

## Sobre el Consejo de Hacienda de Castilla (1523)

Juan José González Delgado

Universidad de Sevilla

### BREVE INTRODUCCIÓN

Lo que conocemos como Imperio español, o monarquía hispánica en el S.XVI, era en realidad una serie de territorios unidos bajo la figura del emperador Carlos I, por causas hereditarias. Por eso ha de tenerse muy en cuenta, que el imperio lo constituían territorios muy diferentes entre si, tanto desde el punto de vista de las costumbres, leyes, tradiciones, instituciones, etcétera., y que esto puede chocar con el tipo de gobierno: una monarquía, un sólo poder soberano. Por todo eso la prudencia aconsejaba que las

decisiones que el emperador adoptase en el gobierno del imperio, fueran el resultado de una deliberación de este y la ayuda de unas personas, elegidas por él mismo, que le aconsejaban: los consejeros reales.

Todo esto se articulaba en un complejo sistema de consejos (procedimiento muy común en la Europa del Renacimiento), además de la existencia de unas Cortes, que limitaban el poder real, y reservaba algunos cargos para los naturales de cada reino. De esta manera se subraya las limitaciones de la monarquía. Su autoridad había sido frenada por numerosos factores legales y reales; las distancias y dificultad de comunicaciones, la autonomía señorial y municipal, la debilidad numérica de la burocracia, todo ello contribuía a limitar el poder del monarca incluso en aquella corona donde su autoridad era más fuerte.

En este contexto político, podríamos decir de manera general que se desarrolló el sistema de los consejos o también sistema polisindial. Se trataba de una administración de índole colegiada integrada fundamentalmente por letrados, que elevaban al rey sus opiniones o sugerencias mediante consultas, para que el monarca decidiese. También, al tener su sede junto a la figura del rey, Además se pretendía también un mayor conocimiento de los problemas, al poner en común distintos puntos de vista sobre un aspecto, con el fin de conseguir también soluciones más acertadas sobre todo en lo que se refería a la política exterior. En definitiva, un conocimiento profundo y exhaustivo de un aspecto concreto, ya sea hacienda, guerra, por poner un ejemplo, y su puesta en relación, multiplicaba ampliamente las expectativas de una resolución acertada.

Con ello, el emperador proyectaba su poderío real sobre cada uno de los

ámbitos territoriales integrados en la monarquía.

A la cabeza de este sistema se encontraba el Consejo de Estado (creado entre 1521-1526), máximo organismo que se ocupaba de las grandes cuestiones políticas y de defensa, y que estaba compuesto no por burócratas, sino por aristócratas, militares, diplomáticos, y prelados.

Después le seguían otros como el Consejo de Guerra, de Castilla (antiguo consejo real del territorio castellano, reorganizado en 1480), de Aragón, (de origen similar configurado en 1494) de Italia (desgajado del anterior en 1559, para el gobierno de los reinos de Sicilia, Nápoles y Milán), de Indias (1524), de Flandes (1588), de Portugal (1582), de las Órdenes militares (1495), de Cruzada (1509), Inquisición (1483-1488), y el Consejo de Hacienda de Castilla (1523), integrado que es el que nos trae a estas páginas.

#### CREACIÓN Y PRIMEROS PASOS.

Parece que, al llegar a Castilla en 1517, Carlos V traía la intención de efectuar profundos cambios en su casa real, así como en sus Consejos, y, especialmente, en lo referente a la organización de su Hacienda. No pudo, sin embargo, en esos primeros momentos, dedicarse adecuadamente a ese menester, preocupado como estaba por jurar las Leyes y Fueros de sus nuevos reinos, así como por lograr la aceptación de sus nuevos vasallos, no demasiado bien impresionados, en un principio, por el aire extranjero de su monarca, desconocedor de todo lo castellano, ni por las figuras, flamencas y borgoñonas, de su séquito

En ello estaba, cuando, en febrero de 1519, recibió la noticia del

fallecimiento de su abuelo paterno, el emperador Maximiliano por lo que su mirada se desvió irremediabilmente hacia el imperio. Pero para eso necesitaba un dinero que encontró en las cortes de Castilla, y en las catalanas, provocando el descontento y la irritación popular que explotaría con el conflicto de los Comuneros.

La reforma, puesta en práctica en pocos meses, se lleva a cabo en un ambiente de recelo e intranquilidad de los cortesanos.

Pero sin desviarnos del tema habría que preguntarse por las razones que llevaron a Carlos I a reformar en esta coyuntura gran parte de su aparato institucional; sus motivaciones.

Podríamos empezar, por una idea, aceptada por todos los historiadores, y que hemos venido repitiendo tras estas líneas; la existencia de un clima de gran insatisfacción que reinaba incluso antes del acceso al poder de Carlos I, relacionado con la profunda ineficacia y organización de la Hacienda. Parece que se trataba, sobre todo, de un problema de falta de claridad y orden, así como de incumplimiento generalizado de las ordenanzas y normativa vigentes.

Los esfuerzos de los Reyes Católicos por ordenar y reglamentar su Hacienda contribuyeron, en todos los aspectos, a mejorar la desastrosa situación en que la encontraron, pero posiblemente nunca consiguieron que alcanzara un nivel de razonable eficacia.

El Memorial de 1517, repetidas veces citado, es también muy ilustrativo a este respecto, pues no hace sino trazar una línea de continuidad en el

descontento desde los mismos comienzos del reinado de Isabel y Fernando, hasta los primeros tiempos del reinado de su nieto, Carlos I. Y eso en unos momentos que experimentan el inicio de un cambio extraordinario en el volumen de las prestaciones que se van a exigir de la Hacienda castellana.

En efecto, como hemos visto, la llegada de Carlos I a España trajo consigo un agravamiento del problema, ya que supuso un inmediato aumento de los gastos que la Hacienda debía sufragar, y no tanto por la introducción del protocolo y ceremonial borgoñón en la Corte castellana -no acostumbrada hasta entonces a aquella fastuosidad y solemnidades -, sino, sobre todo, por el costo de la vocación imperial de su nuevo monarca, convertido, además, en paladín de la Cristiandad.

Seguramente, Carlos se había forjado muchas ilusiones con respecto a los proyectos que podría realizar, una vez nombrado rey de España y emperador, con el oro de la Corte de Castilla, la fama de cuyos tesoros americanos empezaba ya a confirmarse.

Debe insistirse en la fría acogida que Castilla y España, en general, dispensaron al emperador y a sus proyectos imperiales, porque seguramente tuvo una importancia decisiva para fijar la actitud que Carlos I adoptó, en aquellos primeros años, respecto a la reordenación de su Hacienda. Ya se ha comentado que, al llegar a Castilla en 1517, Carlos, con sus 17 años de edad, no había pisado nunca la tierra de sus abuelos del sur. No hablaba ni entendía apenas el castellano.

Hemos visto cómo al llegar a España, rodeado de su capa protectora de cortesanos flamencos y borgoñones, a los que se habían sumado unos

cuantos nobles y funcionarios castellanos que habían intuido precozmente dónde estaba su porvenir, se encuentra Carlos I con una nobleza recelosa y un pueblo hostil, que le miran con desconfianza por su condición de extranjero, rodeado de extranjeros, que viene con todos ellos a recoger ávidamente los frutos de una herencia que había caído en sus manos casi por una casualidad no repetible y una herencia, además, excepcional, compuesta por unos extensos dominios sin parangón en la Europa de su época, con las pingües posesiones en Italia y otras zonas del Mediterráneo; aderezado todo ello por la guinda de unas Indias no muy bien definidas y sin conquistar todavía, pero con unas leyendas sobre fabulosos tesoros, que deslumbraban a propios y extraños.

Para acabar de completar el cuadro, la nobleza española, educada en otro ambiente y en otras circunstancias, tenía tendencia, como hemos visto, a no entender muy bien los afanes imperiales de Carlos I, de cuyas campañas no se prometía ninguna gloria ni beneficio. Por el contrario, añoraba las ideas y maneras, austeras y domésticas, de su abuela, Isabel la Católica. Si bien, al principio su colaboración no fue importante, al cabo de los años, Carlos I, contagiaría a la nobleza de sus ideales.

Podía haber optado también por el camino de hacer cumplir la normativa hasta entonces vigente, respetando la organización tradicional, con las pequeñas modificaciones que considerase imprescindibles.

Carlos I, efectivamente, controla mejor la situación. Optó por la imposición al principio de las ideas que sobre Hacienda, él conocía; lógicamente, flamencas aunque en la posterior aplicación de estas se fuera moderando hasta ver la manera de sacar el mejor partido a lo que había. La Hacienda

asumió la responsabilidad de suministrar y canalizar el mayor volumen de fondos que las circunstancias le exigían. Pero, bien sea porque estos requerimientos eran desproporcionados y no respondían a lo que razonablemente se le podía pedir al Erario público español, bien porque la organización montada nunca logró el nivel de eficacia apetecido, o bien, como es más que probable, debido a una combinación de ambas razones, lo cierto es que el monarca español nunca salió de apuros. Por eso, los reinados de Carlos I y de su hijo Felipe II se convierten en un continuo ensayar, en una angustiosa búsqueda de nuevos métodos y arbitrios para lograr que la Real Hacienda, controlada ya por el Consejo de Hacienda, creado en 1523, actuase con eficacia y fuera capaz de cumplir la función que se le asignaba: financiar en la cuantía suficiente las campañas y compromisos exteriores de ambos monarcas.

#### Funciones del Consejo de Hacienda.

Con respecto a los cometidos concretos encomendados al Consejo de Hacienda, la Ordenanza fundacional, que hemos encontrado en casi todos los libros consultados, es bastante minuciosa en su especificación. En primer lugar, se ordena a los consejeros que se reúnan, platiquen y entiendan de todo el dinero que se debe librar, en favor del Tesorero general, por los Contadores Mayores de Hacienda. Asimismo, deben preocuparse de entender todo lo que se refiere a las rentas reales, a las procedentes de las órdenes militares, de las cruzadas, subsidios, composiciones, prestamos, penas de Cámara y de cualquier otro tipo de ingreso que tuviera que percibir el rey. Deberán ocuparse también de los gastos, necesidades y consignaciones que deban hacerse, así como de la forma y manera en que todo ello deba instrumentarse y funcionar. Ello incluye, por supuesto, el

hacerse cargo de la expedición de todas las cartas, cédulas y provisiones que fueren menester para la buena marcha de todo lo dicho.

Entiéndase que su competencia a este respecto era puramente la de proponer e instrumentar, ya que la aprobación o sanción definitiva la daba el monarca; por lo menos, en los casos normales y según lo prescrito, ya que cuesta creer, aún considerando la gran laboriosidad por ejemplo de Felipe II que, en la práctica, todos los asuntos pasaran por las manos del rey. Así, en las provisiones, cartas y cédulas expedidas, debían los del Consejo consignar su señal o rúbrica al dorso, de forma que, al pasárselas a la firma, supiera el rey que estaban todos ellos conformes, y pudiera firmarlas y despacharlas con toda seguridad y tranquilidad.

Al principio de cada año, debían ordenar que los contadores de las diversas rentas y clases de ingresos, así como los Contadores Mayores de Cuentas , por lo que se refería a los alcances, los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla, etc., hicieran relación de lo que podrían montar las respectivas rentas aquel año, así como los importes que sobre ellas estaban librados y consignados, al objeto de poder conocer lo que quedaría disponible, para su entrega al Tesorero general, después de atendidos los gastos ordinarios. A este objeto, podía el Consejo de Hacienda llamar a su presencia a los distintos contadores y personas a cargo del cobro y administración de cualquier tipo de renta o ingreso, para que le rindiesen cuenta de su situación.

Otra de las tareas encomendadas era la de comprobar si los asientos y arrendamientos de las rentas que estaban hechos eran correctos y convenientes a los intereses de la Corona, encargándose de que los que se



firmasen en lo sucesivo “se hagan con aquellas condiciones y por aquella forma y manera que más convenga a nuestro servicio”. Tenían también que preocuparse de que todas las personas que hubiesen firmado asientos, o debiesen “a los tiempos y plazos, y según y por la forma y manera que lo debieren pagar, conforme a sus asientos y obligaciones”.

Por otra parte, debían cuidarse de averiguar cuánto dinero, oro, perlas y otras cosas de valor había en las Indias en poder de cualquier tesorero, factor u otra persona, al objeto de ordenar que todo fuera traído a la Casa de la Contratación de Sevilla, y de allí entregado al Tesorero general.

Asimismo, debían cuidar de que se acudiese al receptor de las penas de Cámara con todas las multas y sanciones impuestas, tomando cuenta, a fin de cada año, al dicho receptor, de lo cobrado y pagado. Este, por lo demás, no podía hacer efectiva ninguna libranza, si no estuviera señalada por los miembros del Consejo, refrendada por el secretario del mismo y tomada la razón por el escribano de finanzas.

Debían también preocuparse de que se realizasen los bienes confiscados a los exceptuados y condenados por los delitos de las Comunidades, de la forma en que les pareciera más conveniente para los intereses de la Corona, haciendo acudir con los importes obtenidos para entregarlos al Tesorero general.

No debían olvidar tampoco el supervisar y cerciorarse de que la paga de las guardas era satisfecha a su debido tiempo por el pagador general de las guardas y que los otros pagadores satisfacían los importes destinados a los gastos de artillería y demás a su plazo, a partir de las cartas y mandamientos

del emperador. Para asegurarse debidamente de ello, podían pedirles las cuentas cuantas veces les pareciese necesario o conveniente.

Tenían que espolpear, asimismo, a los Contadores Mayores de Cuentas para que se diesen prisa en tomar y averiguar las cuentas de todos los tesoreros, recaudadores y otras personas que, de cualquier manera, hubieran tenido cargo de Hacienda, liquidándolas y cobrando los alcances. Al mismo tiempo, debían apremiar a ,estos para que se presentasen a los Contadores Mayores de Cuentas a rendírselas por los cargos desempeñados, por las rentas o ingresos cobrados y los pagos efectuados, reembolsando los alcances que debieren.

Cada año, por otra parte, debían pedir a los Contadores Mayores de Hacienda relación de todas las libranzas que se habían de hacer sobre las rentas reales, al objeto de revisarlas y evitar repeticiones.

Habían, en fin, de tener cargo y cuidado de ver y entender en todas las otras cosas de la Hacienda, tanto ordinaria como extraordinaria, atendiendo a la recaudación de las rentas reales, así como al gasto y distribución de las mismas, de manera que quedase garantizado el mejor servicio del emperador y el bien y conservación de su patrimonio, proveyendo para ello lo que fuese más oportuno. Como antes hemos dicho, estas facultades deben entenderse solamente en la vertiente de propuesta e instrumentación, puesto que la decisión sobre las medidas a tomar quedaba reservada, en última instancia, al monarca o a su representante, por lo menos formalmente.

En la Ordenanza de Vitoria, de 6 de marzo de 1524, también se especifican los cometidos concretos que debía atender el Consejo de Hacienda, aunque

con menor detalle. En primer lugar, se consignaba la habitual encomienda general a los consejeros de que tomasen las medidas que conviniesen al servicio del emperador, entendiéndolo y cuidando de su Hacienda, tanto en lo que se refería al año en cuestión y en relación con la forma en que debía instrumentarse, como en lo concerniente a su conservación y mejora para años sucesivos. Entre esas medidas, se encontraba el platicar y discutir sobre los asientos, conciertos de cambio, préstamos, ventas y empeños, composiciones y otras contrataciones que debieran hacerse relativas a la Hacienda, al objeto de proponer al monarca las soluciones y condiciones que pareciesen mejores para su servicio.

La Ordenanza de 1525 vuelve a ser mucho más explícita en relación con los cometidos concretos encomendados al Consejo de Hacienda, especificando con gran detalle las tareas que debían llevar a cabo los consejeros del emperador.

Entre ellas, aparte de las concernientes a las relaciones con el Tesorero general y su cometido, se contaba la de averiguar cerca del antiguo Receptor general, Alonso Gutiérrez, el estado en que quedó la Hacienda el año anterior de 1524, y lo que recibió, pagó de lo librado contra él y quedó pendiente. Asimismo, había de tener cuidado de proveer lo necesario para la paga de los miembros de los consejos y oficiales de la Corte, así como para la provisión de los gastos de la casa de la reina madre en Tordesillas, de los correos, embajadores y mensajeros.

De igual manera, tenían que examinar los del Consejo de Hacienda la situación de los arrendamientos de los maestrazgos, proveyendo lo que fuere menester al respecto. Asimismo, habían de preocuparse de averiguar el total

disponible o finca del año en cuestión, así como los plazos en que las diversas partidas debían ser recaudadas.

Al mismo tiempo, tenían que determinar lo que se iba a percibir por la cruzada pasada y de la bula de San Pedro, estableciendo la manera de cobro. Tenían también que averiguar lo que restaba por ingresar de ese último año del servicio, al tiempo que preparaban el asiento de la nueva cruzada.

Con respecto a Juan de Vozmediano, en un primer momento del Consejo en tanto que receptor de las penas de Cámara, tenían que tomarle la relación de los importes que había recibido de las penas y bienes de los exceptuados, y cuánto había gastado de ello. En lo tocante a este punto, se les encomendaba, asimismo, que reflexionasen sobre la forma de sacar el máximo partido posible de los bienes de estos exceptuados, bien fuera a través de composiciones o de sentencias. Debían también preocuparse de que fuera liquidada la cuenta de Alonso Gutiérrez referente a los maestrazgos de los pasados años, a fin de hacerle reembolsar los alcances correspondientes.

En lo que concierne a este particular, tenían, en general, que procurar aguijonear a los Contadores mayores de Cuentas, para que se diesen prisa en tomar y liquidar las cuentas con la mayor brevedad, de forma que los alcances se percibiesen con el menor retraso posible.

Asimismo, tenían que atender a la consignación de lo preciso para sufragar los gastos de la casa del rey. También tenían que ocuparse de todo lo relativo a las cruzadas y composiciones, para proveer lo más conveniente al servicio del rey y al bien de su Hacienda. De igual modo, debían estar al

cuidado de que el pagador general de las guardas, así como los otros pagadores de los gastos de artillería y demás, cumplieran debidamente su cometido, efectuando los pagos a sus correspondientes plazos. Para ello, les podían pedir que rindieran cuentas tantas veces como lo estimaran oportuno.

Finalmente, se les encarecía que entendiesen en todas las cosas tocantes a la Real Hacienda, para proveer lo más conveniente para su buen recaudo. Un repertorio extenso y detallado de cometidos, como se ve, no muy discrepante, en términos generales, de los encomendados en las anteriores Ordenanzas e Instrucciones, rematado siempre con la cláusula general aludida, al objeto de asegurarse de que nada quedaba fuera de sus obligaciones y de que no podían eximirse de su responsabilidad alegando falta de competencia o jurisdicción.

#### PODER Y DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA FINANCIERA.

En Francia, a partir de la revisión de las investigaciones sobre el absolutismo, y con la pretensión de dar a la Historia político-administrativa un contenido más social mediante el análisis de los miembros que ocupaban las instituciones, Mousnier y sus discípulos estudiaron las relaciones clientelares, situando al monarca y al Estado en un amplio contexto sociocultural en el que sobresalía la fidelidad como elemento de cohesión.

Por otra parte, en la búsqueda de este rumbo determinado en los estudios sobre élites de poder, muchos historiadores han recurrido a la metodología de sociólogos y antropólogos, entre quienes habían gozado de amplio arraigo, siendo la corriente funcionalista la que de manera especial los

impulsó y formuló conceptualmente con el fin de descifrar la estratificación social y, por consiguiente, la distribución del poder. Es cierto que en las últimas décadas, se ha producido un cambio de los planteamientos metodológicos que guían a los científicos sociales en tales investigaciones, integrando la acción de iniciativa individual en su contexto. Esto se está demostrando especialmente fructífero para descifrar en términos de relaciones patrón-cliente las características y el significado del ejercicio del poder en las sociedades históricas. Así algunas exposiciones de la naturaleza y peculiaridades del patronazgo y del clientelismo han insistido en que se trata de una constante en las sociedades humanas, si bien se ha considerado que estas relaciones se encuentran particularmente desarrolladas en sistemas sociales y políticos con base económica agraria y autoridad dispersa que procura incrementarse. Cabe reiterar que su desarrollo puede explicarse en cuanto forma de conducta que aparece en unas condiciones sociales (materiales y mentales) determinadas, en cuanto mecanismo de gobierno en determinados grados de desarrollo político, y preferentemente como un factor integrante del sistema dada su aportación a la cohesión y mantenimiento de las estructuras.

Por tanto, la exégesis de su índole y filiaciones depende de la época, ámbito, fines, contenido, etc... En definitiva, estos conceptos son útiles como elementos de investigación pero no para interpretar a priori la estructura político-social de las Monarquías de la Edad Moderna.

La intensificación del poder monárquico en Castilla habría impulsado por un lado, como es sabido, un desarrollo de las instituciones y la burocracia, y, por otra parte, exigió un auge de las relaciones de patronazgo y clientelismo ya que en la dinámica de incremento de la actividad gubernativa sus

cualidades eran múltiples: preveleían como vías de gestión política al tiempo que funcionaban como cauces de redistribución de ingresos de la Monarquía.

En efecto, el concurso de las instituciones era indispensable para garantizar el respeto a la ley y la justicia -principios doctrinales de la organización política, pero virtualmente las relaciones de patronazgo constituyeron las vértebras de la Monarquía ya que para que se hiciera efectiva la autoridad regia (recabando lealtad y obediencia) era imprescindible la capacidad correlativa de retribuir el acatamiento a sus decisiones ofreciendo premios, mercedes y nombramientos

Si bien esto puede presentarse como una visión preliminar de un estudio más detallado, incluyendo nombres y fechas, como corresponde más propiamente a un estudio histórico, he querido obviarlos, por no caer en lo que viene siendo ya de sobra más o menos conocido.

#### BIBLIOGRAFÍA:

BOUZA, F.: "Los Austrias Mayores: Imperio y Monarquía de Carlos I y Felipe II", Historia 16, Madrid, 1996.

CARANDE, R.: "Carlos V y sus banqueros", Barcelona 1977.

DOMINGUEZ ORTIZ, A.: "El Antiguo Régimen: Los Reyes Católicos y los Austrias", Madrid, 1988.

ELLIOT, J.H.: "La España Imperial, 1469-1716", Barcelona, 1983.

FORTEA PEREZ, J.I.: "Monarquía y cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II", Salamanca, 1990.

GARCIA MARTIN, J.M.: "La burocracia castellana bajo los Austrias",

Madrid, 1977.

CHAUNU, P: “La España de Carlos V”, 2 vol. Barcelona, 1976.

LOVETT, A.W.: “La España de los primeros Habsburgos 1517-1598”,  
Barcelona, 1989.

DE CARLOS MORALES, C.J.: “El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-  
1602”, Junta de Castilla y León., Ávila, 1996.

HERNÁNDEZ ESTEVE, E.:”Creación del Consejo de Castilla (1523-  
1525), Banco de España, Madrid 1983.

MOLAS RIBALTA, P.:”Edad Moderna 1474-1808”, Espasa-Calpe, Madrid,  
1988.

MÁRTINEZ DIEZ, G.:”Historia general de España y América (Las  
Instituciones)”, Rialp, Madrid, 1991.

KAMEN, H. :”Felipe de España”, Siglo XXI, Madrid, 1997.