia, por lo que lo primero que había que hacer era procurar su enriquecimiento. Algunos medios de los propuestos eran puramente depredatorios. Se decía a este respecto que “uno de los medios principales para adquirir hacienda ha sido y es el de las armas”³⁴. Con ellas en la mano señores y vasallos habían aumentado sus ingresos en el pasado. Bastaba para demostrarlo con recordar lo que el rey había obtenido de las guerras continuas habidas hasta echar a los moros de España o del descubrimiento y conquista de las Indias. Lo que ocurría en la ocasión presente era que se había corrompido la disciplina militar. No se guardaban tampoco las “buenas” leyes y órdenes que había “para partir las presas y sacos”, siendo así que éste era medio conveniente para enriquecer a los vasallos y aún para remediar la penuria de la hacienda regia. Muchos

31. WRIGHT, L.P.: «Las Órdenes Militares en la sociedad española de los siglos XVI y XVII. La encarnación institucional de una tradición histórica». En ELLIOTT, J.H.: *Poder y sociedad en la España de los Austrias*, Barcelona, 1982, p. 43 y ss.

32. BN, Ms. 2346, fols. 128r.-132r. Se aconsejaba también, al igual de lo que hacían los venecianos y los rebeldes, el contar los meses a 35 días y más, que se dedujeran de los sueldos la comida que se les daba a los soldados o que no se les pagase, además de los salarios, por construir fortificaciones. Se podría ahorrar también mucho en este punto haciendo trabajar a la chusma de las galeras. Vid. fols. 76r y ss.

33. Se proponía prohibir el que se percibiera cualquier emolumento adicional no expresamente contenido en el privilegio o cédula que daba derecho al disfrute de un oficio. Se debía declarar que era “hurto a la real hacienda con obligación de restituir” todo lo que se cobrara de más sin la necesaria justificación.

34. BN, Ms. 2346, fol. 128v y ss.

de aquéllos se armaban para “ir en corso y en descubrimiento”. El rey podía hacer lo mismo, lo que, sin duda, le proporcionaría cuantiosas ganancias. El *quinto real* que se obtenía de América era suficiente prueba de los beneficios hacendísticos que se podían obtener de la guerra.

No obstante, también se proponían alternativas más inspiradas en una lógica económica. Unas contemplaban la labranza y crianza y los mejores medios de sustentarla; otras, el comercio y la forma más adecuada de impulsarlo con beneficio de la Hacienda³⁵. Los había, finalmente, que hacían referencia a imposiciones útiles para esos fines³⁶. En lo que se refiere a los primeros, se aconsejaba favorecer las minas, la pesca. Respecto a los labradores, se proponía que se les repartieran tierras públicas y semillas para que las labraran a su costa los días que se señalare, idea ésta sobre la que también habían debatido las Cortes³⁷. Las dos terceras partes de las cosechas se reservarían para sus necesidades y las de los pobres, mientras que el tercio restante se entregarían para la provisión de armadas y gentes de guerra. Incluso se recomendaba al rey que hiciera “labradores suyos a todos los moriscos”, dándoles las tierras que precisaran y cobrando de ellos los derechos que se estimaran oportunos. Tal propuesta se complementaba con la sugerencia de que se les hiciera pagar un servicio semejante a la *moneda forera*. Sería medio con el que aumentar la hacienda y “para que siempre se supiese los que serán en número y de qué edad y sexo y en qué lugares”. Los labradores estaban más empobrecidos que otros muchos oficiales, tratantes, tenderos, revendedores, “siendo más noble estado” que el de la mayor parte de aquéllos, con la notable excepción de los abogados, los médicos, los hombres de negocios y los pintores. Eran también mucho más necesarios para la república. Por consiguiente, había que relevarlos haciendo que aquellos otros que más se habían enriquecido y que no estaban exentos de repartimientos, sobre todo los letrados, los hombres de negocios y los pintores, dieran “una buena parte para la defensa del Reyno, de lo mucho que del Reyno se aprovechan para su industria”.

El comercio era también una actividad cuyo fomento había que garantizar por ser notable fuente de riqueza para señores y vasallos. Se proponía, por lo tanto, aplicar una política arancelaria diferenciada con la que lograr que se favoreciera la exportación de productos de alto valor añadido y la importación de materias primas³⁸. Se trataba de medidas no muy originales, de corte mercantilista, que pretendían la protección de la producción propia y para cuyo desarrollo se consideraba necesario el consejo de personas expertas. Los derechos y aranceles que el rey cobraba de estos tráficos eran antiguos. Convenía, por lo tanto, revisarlos para

35. Obtener ingresos del comercio era, sin ir más lejos lo que proponía Antoine MONTCHRESTEIN en su *Traité de l'économie politique* (1615) cuando decía “Es imposible hacer la guerra sin armas, mantener hombres sin pagarlos, pagarlos sin impuestos y recoger tributos sin comercio”. Citado por TILLY, C.: *As sociology meets History*, New York, 1983, p. 115.

36. BN, Ms. 2346, fol. 132v y ss.

37. Se había elevado un memorial al respecto el 26 de septiembre de 1595. ACC, vol. 14, pp. 303-311.

38. El documento decía textualmente que había que procurar sacar “más mercaderías y del mayor valor que ser pudiere y que entren las menos que ser pudiere y las más que sea incultas para labrarse en ellas”.

aumentar los ingresos, siempre y cuando se hiciera todo esto sin daño de los pobres, sin establecer oficios nuevos, sin aumentar las costas y sin perjudicar el comercio. Había que dedicar también particular atención al trato de las Indias, tanto de las Orientales como de las Occidentales, procurando en estas últimas que los navíos de la Carrera fueran propios de “los priores y cónsules de la Contratación de su Magestad”. Este trato había entrado en disminución precisamente por la mala calidad de los navíos que eran propiedad de particulares. A todo ello se añadía una propuesta novedosa: imponer un derecho sobre todos los bajeles que surcaran el estrecho de Gibraltar³⁹, cuyo producto habría de dedicarse a la lucha contra los corsarios. Si se renovaban los aranceles y se procuraba fomentar los tráficó, podrían obtenerse más de 2 millones de ducados de renta al año. Obviamente, tampoco se descuidaba la necesidad de procurar que hubiera abundancia de moneda en todos y cada uno de los *estados* de su Magestad y que el interés de juro y censos se mantuviera bajo. No obstante, la dificultad de los temas monetarios hacía aconsejable un estudio más pormenorizado de los mismos para tener de ellos un conocimiento más profundo del que se había logrado hasta entonces⁴⁰.

La reducción de gastos y el incremento de los ingresos debían acompañarse, para que fueran realmente efectivos, de una mejora en la administración de las rentas⁴¹. La más importante de todas ellas era, sin duda, decía el memorial de 1599, la alcabala. Se trataba de un impuesto impopular por ser considerado excesivamente gravoso. No obstante, los males que generaban eran debidos fundamentalmente a causas por completo ajenas a la propia naturaleza del impuesto. Por un lado, a la brusquedad con la que Felipe II impuso en 1575 el *crecimiento* del encabezamiento, con lo que “en un día se subió lo que en muchos años poco a poco se debía de hacer”. Por otro, a que las alcabalas se cobraban con “desigualdad” y descomodidad de los vasallos y con mucho daño de la Real Hacienda”. Había una relación entre ambos fenómenos. En realidad, el mayor problema residía en el mero hecho de que las alcabalas se encabezaban y que el encabezamiento se hacía en “unión de Reino”. Por los subidos precios en los que éste se había puesto después de 1575, los labradores se veían obligados a pagar más de lo que en justicia les correspondía teniendo en cuenta sus niveles de consumo. De aquí que se debiera proceder, contra lo expresamente ordenado en las leyes, a repartimientos por haciendas. Los lugares y los arrendadores, por lo demás, concedían franquicias a determinadas rentas sin autorización para ello y las cabezas de par-

39. No hay claros precedentes a este respecto. Los antecedentes más próximos hacen referencia a los derechos que gravaban el comercio con Berbería, cifrados en un 10 por ciento, según el arancel que los Reyes Católicos establecieron en 1491. Nutrían la renta del almojarifazgo mayor de Sevilla. En 1552 se pensó darlo en asiento en beneficio de un número limitado de personas para mejorar los beneficios fiscales que se podían derivar del mismo. El proyecto despertó la oposición de ciudades como Málaga o Cádiz, que alegaban tener privilegio para comerciar libremente con esa zona. No parece que se tomara entonces ninguna determinación al respecto. Vid. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M.: *Corpus documental de Carlos V*. Salamanca, 1977. Vol. III, (1548-1554), pp. 507, 514, 550 y 603. M. ULLOA: *La Hacienda real...*, *op. cit.*, p. 266 y ss.

40. BN, Ms. 2346, fol. 141r y ss.

41. BN, Ms. 2346, fols. 93r.-110v. y 147v.-150r

tido repartían con gran desigualdad lo que les tocaba a pagar entre los lugares de su jurisdicción. El rendimiento del impuesto se resentía de ello, por no hablar del desvío de los tráficos comerciales de unos lugares a otros que la poca equitativa distribución de los encabezamientos estaba provocando en daño de la real hacienda. Era por esto por lo que resultaba imprescindible mejorar la administración⁴². El asunto fue debatido en una Junta presidida por el marqués de Poza el 29 de agosto de 1595. Se propuso en ella, por ejemplo, que no se hiciesen encabezamientos “en unión de Reino”, sino por partidos o en lugares por menor y, en cualquier caso, por pocos años, no más de tres. Se podría lograr, así, elevar su valor a cada vencimiento con mayor facilidad. No se debería tampoco autorizar que los lugares encabezados concedieran franquicias ni descuentos sin autorización de la Contaduría Mayor de Hacienda. El memorial de 1599 añadía la necesidad de que se percibieran alcabalas de los bienes raíces, de los que podrían obtenerse buenos rendimientos. La tarifa a la que debía ser cobrado el impuesto era, sin embargo, tema polémico. Legalmente se había cifrado en un 10 por ciento. A ese nivel podrían rentar 8 millones, en vez de los escasos 2,5 que se recogían normalmente. Era tarifa considerada gravosa, aunque pocas veces se percibiera por entero. La consulta de 1595 ponderaba, sin embargo, la posibilidad de que pudiera hacerse. No había razón para que el Rey renunciara a ella, siendo un derecho tan antiguo y tan asentado. Proponía, por lo tanto, que se elaborara un arancel para hacer una aplicación diferenciada del impuesto. No obstante, el memorial de 1599 era partidario de que la alcabala se cobrara a una tarifa uniforme de un 5% de todas las cosas, sin que se pudiera bajar ni subir. De esta forma, y teniendo cuidado de que los ricos pagaran más que los pobres y que no hubiera excesos en la cobranza, se podría elevar notablemente su rendimiento. Lo propuesto por la Junta no tuvo efecto, como tampoco llegaron a ejecutarse las sugerencias del memorial. Ambos documentos, en cualquier caso, denotan el agotamiento de un procedimiento de percepción de la alcabala que, hablando en propiedad, había perdido gran parte de sus virtualidades tras el último *crecimiento* de 1575. Claro está que de haberse aplicado las propuestas sugeridas, los encabezamientos se habrían desvirtuado por completo en aras de un sistema algo más centralizado y controlado desde las instituciones de la Real Hacienda de lo que había estado en el pasado.

El propio Consejo de Hacienda era objeto de propuestas de reforma. Esta vez, el problema lo causaba el que nunca se hubieran deslindado con claridad sus competencias respecto a las Contadurías. Aquel, se decía en un informe anónimo que podríamos fechar hacia 1599⁴³, había tenido su origen “para algún asiento o caso

42. Los problemas a los que hace referencia en el texto han podido ser observados en estudios comarcales y regionales diversos. Vid. BILBAO, L.M.: «Relaciones fiscales entre la provincia de Alava y la Corona: la alcabala en los siglos XVI y XVII». *Congreso de Estudios Históricos: la formación de la provincia de Álava*. Vitoria, 1986. FORTEA, J.I.: *Fiscalidad en Córdoba*. Córdoba, 1986. RODRÍGUEZ CANCHO, M. y PEREIRA IGLESIAS, J.L.: «El impuesto sobre el volumen general de ventas en la Extremadura del Quinientos». En FORTEA, J.I. y CREMADES, M.C.: *Política y hacienda en el Antiguo Régimen*. Murcia, 1992, pp. 453-468. Vid. también la tesis de Pilar ZABALA citada en la nota 19.

43. BPR, leg. II/2227, fols. 210 y ss. Se encuentra en el mismo legajo citado en la nota 11.

extraordinario”, pero, por ello mismo, nunca se le habían dado leyes, por lo que todos los pleitos que generaba el gobierno de la hacienda eran tramitados por los contadores mayores y los oidores. Pese a todo, la autoridad del Consejo había crecido con el paso del tiempo. El rey le había otorgado presidente y le había cedido la administración y gobierno de la hacienda por cédulas particulares, pero “nunca se había tratado de tener leyes por donde se rija que limiten su jurisdicción”. Tampoco se le podían aplicar las de la Contaduría, por lo que los conflictos eran continuos. Cada tribunal se consideraba competente en todos los temas. El dilema era grave por cuanto, según reza el documento, a la Contaduría “le favorecen las leyes”, mientras que al Consejo “la autoridad que su Mag. le da y la asistencia en él del presidente y las cédulas particulares con derogación de leyes”, sin que de estas últimas se tuviera noticia en la Contaduría. No se había declarado, además, cuál de los dos organismos era superior, sino que se consideraba que ambos formaban un “cuerpo”. Los dos intervenían en pleitos de arrendamientos y casos adyacentes siendo éstos campos en los que sólo debía conocer privativamente la Contaduría. La confusión resultante era notoria. Consejo y Contadurías emitían dictámenes contradictorios y oficiales y particulares trataban de conseguir en un tribunal lo que se había denegado en el otro. El deterioro de la situación se hacía sobre todo evidente, al parecer, en el caso de las Contadurías. No tenían presidente, por lo que los oficiales sembraban discordias “por crecer más en lugar, viendo tan flaca su cabeza”. Por lo demás, llevar las apelaciones de cualquier negocio ante el Consejo planteaba serias dudas sobre su conveniencia e incluso sobre su legalidad, amén de innumerables quejas que no carecían de fundamento, por cuanto siempre se podía alegar que en el Consejo no había jurisdicción para resolverlas. Aún mandándolo el rey por cédulas expresas en casos particulares, éstas serían contra leyes que no estaban derogadas, por lo que tales decisiones se podían convertir en un semillero de pleitos causante de dilaciones en menoscabo del respeto que siempre se debía tener a la autoridad real. Era preciso, por tanto, resolver el problema de una vez por todas. O se deslindaban con claridad los campos competenciales de ambos organismos o se formaba un sólo tribunal “que trate del gobierno y administración de la hacienda y de hacer justicia a las partes, nombrándole Consejo de Hacienda o Contaduría Mayor, como más conviniese”. No había más alternativas. El informe se inclinaba por la segunda opción, por considerarla menos problemática, y ésta fue la que finalmente se impuso en 1602⁴⁴.

El aumento de ingresos podía conseguirse, finalmente, a través de nuevos *arbitrios*, de nuevos *impuestos* o de nuevos *servicios*. Todas las posibilidades fueron tanteadas. Una consulta elevada por el Consejo de Hacienda en 1596 proponía a este respecto que se procediera a la venta de vasallos, de jurisdicciones, de primeras instancias en realengo y señorío. La consulta consideraba este arbitrio “muy conveniente, por ser cosa en que no se disminuye la Real Hacienda y se puede sacar dello

44. El documento da nuevos matices a la controvertida interpretación de un Consejo, como el de Hacienda, cuya fecha de creación y atribuciones sigue siendo objeto de polémica. Sobre todo esto, vid. las pertinentes puntualizaciones de GELABERT, J.E.: «Sobre la fundación del Consejo de Hacienda». En FORTEA, J.I. y CREMADES, M^a C.: *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen*. Murcia, 1993, pp. 83-97. Vid. también del mismo: *La Bolsa del rey*, *op. cit.* pp. 273-276. DE CARLOS MORALES, C.J.: *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602*. Ávila, 1996, pp. 173-182.

mucho provecho". Se pedía incluso que para facilitar la operación se diera facultad a los compradores para que pudieran tomar dinero a censo⁴⁵. Se proponía también favorecer la venta de alcabalas, tercias y dehesas, perpetuas o al quitar, la de los bienes confiscados a los moriscos de Granada, así como favorecer que las ciudades tomaran a censo sobre sus propios y rentas a cuenta del rey en la mayor cantidad que se pudiera⁴⁶. El memorial de 1599 añadía a todo ello la venta de oficios públicos. El documento reconocía que con este arbitrio se habían obtenido buenos ingresos en muchas partes. No era como para renunciar a ellos, aunque se recomendaba que se dejaran de vender unos y se reformaran o extinguieran otros. También era preciso evitar "las muchas renunciaciones que se hacen, que es casi como ser perpetuos", pero la recomendación más interesante era la de que se prevaleciera la Real Hacienda de una parte de los sueldos y emolumentos de los oficios. Algo parecido se usaba en Milán y Venecia y de ello también eran ejemplo los "subsidios, cuartas y décimas que los Pontífices piden y conceden sobre los frutos y rentas eclesiásticas". El arbitrio, formulación anticipada de las *medias annatas* que no empezaría a cobrarse hasta 1636, se consideraba cuantioso e incluso se pensaba que era preferible recurrir a él antes que imponer nuevos derechos, vender rentas, concertar asientos o demandar servicios a los vasallos⁴⁷. El problema residía en el hecho de que los arbitrios elegidos, sobre los que, en algún caso, debatía el Reino por entonces, no tenían las más de las veces nada de nuevos, y, además, podían resultar de uso polémico. La venta de alcabalas, por ejemplo, suponía de hecho una merma del patrimonio real, con la consiguiente pérdida de ingresos futuros. Es por ello por lo que su aplicación resultaba incluso de dudosa legalidad. Tampoco quedaban exentas de crítica la venta de jurisdicciones, por considerarse medida contraria al buen gobierno.

III

Sea como fuere, en la coyuntura precisa de fines del siglo XVI el recurso a arbitrios como los descritos estaba severamente limitado, no ya sólo por las críticas que despertaba en las Cortes y fuera de ellas, sino también por el excesivo uso que Felipe II había hecho de los mismos en los años setenta y ochenta. En cualquier caso, la opción por los impuestos planteaba problemas políticos y jurídicos de primer orden, por cuanto por ley incorporada a la *Nueva Recopilación* estaba ordenado que

45. El memorial de 1599 decía que se había preferido conceder jurisdicciones, títulos y privilegios "por servir los vasallos para guerras con gente o en otras cosas, o con sus personas, que no con dinero, sino quando era en tal cantidad y ocasión que con él se socorría alguna necesidad de importancia". BN, Ms. 2346, fols. 137v y ss.

46. BN, Ms. 2346, fols. 80r-81v. Se trataba de medidas de urgencia para hacer frente a una situación precaria. En los últimos diez meses, decía la consulta, se habían consignado a los Fúcares por diez años las rentas de los Maestrazgos, se habían vendido doscientos mil ducados de renta de juros de por vida y se había gastado el valor de tres flotas de Indias, venidas y por venir, así como todas las gracias y fincas del año 1596 y gran parte de 1597. Pese a todo, quedaba todavía por proveer una gran suma. La Consulta incorpora, al parecer, arbitrios propuestos por Gaspar de Pons en las Juntas de Hacienda que tuvieron lugar en la casa del marqués de Poza en 1595. Lo cita ESPEJO DE HINOJOSA. C.: *Op. cit.*, p. 40.

47. BN, Ms. 2346, fols. 139r. y ss.

era necesario el acuerdo del Reino para su establecimiento. Las Cortes no se habían mostrado, desde luego, muy receptivas a las demandas que Felipe II les había formulado en este sentido a fines de su reinado, como tampoco se habían mostrado dispuestas a la concesión alternativa de nuevos servicios, pese a las fuertes presiones a las que habían sido sometidas. En efecto, no había terminado todavía de pagarse el primer servicio de *millones* cuando ya el presidente del Consejo de Castilla, que lo era también de las Cortes, pedía a los procuradores que debatiesen sobre medios con los que servir al Rey. La proposición, formulada con carácter genérico en marzo de 1593⁴⁸, tardaría todavía algo más de un año en concretarse. Los ministros reales maniobraron durante este tiempo para lograr que el procedimiento elegido, el *medio de la harina*, fuera bien recibido por los procuradores. No sería propuesto oficialmente hasta el 21 de marzo de 1594. No obstante, las deliberaciones sobre el particular se prolongaron durante casi otro año más, de forma por completo insatisfactoria para los deseos reales. El 27 de febrero de 1595 el Reino presentaba un extenso memorial acerca de los inconvenientes que, en su opinión, planteaba el medio. El 4 de abril, el Presidente de las Cortes daba respuesta con un escrito no menos largo a esos inconvenientes. Las posturas, sin embargo, seguían enfrentadas y el acuerdo parecía imposible⁴⁹. Pocos días después, el 7 de abril, pidió el presidente a los procuradores que debatieran sobre otras alternativas. A partir del 9 de mayo se iniciaron los debates en torno a una lista de medios que había propuesto Juan Pérez de Granada, procurador por Salamanca.

Las discusiones se prolongaron hasta el 8 de julio de 1595. En su transcurso, los procuradores dejaron clara su falta de voluntad para llegar a un acuerdo⁵⁰. Algunos de los medios sometidos a debate fueron inmediatamente reprobados por los procuradores. Tal era el caso de la propuesta de “crecer” los juros de por vida y al quitar. Como decía Hernando Arias de Saavedra, procurador por Córdoba, no correspondía al Reino tratar sobre este tema, “por ser como es negocio de justicia y contrato entre partes”. Redimir los juros de por vida, como también se proponía, “no era medio, sino forma de servicio”. Pedir un “empréstito”, del que se suponía que se podrían sacar hasta 2 millones de ducados, era “materia difusa” en la opinión de Gerónimo de Salamanca, procurador por Burgos. Además, añadía su compañero, Martín de Porres, no correspondía pedirlo al Reino, sino al Rey, como ya lo había hecho cuando se dirigió directamente a los grandes, a las ciudades y a las personas poderosas. Hacer un repartimiento sin distinción de estados era considerado “impeditivo” para el servicio real y “perjudicial” para los vasallos. Tampoco se aprobó doblar el precio de la sal, al considerarse que era dañoso para los pobres y para la cría de ganado. También se rechazó la propuesta de que el

48. ACC, vol. 12, pp. 373-77. 23, marzo, 1593.

49. Sobre las discusiones en torno al medio de la harina, vid. mi libro *Monarquía y Cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*. Salamanca, 1990 pp. 146 y ss. y 416 y ss.

50. Un resumen de lo acordado en el reino puede verse en Archivo General de Simancas (en adelante A.G.S.), Patronato Real (en adelante P.R.), leg. 84, fol. 132. “Relación de lo acordado en el Reino hasta 11 de julio de 1595”. El detalle de las discusiones en ACC, vol. 14, 10 de mayo a 8 de julio de 1595. Medio de la sisa, pp. 7-181.

Rey “gozase de los propios de los concejos por tiempo limitado”. No era medio cuantioso ni conveniente, ya que casi todos estaban empeñados. Crecer la moneda para evitar su saca, se estimaba perjudicial para el comercio. Imponer alcabala sobre las cosas que no la pagaban se enfrentó a una cerrada oposición. El medio sólo fue aprobado por su proponente, mereciendo 25 votos en contra de los 29 procuradores presentes. También fue rechazado por abrumadora mayoría el medio de la *meaja*, esto es, “que de todo lo que se vendiese y contratase se pagase un maravedí por real”. No fue razón suficiente para convencer al Reino que se limitase la percepción del derecho a los mercaderes y hombres de negocios, preservando los mantenimientos, por considerarlo equivalente a un nuevo crecimiento de las alcabalas. Gerónimo de Salamanca lo rechazaba por ello mismo de forma seca diciendo “que no se tome en la boca este arbitrio”. La percepción de un impuesto sobre las rentas y cosechas, aunque fuera admitido inicialmente por algunos procuradores, por considerarlo contribución general que haría pagar a cada uno según sus posibilidades, sería también finalmente rechazado. En definitiva, hacia principios del mes de julio de 1595 ningún medio había sido aprobado. Quedaba en suspenso, para ser objeto de una discusión más detenida el doblar el precio del papel o crecer los derechos sobre los naipes, el solimán y el azogue. Dos medios sobre los que tampoco se acababa de tomar resolución eran objeto de particular debate. Por un lado, prorrogar los millones, “dando arbitrios a los pueblos”. Por otro, implantar una sisa general en carne, pescado, vino y aceite. Este era el que se pensaba que sería más cuantioso, pero también se temía que ofreciera tantos inconvenientes como el *medio de la harina*, por no hablar del hecho de que por todo el Reino corrían sisas para sufragar cuantas necesidades se presentaban. Por ello mismo, y pese a considerarse que era medio que “mira solamente al socorro de las necesidades de su mag. y no al alivio del Reino”, la Junta de Cortes se decidía por aconsejar la “prorrogación” de los *millones*. Se era consciente de los daños que habían causado los arbitrios a los que se había recurrido. Pero también se consideraba que la intervención del Consejo estaba moderando el efecto de los más perniciosos, “de tal manera que casi en los más lugares se va pagando de sisa lo que falta para cumplir de los dichos ocho millones”⁵¹.

El servicio, que acabaría llamándose de los 500 cuentos para diferenciarlo del precedente, sería pedido oficialmente al Reino el 26 de marzo de 1596. Su concesión por los procuradores se demoró una vez más por largo tiempo. En efecto, aunque el 29 de julio de 1596 se había presentado ya un primer borrador de la escritura, la discusión de sus cláusulas hizo que el rey no la aceptara hasta el 22 de enero de 1597. Un mes después, aquélla era sometida al voto decisivo de las ciudades. Mediado el año 1598 sólo siete la habían aceptado⁵². La resistencia de las demás acabaría por provocar el fracaso del proyecto. Como es bien sabido, Felipe III, para congraciarse con el Reino, retiró la propuesta.

El debate del servicio real en las Cortes de 1592 ponía claramente de manifiesto, de esta forma, los aspectos más problemáticos de cualquier negociación con

51. A.G.S., P.R., Leg. 84, fol. 129.

52. ACC, vol. 16, p. 563.

el Reino. Tanto si se pedía de él un servicio como un nuevo impuesto, las deliberaciones se eternizaban y, además, aquél reclamaba la administración de cualquier auxilio que concediera. El marqués de Poza, presidente del Consejo de Hacienda, resaltaba este último aspecto del problema en carta escrita a Cristóbal de Moura el 6 de octubre de 1596 cuando decía que darle la administración de la hacienda “no es más que perdición del Reino y, por la misma razón, de su Magestad”. Recordaba a este respecto que cuando se cobró el servicio de los 8 millones se hicieron 20 de daño, “por dexarles usar de los arbitrios a su voluntad”. Para evitar que volviera a repetirse el mismo mal en el futuro proponía que se convenciera a las ciudades de que usaran de los arbitrios que quisieran “con que primero vengan a dar cuenta dellos en el consejo y se les aprueben”⁵³.

Eran, por tanto, notorias para los ministros reales las “infinitas largas” que conllevaba negociar “por la orden del Reino”, según se decía en el borrador del documento fechado entre 1598 y 1599 al que antes me refería. Si se diese lugar a ellas “la dilación consumiría el efecto, como la larga experiencia hasta aquí lo ha mostrado”⁵⁴. ¿No sería, por tanto, preferible, remediar las necesidades de la Real Hacienda sin el concurso del Reino? “Que no sean necesarias Cortes para que su Magestad haga lo que se pretende”, éste era, en realidad, el reto al que se enfrentaba el autor del escrito al que me estoy refiriendo. Desplegaba para ello una amplia argumentación basada en razones de orden doctrinal e incluso jurídico. Los reyes, decía, “que no tienen superior en lo temporal”, pueden imponer nuevas cargas y derechos a sus vasallos. Así estaba ordenado en las Siete Partidas, “que son las leyes originales destos Reynos”. Por ello mismo, el Rey puede “demandar e tomar del Reyno lo que usaren los otros Reyes que fueron antes que él y aún más”. La única limitación a esta potestad regia era la de que mediara causa justa y que las contribuciones e imposiciones que se establecieran de nuevo se cobraran con la mayor igualdad y proporción posibles para evitar que unos fueran más gravados que otros. El punto clave estaba, entonces, en saber a quién correspondía determinar si estaba o no justificada la imposición de los nuevos tributos. La respuesta era contundente: sólo al Rey, pues sólo él era “juez de sus propias causas”. ¿Acaso no se le definía como “*pater patriae patriaeque maritus?*”. Tanto es así que, incluso aunque fuera preciso consentimiento del Reino, si éste no lo concediera, siendo la causa justa, podría el Rey cobrar la imposición sin su acuerdo. “De forma y manera que todo viene a pender de que se elijan los medios más justificados respecto del estado presente para que, si se hubiese de pedir a los procuradores de Cortes y lo negasen, se entendiese ser injusta su contradicción”. Era cierto que la Ley 1^a, Tit. 7^o, Lib. 7^o de la Nueva Recopilación requería el consentimiento del Reino junto en Cortes para establecer nuevas contribuciones. No era éste, sin

53. La carta de Poza se refería a un “papel” que se había enviado al Rey sobre este particular. Don Cristóbal de Moura apostillaba al margen: “El papel que aquí se acusa tenemos para dar batalla al Reyno. Pliega a Dios que baste para vencelles”. BN, Ms. 6178. El Marqués de Poza a Cristóbal de Moura. Fols. 13-13v.

54. BPR, leg. II/2227, fols. 64 y ss. Es el mismo documento que cito en la nota 11.

embargo, suficiente obstáculo para invalidar el argumento, por cuanto se trataba de una ley de derecho positivo que los Reyes podían alterar, precisamente por estar por encima de las leyes en virtud, hay que suponerlo, pues no se decía así expresamente, de su poderío real absoluto. Es más, la tal ley era en sí misma “exorbitante y odiosa”, por ser contraria a otras que autorizaban al monarca a imponer tributos. La capacidad que éste tenía para hacerlo por su sola autoridad podría incluso ampararse jurídicamente en el “derecho de gentes”, desde el momento en que establecía que “los pueblos tengan obligación de sustentar a su rey bastantemente, como miembros a su cabeza”. Por consiguiente, cualquier ley que limitara esa potestad regia, de no ser derogada, había de ser aplicada de forma restrictiva. El consentimiento de los vasallos, por ejemplo, sólo podía ser exigido en aquellos tributos e imposiciones “en que el Reino se haya de obligar y hacer buena tal y cual cantidad”. Es lo que ocurría con el encabezamiento de las alcabalas, con los servicios ordinarios y extraordinarios, con el de millones y “con el que pretendieron hacer en las Cortes pasadas de los quinientos cuentos”. Está claro, en estos casos, que sólo para que los pueblos se obligaran a cantidad cierta había de mediar su previo consentimiento. Fuera de ellos, no existía ninguna limitación, ni nunca se había practicado. Como prueba, recordaba el documento que el Emperador, en 1543, y su hijo, en 1566, crecieron, “sin Cortes y sin procuradores dellas”, el almozarifazgo de Indias y el mayor de Sevilla. En 1558 y 1566 se subieron también los derechos sobre las lanas, con acuerdo sólo de “algunos” del Consejo de Estado y del de Hacienda. Igualmente mediando sólo consulta de este Consejo y del Real, se estableció en 1559 la renta de los puertos de entre Castilla y Portugal, de la misma forma que en distintos momentos se crearon o crecieron “sin Cortes ni procuradores” los derechos sobre la seda de Granada, los diezmos de la mar, las salinas, los naipes y la renta del solimán y azogue. “Ultimamente —señalaba también el escrito— tiene muy grande exemplo en el pedido de las mandas graciosas, que montó más de dos millones y se hizo sin llamar a Cortes, porque no se obligó el Reino a cosa alguna”.

Nada impedía cobrar al Rey, por lo tanto, derechos por su sola autoridad, aunque, para mayor justificación, acostumbrara a hacerlo con el parecer de sus Consejos. El Rey, en definitiva, era la “cabeza y padre” del Reino. Las ciudades y sus procuradores no habían de considerarse como Reino, sino tan sólo como su *cuerpo*. Es por ello por lo que al Rey, en tanto que su *cabeza*, le tocaba más que al Reino considerar lo que a éste le convenía. Los procuradores pensaban “inadvertidamente” que podían tratar del servicio real como lo haría “la república de Venecia con su duque”, no siendo así, “porque ellos no son más del cuerpo de la república y el alma y cabeza y origen de todo es su Magestad”. A la vista de lo que antecede, la conclusión era obvia. El Rey, “con deliberado consejo”, podía tomar la resolución que estimara conveniente para resolver su necesidad, quedando a su arbitrio comunicar al Reino la decisión que adoptara para que éste la aprobara, o disponer “que se haga sin decilles nada, como siempre se ha hecho”.

La necesidad real era, por tanto, el concepto clave. El escrito en cuestión ni siquiera entraba a considerar la que pudiera afectar al Reino, pese a que éste era también un punto crucial. En la opinión de Gerónimo de Salamanca, por ejemplo,

las dificultades que entrañaba encontrar un medio con el que servir al Rey en los años noventa se derivaban del hecho de que la petición de este último “miraba” a tres cosas: “necesidad de su Magestad, necesidad destes Reynos y medios con que se supliesen, y no la una sin la otra, y que esto fuese tal, que fuese sin daño y perjuicio destes Reynos”⁵⁵. En tales condiciones, aún admitiendo que el Rey pudiese ser el único con capacidad para decidir resultaba problemático establecer de entrada una prelación de necesidades en su favor. Rey y Reino formaban en realidad un sólo cuerpo político. Por consiguiente, señalaba en 1596 Rodrigo Sánchez Doria, procurador de Sevilla, “la necesidad de su Magestad no son dos, sino todo una y que es ymposible poder separarlas, pues el daño o provecho que el Reino tuviere todo es de su Magestad, sin que esto sean dos partes, sino sólo una”. Tanto era así, que en la situación por la que entonces atravesaba el Reino, resultaba imposible “poder remediar la una sin daño notabilísimo de la otra”⁵⁶. La conclusión era también obvia: partiendo de una semejante concepción organicista de la sociedad política el Reino podía utilizar la misma argumentación en la que se quería fundamentar la justicia de la demanda real —la necesidad— para negarse a atenderla. Era ahora el Reino quien se convertía en juez de su propia causa y obraba en consecuencia, con los efectos conocidos.

La rotundidad con los que se enunciaban los fundamentos doctrinales y hasta legales de los poderes fiscales del Rey no pueden hacernos olvidar, sin embargo, el contexto en el que se enunciaban. Felipe III había sido testigo en los últimos meses de la vida de su padre de cómo las ciudades de la Corona de Castilla se negaban a conceder un nuevo servicio tras un largo y duro proceso negociador. Sus ministros podían considerar conveniente adentrarse por vías alternativas por las que no se había transitado desde hacía tiempo, y que, de tener éxito, permitirían, además, librarse de las “necias tasas” que imponía el Reino. Pero, en realidad, los ejemplos que aducía el escrito para demostrar que esa vía era factible se referían todos ellos a estancos y monopolios regios o a imposiciones que gravaban el comercio exterior. Es decir, se trataba de rentas que habían sido desde siempre una regalía o habían acabado siendo consideradas como tales. Muchas de ellas tenían un origen antiguo y ninguna de las citadas se había establecido con posterioridad a 1566-69. Ciertamente, el Reino había protestado en 1573 de todos aquellos impuestos establecidos sin su consentimiento, que eran básicamente los recogidos en el escrito en cuestión⁵⁷, aunque al final acabara aceptándolos con mayores o menores reservas. Es por esto, por lo que el Reino, por ejemplo, no había querido debatir el derecho sobre los naipes que se le había propuesto como medio con el que servir al Rey en 1595. Tal y como subrayaba Juan Pérez de Granada, era “hacienda de su Magestad”. El Rey había elevado ya el derecho que ahora se cobraba sobre los valores antiguos y podía hacerlo en el futuro⁵⁸. Como

55. ACC, vol. 14, 18 de septiembre de 1595, p. 245.

56. ACC, vol. 14, 4 de abril de 1596, pp. 565-566.

57. A.G.S., P.R., leg. 72, fol. 4.

58. ACC, vol. 14, 6 de julio de 1595. pp. 170-172.

es obvio, tampoco el préstamo general, habida cuenta de lo que en sí mismo significaba, podía ser considerado como un buen ejemplo de imposición establecida sin el acuerdo de las Cortes. De hecho, según hemos tenido ocasión de comprobar, el Reino no lo consideraba renta sobre la que tuviera que pronunciarse⁵⁹.

El documento que venimos manejando no menciona de forma explícita cuál era en concreto el derecho que se aconsejaba al Rey imponer. Parece que se trataba de una sisa general sobre la carne, el pescado, el vino y el aceite; es decir, de una imposición que, recordémoslo, los procuradores habían dejado en suspenso en 1595. En realidad, los autores del escrito, aunque quisieran actuar sin el acuerdo del Reino, no se alejaban mucho de las premisas en las que éste solía basar sus negociaciones. De aquí que plantearan la necesidad de compensarle por su nuevo esfuerzo con una serie de medidas complementarias que atendían peticiones mil veces propuestas en las Cortes. Se descontarían, así, del encabezamiento 1,5 millones de ducados, aspiración por la que venían suspirando los procuradores desde 1577, con lo que aquél volvería a los niveles previos al *crecimiento* de 1575. El Rey sería, a su vez, recompensado del descuento que concedía con las sisas que ahora implantaba. Al ser exigibles en los territorios de señorío, la masa de contribuyentes aumentaría en un tercio, con lo que el Reino “en lugar de las alcabalas que pagaba pagará la tercera parte menos”. Junto a ello, “puesto que los dueños de los juros tienen ocupada toda la Real Hacienda”, aquéllos, y los censos, se habrían de subir a razón de un 20 mil el millar. El rey, además, se comprometía a poner buen orden en la administración de la Hacienda y se obligaba, por contrato oneroso, a no enajenar jamás lo que ahora obtenía⁶⁰.

Ahora bien, prescindir del Reino era una apuesta azarosa y difícilmente justificable a la vista de la historia reciente. Quedaba la opción de seguir intentando la negociación con él. La alternativa tenía sus ventajas y a ponderarlas se dedicaría, precisamente, el ya citado memorial que Gaspar de Pons elevó al Rey en octubre de 1599. Lo significativo es que, esta vez, se sugería el acuerdo con los súbditos en Castilla y en todos los demás *estados* que componían la Monarquía⁶¹. En opinión de nuestro memorialista, “era mejor por el hordinario, así para los vasallos como para los señores, remediarse las necesidades públicas con servicios de los vasallos que con usar de arbitrios y que vendiendo las rentas ni juros ni tomando a cambio ni haciendo asientos”. Eran múltiples las razones que avalaban tal presunción. La experiencia demostraba, en primer lugar, que algunos de los arbitrios a los que se había acudido “en tiempos de su Magestad, que está en el cielo” habían conducido en Castilla al Reino y a la Real Hacienda al “apretado estado en que ahora está”, cuando no habían dado lugar a un sin fin de corruptelas. Se citaba, en concreto, como particularmente dañinas, la venta de baldíos, la de regimientos, escribanías y tesorerías o los cambios introducidos en la administración del *servicio* y *montazgo*. Era, por otro lado, evidente que el Reino y los ministros reales podían escoger mejor los medios con los que prevaler al Rey y determinar

59. ACC, vol. 14, 30 de junio de 1595, pp. 150-153.

60. BPR, Leg. II/2227, fols. 64-68 y 160.

61. Para todo lo que sigue, BN, Ms. 2346, fols. 117r-120v

la forma más adecuada de administrarlos, que los ministros solos, máxime teniendo en cuenta que las Cortes habían suplicado diversas veces que no se usase de ciertos arbitrios, comprometiéndose a cambio a socorrer al Rey con servicios equivalentes. A todo ello cabía añadir que los medios que se emplearan para servir al Rey los sentiría menos el Reino si se elegían con su acuerdo. Es más, advertía el documento con carácter general que pedir servicios a los vasallos daba ocasión para exponer ante ellos las necesidades públicas y las causas de que procedían. Siendo los súbditos quienes tenían que remediarlas con sus propias haciendas, se esforzarían por encontrar medios con los que disminuir aquéllas e incluso aumentar la riqueza del Reino ordenando lo necesario para prevenir necesidades futuras y aún mayores, algo que los ministros reales solían ignorar cuando se decidían por imponer arbitrios. Tampoco convenía olvidar, recordaba el memorial, que las leyes disponían en muchas provincias la necesidad de buscar el consentimiento del Reino para remediar las necesidades públicas. La experiencia demostraba, por lo demás, más allá de toda duda, que “se han remediado mejor las necesidades con servicios de los vasallos, que con usar de arbitrios y de muchos impuestos los señores por medio de los ministros, sin intervención de los vasallos”. A mayor abundamiento, podía decirse incluso que negociar servicios en las Cortes y acordar en ellas los medios con los que se podían cobrar era una decisión conveniente y equilibrada por cuanto “los vasallos se contentan de lo que se hace y no faltan los señores a lo que son obligados”. Es más, el poder de los reyes de España, como los de muchos otros, no había nacido de rentas ciertas, sino de “cosas extraordinarias” que se habían sacado de los vasallos con Cortes o sin ellas. Era éste el camino en el que había que perseverar. “Y pues el medio principal por el qual se han remediado en estos Reynos y en los demás de su Mag. y se han ordenado las cosas convenientes *han sido Cortes* —concluía el memorial—, es razón que por el mismo medio se procuren de remediar las necesidades presentes y de ordenarse las cosas que convengan para el aumento y conservación de la Monarchía”⁶².

La concesión del servicio de *millones* por acuerdo de Rey y Reino en las Cortes de 1599-1601 señala con claridad cuál fue la opción triunfante. Como había ocurrido en 1589, los millones volvían a permitir en 1601 un sustancial incremento de los ingresos reales, compensando, aunque sólo fuera momentáneamente, la tendencia al estancamiento, cuando no al declive, que se observa en el rendimiento de las demás partidas desde esas fechas⁶³. Es obvio que la opción

62. El memorial de 1599 terminaba precisamente con esta proposición. Gaspar de Pons alude diversas veces a que va a tratar más adelante sobre el papel de las Cortes en el remedio de las necesidades reales, pero, lamentablemente, sus argumentaciones al respecto no se han incluido en la copia que he podido manejar.

63. En 1601 la Hacienda Real llegó a ingresar 12,56 millones de ducados, la cifra más alta jamás conseguida hasta entonces. La evaluación es discutida, por considerarla demasiado alta. No obstante, parecen plausibles las razones que ofrece THOMPSON para darla por válida. El servicio de los 18 millones elevaba a 3,4 millones el rendimiento genérico de los servicios, que se había visto limitado desde 1595 a los 400.000 ducados que se obtenían del ordinario y extraordinario. Según los cálculos de Thompson todas las demás partidas de ingresos se mantuvieron en 1601 respecto a los valores alcanzados en 1598, salvo lo procedente de Indias, que descendió de 2,6 millones de ducados a tan sólo 2.

por los millones de 1601 conectaba con la orientación que Felipe II había dado a su política fiscal desde la negociación del primer servicio de millones en las Cortes de 1588-89, si no desde antes. Sin embargo, incorporando e incluso desarrollando en la escritura de 1601 muchas de las condiciones que el Reino había solicitado en los últimos años del reinado precedente, cuando se discutió el fallido servicio de los 500 cuentos, se pretendía situar las relaciones entre Rey y Reino sobre bases más armoniosas, con objeto de superar las tensiones que se habían venido acumulando hasta entonces. De esta forma, los ingresos procedentes de arbitrios, sobre los que el Reino había protestado siempre, siguieron situados a lo largo de todo su reinado a los bajos niveles que habían alcanzado hacia 1598. Por lo mismo, se aceptaba que el servicio se aplicara al desempeño de la Real Hacienda, aunque el compromiso resultara finalmente vano. El Reino, además, se haría cargo de su administración y se intentaba configurar un reparto de competencias entre las instituciones del Rey y del Reino a este respecto⁶⁴. Lo que se pretendía así era dar carta de naturaleza a un *nuevo* estilo de gobierno que diera al *nuevo* equipo ministerial aglutinado en torno a Lerma un perfil específico y diferenciado respecto al que le había precedido y que, en ocasiones, había sido tildado de inmovilista⁶⁵.

En cualquier caso, los problemas hacendísticos con los que se enfrentaba la Monarquía exigían también soluciones políticas de mayor alcance. En rigor, no había más remedio que recabar la ayuda de todos los *estados* que la componían para poder resolverlos de forma adecuada. Gaspar de Pons proponía en 1599, por ello mismo, la creación de una Junta que conociese el estado de la Real Hacienda en el conjunto de la Monarquía y que determinase lo que hacía falta para hacer frente a los gastos ordinarios y a los de guerra⁶⁶. Ese organismo, que Gaspar de Pons llama unas veces *Junta General* y otras *Consejo Supremo*, estaría compuesto

En 1608 y 1621 los ingresos por servicios descendieron de 3,4 a 2,4 millones de ducados, pero esta vez eran más las rentas que empezaban a declinar. Ni que decir tiene que estas cifras tienen un valor meramente indicativo.

64. Sobre este punto y sobre los problemas que se plantearon al respecto, vid. mi trabajo «Reino y Cortes: el servicio de millones y la reestructuración del espacio fiscal de la Corona de Castilla (1601-1621)». En FORTEA, J.I. y CREMADES, M^a C.: *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen*. Murcia, 1993, pp. 53-82.

65. BN, Ms 2346. El memorial de 1595 abunda en referencias a resoluciones tomadas en consultas que se habían elevado al rey en 1595 y 1596, sin que llegaran nunca a ser ejecutadas. Es lo que había ocurrido, por ejemplo, con los acuerdos tomados en diversas Juntas celebradas en 1595 —no constan las fechas exactas— sobre moderación de intereses de los juros y censos y leyes suntuarias. De ellas salió la pragmática de los vestidos, aunque se dice que las más importantes no llegaron a ser publicadas (fols. 62v-67v). Tampoco lo dispuesto en otra, celebrada asimismo en 1595, para que se constituyera una Junta compuesta por ministros de Hacienda de “estos Reynos” a la que asistirían otros de las demás provincias cuando se tratara de ellas y que tendría como finalidad asesorar al Consejo de Estado y tener conocimiento de los gastos de paz y de guerra que se hacían en la Monarquía y en cada una de sus partes. De esa forma “el Rey podría disponer “con tanta certeza de la Hacienda que le sobrare en cada provincia, como la destos Reynos” (fols. 68v-71r). Se hace también referencia a otra Junta sobre el encabezamiento de las alcabalas, que no llegó a celebrarse “como se dexaron de hacer otras muchas que hordenó” (fols. 108v-109r).

66. BN, Ms. 2346, fols. 123v-127r.

por ministros de todos los *Estados* de la Monarquía. Sería el encargado de determinar lo que se debía sacar de cada provincia y a él habría de corresponder también el nombramiento de otras juntas en cada *Estado*, según el modelo de la que existía en “estos reynos” para ejecutar lo que se resolviere y proporcionar “lo que se hubiere de proveer de cada provincia de gente, navíos, municiones, bastimentos y dinero”. Nada semejante a ese Consejo Supremo existía en la Monarquía Católica, ni nunca se había intentado instaurar algo semejante, aunque, según Gaspar de Pons, el tema parece que fue tratado en Juntas celebradas en 1595-96⁶⁷. La causa de tal carencia se atribuía significativamente al hecho de que aquella “se había unido por herencia y no, hasta hoy, por buenas leyes y órdenes”. Había, pues, que comenzar a hacerlo. Ningún Reino podía perdurar dividido, pero el gobierno de la Monarquía dependía de diversos Consejos que “miran a diferentes y contrarios fines”, sin que ninguno de ellos tuviera a su cargo el gobierno general de la misma. Incluso los coaligados —forma elíptica de referirse a los rebeldes— enviaban ministros para tratar de la conservación de los estados de todos ellos. Era preciso, por tanto, que, imitándolos, se juntaran también en ese Consejo ministros para la “conservación universal della, haciendo comunes las fuerzas que están divididas y encerradas y ocultas en cada Consejo de cada Estado más que si fueran de diferentes príncipes o sospechosos amigos, por no decir declarados enemigos”. El impulso para esta trascendental reforma era político, pero en la base estaba la imposibilidad de que los Reinos de Castilla siguieran soportando la mayor parte de las cargas. El documento subrayaba en este sentido que la necesidad que padecía la hacienda era mucha y que las causas que la habían generado eran comunes. Procedían de las guerras que el Emperador tuvo en Italia y otras partes, de la liga con Pío V y los venecianos y de la guerra de Flandes, Inglaterra y Francia. A ello había que añadir las provisiones que desde hacía muchos años se consignaban a la Corona de Aragón y lo que era necesario para Portugal. Tampoco se podía olvidar que de la guerra de Flandes y Francia pendía la paz en Italia y que también eran necesarios muchos fondos para asegurar las Indias. Parecía justo, por tanto, que, estando estos Reinos —de Castilla—, “en lo que es los labradores tan pobres como están”, se remediara la presente necesidad con la colaboración de cada provincia en lo que buenamente pudiera, “pues va y corre por todos y porque repartida la carga entre todos será más llevadera”. El remedio del apretado estado de la Real Hacienda había de buscarse, en definitiva, considerando el interés global de la Monarquía, impidiendo que Consejos, gobernadores y capitanes generales dispusieran de ella a su albedrío y rigiéndose en todo momento por el principio de evitar gastos e intereses y de administrar bien las rentas para no generar necesidades. De otro modo, el recurso a arbitrios, imposiciones y servicios podría permitir allegar momentáneamente recursos, pero esto no

67. Hay que recordar aquí, no obstante, los fracasados proyectos de reforma del Consejo de Estado que ideó el canciller Gattinara entre 1521 y 1523 y que confería a aquel organismo funciones de centralización y supervisión de otros Consejos. Vid. HEADLEY, J.M.: *The Emperor and his Chancellor*. Cambridge, 1983. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P.: *Fragmentos de Monarquía*. Madrid, 1992, pp. 91-92.

haría “sino diferir el perderse la Monarquía y no encaminar cómo pueda durar muchos siglos, que es a lo que se pretende”. Obvio es decir, que también las Cortes de Castilla habían hecho reiteradas peticiones sobre la necesidad de repartir las cargas entre los distintos componentes de la Monarquía o, a lo menos, que los recursos que se movilizaran en el Reino sirvieran primordialmente para su particular defensa. Así se había pedido en la escritura de los 500 cuentos y así se había quedado sancionado en la de los 18 millones de 1601.

La muerte de Felipe II dio lugar, por tanto, a la introducción de múltiples cambios en el gobierno de la Monarquía. Los historiadores han tendido a subrayar habitualmente fenómenos tan llamativos como el inicio del valimiento, el retorno de la aristocracia a un primer plano de la vida política y las luces y sombras de un régimen marcado por los fastos cortesanos, las luchas entre facciones y la corrupción administrativa⁶⁸. Pero el cambio de régimen se produjo también en un contexto político en el que coexistieron críticas inmisericordes del gobierno precedente junto con heterogéneas propuestas de reforma. No es fácil encontrar coherencia u homogeneidad en el contenido de las que llegaron a ser formuladas. Las Juntas, que para unos eran símbolos de tiranía, eran consideradas por otros como el sistema idóneo con el que tratar los problemas de la Monarquía. Gaspar de Pons proponía, por ejemplo, recurrir a ellas con casi cualquier pretexto. No menos contradictorio parecía el papel que se reservaba al Reino en la resolución de los graves problemas hacendísticos con los que se enfrentaba la Monarquía. La opción por los servicios era, sin duda, la más factible y la más realista en las condiciones de la época, aunque no la única posible. También en este campo, las propuestas fueron múltiples y no siempre coherentes. En cualquier caso, a fines del reinado de Felipe II el efecto combinado de la presión fiscal y de la crisis económica empezaba a tener consecuencias en dos campos importantes al menos. Por un lado, hacía surgir propuestas de nuevas imposiciones o llevaba a plantear la revitalización de antiguas obligaciones de los vasallos con respecto a su señor que claramente se anticipan a las que con mayor energía y coherencia, pero con poco éxito, aplicaría años después Olivares. Por otro, y también en este caso prelu-diando evoluciones posteriores, se iba precipitando la idea, que en rigor tampoco era nueva, de que era precisa una mayor coordinación en el gobierno de la Monarquía⁶⁹. La hacienda y la política cruzaban sus caminos. La propuesta de una Junta o Consejo Supremo de la misma que Gaspar de Pons hacía en 1599 tenía en parte su correlato en el destacado papel que tratadistas como Agustín Álvarez de Toledo querían dar a un Consejo de Estado restaurado como el máximo organismo rec-

68. Una reciente síntesis general sobre este problema en BENIGNO, F.: *La sombra del Rey. Validos y lucha política en la España del siglo XVII*. Madrid, 1994, pp. 39-76. Vid. también FEROS CARRASCO, A.: «Felipe III». En *La crisis del siglo XVII*. En la *Historia de España* dirigida por A. DOMÍNGUEZ ORTIZ. Tomo VI, Barcelona, 1988, pp. 1-68.

69. Vid. un estudio de estos problemas, de sus antecedentes y de sus formulaciones posteriores en ELLIOT, J.H. y DE LA PEÑA, F.: *Memoriales y discursos del Conde-Duque de Olivares*, 2 vols. Madrid, 1978-81.

tor de la Monarquía, con preeminencia sobre todos los demás, que no eran, en su opinión, sino “arroyos” que partían de una misma cabeza, en la que “consiste toda la jurisdicción civil y criminal como en el mismo príncipe, a quien representa”⁷⁰. Esa mayor coordinación del gobierno de la Monarquía implicaba el establecimiento de una mayor interrelación entre sus partes, entendida en el sentido de que todas ellas colaboraran a la solución de los problemas comunes. Las propuestas de reforma fiscal que se incluyeron en el memorial de 1599, por ejemplo, aconsejaban que se aplicaran idénticos principios de política fiscal en lo que se refiere a la contención del gasto, al aumento de ingresos y a la reforma de la administración en todas partes y pretendían, además, que fuera posible la transferencia de rentas sobrantes de unas provincias a otras en caso de necesidad. El objetivo final era lograr un mayor control de los recursos disponibles en el conjunto de la Monarquía y en cada una de sus partes. Tal era el cometido que se pensaba asignar a esa Junta o Consejo Supremo que proponía crear Gaspar de Pons en 1599. La propuesta no era revolucionaria, pero sí podía resultar demasiado novedosa desde la perspectiva de los Reinos. No puede extrañar, entonces, que pocas de estas reformas llegaron a aplicarse y que menos fueron las que llegaron a tener éxito. En definitiva, a fines del reinado de Felipe II el desequilibrado reparto del coste de la política exterior estaba forzando al máximo el tipo de agregación política en el que se asentaba la Monarquía Católica, poniendo al descubierto sus múltiples fisuras, lo que hacía preciso abrirse a una reestructuración de su gobierno político y económico. Está claro, sin embargo, que aunque los problemas que la aquejaban pudieron ser correctamente identificados, nunca llegarían a ser superados de forma satisfactoria.

70. Vid. su “Discurso sobre el gobierno de España”. BN, Ms. 904. Para más detalles, vid. el artículo de P. Williams citado en la nota 7.