

# Reflexión sobre las Cortes medievales castellano-leonesas en homenaje a Juan Torres Fontes

LUIS SUÁREZ FERNÁNDEZ

Universidad Autónoma de Madrid

En un homenaje al doctor Torres Fontes resulta inevitable una referencia a las ricas experiencias que todos los investigadores de la Edad Media hemos podido extraer del Archivo Municipal de Murcia, al que dedicó tantos desvelos. Sin su preciosa ayuda, esa fuente hubiera sido para la mayoría de nosotros, desconocida. Sin detenerme ahora en análisis de datos, que no resultarían adecuados para la ocasión, la consulta de los documentos murcianos permite, entre otras muchas cosas, evocar el funcionamiento de las Cortes castellanas desde el interior de una ciudad que, por ser cabeza de reino, desempeñó un papel sustancial en la vida de esa institución. Esto que sigue es un ensayo y, como muy fácilmente se podrá apreciar, más una lista de preguntas que de respuestas, un planteamiento de problemas que reclaman clarificación.

Está, en primer término, el origen de las Cortes. No nos detendremos en las diversas teorías que se han formulado ni en cuestiones de fechas, porque importa sobre todo fijar la funcionalidad del organismo, que se conservó hasta el fin. Lo que llama la atención especialmente es la falta de reglamentariedad: nos equivocáramos si

dejásemos de tener en cuenta el carácter de reunión, en cierto modo informal, que las Cortes siempre revistieron. La palabra dada, el compromiso verbal adquirido, las explicaciones meramente orales han desempeñado el principal papel; lo malo es que nada de esto se refleja en los documentos. Hay cuadernos y hay ordenamientos pero, atención, no existen actas ni nada semejante. La documentación no comienza a ser explícita hasta la segunda mitad del siglo XV. En el principio existía la Curia regia, que también se llamaba Corte general. No sabríamos decir quiénes «tenían derecho» a formar parte de ella, probablemente porque jamás se planteó la cuestión de esta manera: el rey hablaba con los que formaban en su palacio el staff de los altos oficiales, con sus vasallos directos y con los magnates y obispos que acudían. Y hablaba de aquellas cuestiones que consideraba importantes.

Se advertía ya entonces una diferenciación en los asuntos, tanto en su aspecto horizontal —cuestiones jurídicas, administrativas, económicas— como en el vertical —asuntos ordinarios y extraordinarios—. Desde mediados del siglo XI se abrió paso la costumbre de señalar de antemano y con publicidad aquellas reuniones en las que el rey se proponía abordar cuestiones de gran importancia: se las denominaba entonces Curias o Cortes extraordinarias o «pregonadas». Cortes, en plural —advierde Marcelo Caetano— porque se suponía que las reuniones no se liquidarían en un solo día sino en varios consecutivos. Los datos que conocemos, de la época de Alfonso V o de Alfonso VI, permiten llegar a una conclusión, siempre que ésta no se tome demasiado rigurosamente al pie de la letra: Había dos asuntos para los que se requería la reunión de las Cortes pregonadas; esto es, la sucesión del reino y la promulgación de leyes importantes. Hubo por consiguiente Cortes antes de que comparecieran en ellas los procuradores de las ciudades. El testimonio de las fuentes literarias tampoco debe desestimarse: en ellas, las Cortes son una institución más antigua de lo que nosotros ahora pretendemos. No pretendo decir que esa afirmación deba tomarse al pie de la letra, pero sí que demostraba una conciencia persistente.

Por la índole de los asuntos tratados, esas Cortes extraordinarias o «pregonadas» revestían, de acuerdo con el Derecho Romano, que poco a poco se recuperaba, un papel: eran la representación del reino y permitían por tanto que la promulgación de las disposiciones «en» Cortes supliera a la publicación para conocimiento general. Cuando Alfonso IX, en 1188 —y para nuestra hipótesis es irrelevante que hayan existido o no otras reuniones anteriores o coetáneas— decide convocar a los representantes de las ciudades y villas, no sólo obedecía a la necesidad de tratar con ellos cuestiones tributarias, como se ha dicho siempre con razón, sino también de hacer más completa esa presencia del reino para que la «publicación» de las disposiciones contara con mejores garantías de universalidad. A esto me voy a referir. Las ciudades y villas requeridas eran las integradas en el realengo: acomodándonos a la mentalidad del tiempo eran como vasallos directos, aunque colectivos, del monarca. No había entre el rey y esas ciudades ninguna autoridad intermedia. De ahí la chocante desigualdad que, desde la óptica de nuestros días, se produjo: muchas ciudades y villas importantes —incluso de comarcas enteras— estuvieron ausentes de las Cortes.

Todo ello nos lleva a descubrir el protagonismo del rey en las Cortes castellanas y leonesas. El monarca, que antes se reunía con sus magnates laicos y eclesiásticos, esto es, con sus vasallos, decide, llegado un momento, admitir a esas reuniones a los otros vasallos colectivos, los cuales, obviamente, se hacen representar por medio de «procu-

radores», es decir apoderados. Pero tampoco en esto hay una rigurosa novedad: los cuadernos nos revelan que muchas veces algunos magnates o preladados se hicieron representar por medio de «procuradores» ante la imposibilidad de asistir. Los «procuradores» son, por tanto, el procedimiento para subsanar una imposibilidad física de presencia: no podían actuar por su propia cuenta sino de acuerdo con las instrucciones recibidas. Lo que sucede es que, por los datos que poseemos, esas instrucciones incluían siempre acordar los subsidios que por el rey iban a ser solicitados. Al rey se reconoce la iniciativa de la petición: él dice qué es lo que necesita y para qué.

Esta característica de reunión entre monarca y vasallos, que pertenece a la esencia de las Cortes, hace bastante inoperantes las preocupaciones de los historiadores más recientes acerca de la existencia o no de estamentos. Es bien claro que en el reino existían tres estamentos: eclesiástico, nobiliario y ciudadano, pero de esto a que se conformasen como brazos independientes en las reuniones hay una distancia muy grande. Es verdad que en momentos de crisis, especialmente en el siglo XV, habrá una propuesta para que se constituyan los brazos como medio para resolver los problemas que aquejaban al reino, pero esto es más un deseo formulado con la mirada puesta en lo que sucedía en otros reinos que una constatación de que así hubiera sucedido en otro tiempo en Castilla. La experiencia que se recoge especialmente a través de noticias indirectas es que las Cortes contenían, sobre todo, un diálogo entre los procuradores de las ciudades, de una parte, y los oficiales que rodean al monarca, incluyendo sus nobles y eclesiásticos por otra.

Antes del siglo XV las ciudades enviaban a los procuradores a sus propias expensas. Sólo cuando las Cortes evolucionen hasta convertirse en institución complementaria de la monarquía se introducirá la costumbre de pagar a los procuradores con un aparte de los subsidios que fueran votados. El viaje podía durar semanas y para las haciendas municipales, cuya precariedad conocemos, debió de constituir una carga. Se explica, pues, que se tratara de obtener el mayor rendimiento posible al desembolso efectuado. La riquísima documentación murciana y su cotejo con la de otras ciudades permite apuntar una observación: los procuradores llevaban el encargo de gestionar asuntos que no eran generales del reino, sino particulares de la ciudad o villa que los designaba. De ahí que coincidiendo con la asistencia a Cortes, aparecieran documentos que evidencian las concesiones del rey. El éxito de unos procuradores no se medía precisamente por el contenido de los cuadernos, de interés general, sino por este tipo de mercedes que responden al interés particular. Un análisis más preciso y riguroso del desarrollo de las sesiones de Cortes no puede lograrse sin examinar al mismo tiempo estas concesiones particulares que coincidiendo con aquellas se produjeron. Los archivos municipales tienen que ser exhaustivamente aprovechados.

Insistamos en este punto: fueron las ventajas particulares las que determinaron que las ciudades y villas en Castilla y León no consideraran una carga la asistencia a Cortes; el interés era mayor en los grandes municipios, cuya lista de peticiones jamás se agotaba, que en los pequeños. A los gastos de estancia se sumaba el hecho de que la convocatoria de una petición de subsidios que las ciudades no podían discutir —el rey conservaba el monopolio de la propuesta— aunque suponemos que podían regatear. De modo que para una ciudad la carta de convocatoria no era probablemente un acontecimiento gozoso: entrañaba una amenaza de nuevos impuestos, directos y extraordinarios. En los reinos occidentales de la Península, como señalara con precisión hace

tiempo Sánchez Albornoz, las Cortes aparecen íntimamente unidas al tributo llamado de monedas.

Nunca se había otorgado en Castilla y León a ningún señorío jurisdiccional el derecho de acuñar moneda —el caso de Gelmírez, muy breve, es la excepción que confirma la regla— de modo que sus reyes consideraron la acuñación de moneda como una regalía y no como un servicio público; y que les asistía el derecho de alterar su valor intrínseco, de quebrarla. En una sentencia rabínica de Ibn Sheshet, dada a conocer recientemente por Angus Mac Kay, en el siglo XIV, se reconocía este derecho como plenamente legítimo. Es bien conocido como, en 1202, el rey Alfonso IX de León vendió a los procuradores de su reino este derecho por un plazo de siete años: se le ofreció en compensación una determinada cantidad de maravedís que debían pagar todos los hogares por igual, eximiéndose de esta obligación únicamente a aquellos cuyas rentas anuales no alcanzasen una determinada suma. Con el tiempo, usando siempre el rey de su iniciativa para la imposición de contribuciones, se convirtió en el primero de los impuestos directos conocido como *moneda forera*, que se pagaba cada siete años.

Cuando surgían necesidades consideradas por el rey como apremiantes, el monarca pedía, a través de las Cortes, el abono de más monedas y sin atenerse al plazo inicial de los siete años. Estas eran monedas ordinarias: se establecían entonces los límites de renta en que se iniciaba la obligación de pagar una moneda, los de dos y sucesivamente los demás. Nunca se trató de un porcentaje sobre las rentas: todos aquellos que se encontraban por encima del nivel requerido máximo pagaban todas las monedas, independientemente de que sus rentas estuviesen justamente en dicho nivel o lo rebasasen de manera considerable. Nunca se coartaron los estímulos a acumular rentas. La moneda fue una de las dos versiones del impuesto directo producido por las Cortes; la otra era el *servicio*, que tenía su antecedente en el *petitum* que solicitara Alfonso VI en 1091 para la campaña contra los almorávides. En la práctica el procedimiento era que el rey, exponiendo las necesidades concretas que le obligaban a establecer esa ayuda extraordinaria, fijaba las cantidades que era necesario recaudar. Los procuradores aceptaban disponiéndose la forma más adecuada para su repartimiento por el reino. Nunca, sin embargo, tuvieron las Cortes iniciativa para fijar el monto de la ayuda.

Que hubo una especie de regateo previo no ofrece la menor duda, pero el detalle de la misma se nos escapa por completo. Las indicaciones servidas de forma indirecta por los documentos permiten asegurar que tal discusión tenía lugar entre los procuradores de las ciudades, que eran en definitiva las llamadas a pagar y los funcionarios fiscales del monarca, sus tesoreros y después sus contadores. Una cuestión que aun no ha sido aclarada es la de la forma en que se produjo el regateo: ¿contaban los procuradores, de haberlo deseado, con medios suficientes para resistir la voluntad del rey imponiéndole una rebaja en sus peticiones? En momentos de crisis, en las postrimerías del siglo XIV, encontramos un tímido esfuerzo para conseguir la creación de una comisión o diputación de las propias Cortes para controlar el gasto de los subsidios votados, pero nada más. Este esfuerzo, que se repitió en el siglo XV, no parece haber tenido éxito. Creo que podemos adelantar una hipótesis: la mayor o menor flexibilidad de los representantes de las ciudades, que eran en definitiva las que iban a convertir en realidad la petición, asegurando el pago de los subsidios, hubo de depender, no solo de las circunstancias objetivas de carácter general, que reflejan los documentos —guerra, peste, malas cosechas— sino de un factor subjetivo, el mayor o menor grado

de eficacia que hubieran logrado los procuradores en el conjunto de las otras gestiones que por sus ciudades les hubiesen sido encomendadas.

Dichas gestiones podían clasificarse, y de hecho así sucedió, en dos clases: unas que resultaban de interés privado para la ciudad que hacía el encargo, y otras que coincidían con los intereses o el beneficio de las otras ciudades y villas. Estas segundas eran las que generaban los cuadernos —en los que se incluyen también peticiones que proceden del propio Consejo del monarca— que no son otra cosa que peticiones globalizadoras, a iniciativa unánime o mayoritaria, a las que el rey deba respuestas —siquiera algunas veces esta respuesta fuese una seca y escueta negativa— y que, en virtud del poder legislativo que asiste al monarca y no a las Cortes, quedaban convertidas en leyes a través de la respuesta real. Hasta ahora los investigadores nos hemos fijado casi exclusivamente en los cuadernos, cuya riqueza de contenido es realmente abrumadora. Es hora ya de que se inicie la exploración por otro campo: el de los intereses particulares de cada ciudad, y también el de las coyunturas políticas precisas que determinaron la convocatoria de Cortes. Porque éstas nunca se convocaron con criterios de regularidad objetiva, aunque algunas veces los procuradores así lo solicitaran, sino respondiendo a la libre iniciativa del monarca, es decir, cuando éste no tenía otro remedio que acudir a ellas.

Me parece que los esfuerzos para descubrir reuniones estamentarias dentro de las Cortes deben ser abandonados: no fue este el modo de proceder en Castilla y León. Todos los asistentes se agrupan en dos sectores para mantener un diálogo: de un lado el rey, representado por los miembros de su Corte, y más tarde por el Consejo y asistido por los nobles y eclesiásticos; del otro los procuradores de las ciudades a quienes corresponde tomar la decisión de cómo los subsidios van a hacerse efectivos. Ello no es obstáculo para que, algunas veces, el clero aproveche una reunión de Cortes, como sucedió en Palencia en 1388, para celebrar una reunión y tratar —en este caso con la presencia del cardenal-legado don Pedro de Luna— de asuntos que afectan únicamente a la Iglesia del reino. El detalle de las negociaciones se nos escapa y es natural que así sea puesto que se trata de un diálogo y no de una negociación reglamentada. Equivocamos probablemente el camino cuando nos esforzamos en descubrir normativas para el funcionamiento de las Cortes: éstas eran esencialmente un encuentro en la edad Media. El detalle de los regateos debe buscarse, pacientemente, en las concesiones o confirmaciones de privilegios que se otorgaron a cada una de las ciudades y villas representadas en ese tiempo de Cortes.

Hubo una discusión general sobre cada uno de los capítulos integrados en el cuaderno, y de esto no cabe duda. Pero hubo también un medio de permitir que los procuradores, como se constata en varios casos en Murcia, pudiesen regresar a su casa con sensación de éxito por las pequeñas ventajas que habían obtenido para su ciudad. En el siglo XV los reyes buscarán el procedimiento de ofrecer ventajas personales a los procuradores: pero esto probablemente era una novedad. Una investigación de esta clase puede ayudarnos a comprender el dramático fracaso de las Cortes de La Coruña que dieron origen a las Comunidades.

Los investigadores comienzan a descubrir que las Cortes no fueron una institución de estructura rígida, como se creyó al principio, un poco independiente de las circunstancias políticas en que se desenvolvían; más bien parece lo contrario. Conservando su nombre evolucionaron: discuten los especialistas el número y carácter de las etapas

que deberían establecerse para el conocimiento de esta evolución. Hay, sin embargo, una especie de consenso general a la hora de reconocer que, tras un período de asentamiento, con grandes vacilaciones, existe una etapa de «consolidación» y otra de «institucionalización». En la primera de ambas destaca el esfuerzo para lograr la regularidad de las reuniones mientras que en la segunda prima la preocupación por insertar las Cortes en el esquema del gobierno de la Monarquía. Una diferencia importante puede establecerse entre una y otra: hasta finales del siglo XIV no parece que ninguna ciudad o villa tuviese reconocido el derecho de asistencia, por lo que el rey podía convocar a las que quisiera; después de la revolución Trastámara comienzan algunas ciudades y villas a reivindicar para sí el derecho a ser convocadas. A lo que parece, en la época de Juan II y Enrique IV fueron estas ciudades las que consiguieron imponer el criterio del «derecho a concurrir a Cortes» convirtiéndose en privilegio. De modo que el rey conservaba la facultad de llamar a Cortes cuando quería pero había perdido la de convocar a quienes quisiera. La mayor irregularidad sigue presidiendo: son muchas las Cortes a las que ni siquiera asisten todas las ciudades con derecho a ello y muchas también las que se hacen representar por un solo procurador en lugar de dos. Otro matiz que todavía resulta de difícil interpretación, es este: ¿cuál es la razón de que los documentos mencionen unas veces Ayuntamiento de Cortes y otra simplemente ayuntamiento?. La presencia de procuradores de las ciudades al lado del rey se comprueba también en algunos momentos en que no se produce reunión de Cortes.

En un sentido estricto deberíamos llamar etapa «de consolidación» como recomienda Valdeavellano, a la que discurre entre 1282 y 1351. El calificativo alude sobre todo a que se trataba de hacer de las Cortes un instrumento del que no era posible prescindir ya. Una serie de acontecimientos políticos singulares contribuyeron sin duda a esa consolidación aunque no bastarían para explicarla. En las Cortes de Valladolid de 1282 -que las fuentes coetáneas designaron únicamente como Ayuntamiento- se procedió al más grave acto jurídico que puede imaginarse, la destitución de un soberano que se vió suplantado por su hijo. La justificación fué que había que impedir a Alfonso X alterar el orden sucesorio y destruir, con sus disposiciones sobre la herencia, la ruptura de la unidad del reino. Viene luego una corta guerra civil, cuyos efectos se prolongan mucho tiempo y cuyas rivalidades rebrotan con ocasión de dos largas minoridades, la de Fernando IV (1295-1301) y la de Alfonso XI (1312-1325). No creo que haya inconveniente en admitir que todas las reuniones que se celebraron en los tres períodos discurrieron bajo el signo de la anormalidad y que las Cortes fueron utilizadas como un recurso de guerra. Cada bando en lucha buscaba el apoyo de las Cortes en cuanto que éstas representaban a un sector social, el de las ciudades. Pero en éstas -conviene recordarlo una vez más- la voz que se escucha es la de las minorías dominantes que aprovechan la ocasión para convertirse en oligarquías dueñas del poder. Resulta excesiva e incorrecta la afirmación que todavía repiten algunos libros de texto, de que las Cortes actuaron como elemento de apoyo «popular» a la Monarquía frente a la nobleza. Los infantes que acaudillaban los movimientos nobiliarios manejaron a los procuradores con la misma destreza que María de Molina.

En ningún caso sobrepasaron las Cortes castellanas el nivel de meras funciones deliberativas. Esta afirmación es válida también para el siglo XV. No encontramos en Castilla, con anterioridad a 1380, la demanda de que se reconozca a las Cortes una cierta capacidad legislativa en el sentido de que lo acordado en Cortes solo por ellas

podría ser modificado. De modo que se acepta como incontrovertible que la potestad legislativa corresponde únicamente al rey: desde este punto de vista a los procuradores no quedaba otra opción que la de tratar de conseguir, por vía de súplica, aquellas disposiciones favorables. Aunque solo en una época tardía —las Cortes de Ocaña de 1469 estudiadas por Olivera— tendremos constancia escrita del modo como se producía esta súplica, no parece dudoso que con escasas diferencias el procedimiento estuviese ya determinado en el siglo XIV. Los procuradores, en sus instrucciones, traían tres clases de asuntos y, por tanto de encargos: los que afectaban en general al reino, los correspondientes al bien de la ciudad y las mercedes específicas que para ésta se trataba de conseguir. Había discusiones en días fijados, nunca consecutivos, y el interlocutor era el Consejo del rey. Que en este consejo se encontraban nobles y eclesiásticos es cosa bien sabida, pero esto no nos autoriza a concluir que las reuniones fuesen entre estamentos en forma de brazos.

Todo esto no significa que las Cortes careciesen de fuerza. Es imprescindible que realicemos una especie de transposición mental para insertarnos en la Edad Media, en donde las relaciones personales fueron siempre de importancia decisiva mientras que la ausencia de reglamentación, suplantada en todo caso por la costumbre, era la característica más universal. Entre el Consejo, en nombre del rey, y los procuradores, la relación personal existía y era además muy fuerte, de modo que muy difícilmente podían los monarcas dejar sin respuesta razonable las demandas que en nombre de las ciudades se le hacían, máxima cuando de la buena voluntad de éstas dependía que se hiciese efectivo el cobro de los subsidios que en aquel momento estaba solicitando. Admitimos que hubo una especie de mercadeo, todo él establecido sobre valores entendidos. De él nacieron dos resultados: las Cortes llegaron a ser el instrumento mediante el cual las ciudades, colectivamente, podían alcanzar sus aspiraciones en cuanto a la modificación de las leyes o la creación de otras nuevas; se convencieron además a sí mismas de que constituían la representación cabal del «reino» y de que resultaban el ámbito imprescindible para la promulgación de las leyes generales. Desde principios del siglo XIV, cuando la conciencia de una especie de pactismo entre rey y reino comienza a difundirse, las Cortes se declararon a sí mismas como la manifestación del «reino».

Otra cuestión que debe ser investigada es la de si el arraigo de esta conciencia de la representación del «reino» contribuyó a la peculiar tendencia castellano-leonesa a la unificación de instituciones entre los distintos elementos que contribuyeran a formar la corona. En varias ocasiones, durante la larga crisis abierta en 1295, las facciones en lucha procedieron a convocar separadamente Cortes de León y de Castilla: aunque parece evidente que lo que los protagonistas de la iniciativa buscaban no era otra cosa que la de reforzar las posibilidades de sus partidos, los procuradores sospecharon —y así lo dijeron— que hubiese un objetivo oculto, de desmembrar el reino en dos, otorgando León y Castilla a soberanos diferentes. En las Cortes de Burgos de 1301 —¿fue iniciativa propia o sugerida desde otros ámbitos?— se formuló una protesta formal: el reino era uno y por tanto las Cortes tendrían que ser únicas también. Es un hecho que a partir de este momento cesaron las convocatorias separadas. Las ciudades defendieron en todas las ocasiones la unidad del reino como un bien deseable. Tal vez esteemos demasiado influidos por los cronistas áulicos: de todas formas es una cuestión que merecería ser aclarada. Lo que diferencia la Monarquía castellano-leonesa de la

Corona de Aragón es, precisamente, considerar a las Cortes como gran instrumento ligado a la corona y no como representación de entidades regionales. Las ciudades y villas eran convocadas en su calidad de vasallas del rey y no por la importancia que tuviesen dentro de una región. El peso que proporcionalmente tuvieron las ciudades y villas de la Meseta nunca fué señalado como una anomalía. Y, sin embargo, desde nuestro punto de vista lo era.

A principios del siglo XIV las reuniones de Cortes comenzaron a revestirse de solemnidad. Desde este momento conocemos la costumbre de intercalar sesiones solemnes en el trabajo oscuro de las negociaciones entre procuradores de las ciudades y oficiales de la corona. Aquellas tenían mucho de aparato, pero eran también el modo de que no se perdiese la noción de que era el rey quien convocaba, quien se dirigía a sus súbditos y quien exponía la necesidad y utilidad del reino. Hasta 1315 fue creciendo el número de ciudades y villas presentes, hasta alcanzar más de cien municipios representados en las Cortes de Burgos de aquel año. Fue el máximo y ya no se repitió. Poco a poco el número se restringió hasta acabar reduciéndose a las dieciséis de la segunda mitad del siglo XV. Ha ahí que todavía está mal estudiado pero que es importante.

Sabemos que la convocatoria del rey no podía ser dirigida más que a ciudades y villas de realengo. Esta es la razón de que regiones enteras, como Vizcaya y Asturias —¿porqué tampoco Alava y Guipuzcoa?— nunca estuviesen representadas asumiendo sus respectivos señores la capacidad de relación. Ahora bien, la consolidación del Principado de Asturias, como ha demostrado recientemente Ruiz de La Peña, dió origen precisamente a una representación más directa, la Junta del Principado, mientras que en Alava y Guipuzcoa existían instituciones semejantes. Más que de una carencia sería acaso correcto hablar de diversificación. Ello no obsta para que deba admitirse que la disminución del realengo, al extenderse el régimen de señorío tan característico de la baja Edad Media castellana, afectó a la capacidad del rey para hacer sus convocatorias. Sin embargo no parece que fuera ésta la única causa de la restricción, ni menos tampoco la más importante.

Se tiene la impresión de que las principales ciudades y villas, en primer término aquellas que figuraban como cabezas de reinos en la titulación larga de los soberanos, y en segundo aquellas que estaban consiguiendo extender su jurisdicción sobre otras localidades, comenzaron a considerar el derecho a acudir a las cortes como una parte del conjunto de privilegios y libertades que poseían: «tenían» que ser convocadas cada vez que el rey tomase la decisión de reunir las. Ahora bien, dentro de su mentalidad peculiar, este derecho sería tanto más importante cuanto menor fuese el número de ciudades llamadas a compartirlo. Por eso no se limitaron a defender el derecho a asistir sino que procedieron a negar a las demás ese mismo derecho. En el siglo XV las protestas llegarán a hacerse vehementes y resolutivas. En el interior de cada ciudad se había producido además en la primera mitad del siglo XIV un cambio de gran importancia: los concejos fueron sustituidos por comisiones restrictivas de individuos de ciertos linajes llamados «regimientos». La ciudad organizaba su propio régimen oligárquico y esta mentalidad se extendió después a todos los sectores. El privilegio de ostentar la procuraduría pasó a ser un monopolio de dichas estructuras ciudadanas y defendido con el mismo ímpetu.

De modo que los representantes de las ciudades se contemplaban a sí mismos como los representantes de una minoría interna y externa simultáneamente, asociando así nociones de eficacia con restricciones en el número. Desde 1325 las Cortes se estaban convirtiendo en instrumento legislativo para la construcción de la primera forma de estado, monárquica, conocida en Castilla, de modo que estar en ellas o hablar antes que las demás, era importante. Cada ciudad se «personaba» en las Cortes a través de dos procuradores los cuales se escogían entre los miembros de la oligarquía gobernante: caballeros, escuderos y hombres buenos. Nunca se estableció un procedimiento regular para esta designación, de modo que encontramos el sorteo, el turno, la cooptación y la elección, aunque sospechamos que los pactos previos entre los linajes eran los que aseguraban la decisión última. Me parece indudable que, como ya apunta Ramón Carande, la representación en las Cortes se refería más a los intereses de las oligarquías ciudadanas que a los que de la ciudad misma. Por eso los regimientos entregaban instrucciones precisas acerca de las demandas que en su nombre iban a hacerse —muy generales, en cambio en lo que se refería a las demandas que iban a ser efectuadas por parte del rey— y en muchas ocasiones los procuradores hubieron de dirigirse a sus municipios para pedirles que aclarasen o modificasen determinados aspectos. Las Cortes gozaban en todo momento de la salvaguardia real.

Pasemos ahora a otra cuestión. Entre 1339 y 1350, años que corresponden a los de mayor actividad por parte de Alfonso XI, las Cortes, en cuanto instrumento de la Monarquía, alcanzan una especie de culmen. Destaca sobre todo la frecuencia y regularidad de las convocatorias, como si con ello se respondiese a un deseo reiterado en los cuadernos de peticiones desde principios del siglo: convengamos en que siete sesiones de Cortes, algunas de ellas bastante prolongadas, en solo once años, responden bien a ese criterio de la regularidad. Pero, sobre todo, la promulgación de las leyes en las Cortes, en la mayor parte, de los casos por el procedimiento simple de incluirlas como respuesta a peticiones hechas por las ciudades, acaba produciendo un aparato legislativo formidable. En 1348 se promulgó el Ordenamiento de Alcalá, por medio del cual, una parcela importante de las Partidas se convirtió en ley general. El Ordenamiento posee tanta importancia que ha sido muchas veces considerado como la primera de las leyes constitucionales de la Monarquía española, parangonable en cierto modo con el Ordenamiento de Casa y Corte promulgado por Pedro IV de Aragón muy poco tiempo antes. Todavía las Cortes de Valladolid de 1351, reinando ya Pedro I en Castilla, tratarían de extender sus funciones a la política exterior, a la regulación de los oficios y a otras cuestiones económicas.

De modo que a mediados del siglo XIV se había admitido —de una manera tácita o en razón de costumbre, que es uno de los más fuertes modos de proceder institucionalmente en la Edad Media —que las Cortes, convertidas en institución normal del reino, desempeñaban un decisivo protagonismo en cuanto a la ordenación legislativa del reino o, lo que es, lo mismo, a su reforma. Se está produciendo en Castilla un movimiento evolutivo de grandes proporciones, edificación de una forma de Estado, todo lo primitivo que se quiera pero dotada ya de las condiciones mínimas indispensables para que pueda hablarse de «estado de derecho». Las Cortes eran no solo el escenario o el marco adecuado para que las decisiones emanadas del soberano y de su Consejo pudiesen alcanzar la solemnidad de su promulgación, sino que se las hacía aparecer como copartícipes de muchas reformas al parecer éstas incluidas en los cua-

ernos de los procuradores como si de peticiones espontáneas de éstos se tratara. Nació poco a poco, en estos últimos, otra aspiración diferente: la de que las decisiones tomadas en Cortes no pudieran ser modificadas más que por otras decisiones del mismo rango, es decir, tomadas en Cortes. Pues la experiencia les demostraba que, con mucha frecuencia, los reyes vulneraban con sus disposiciones los acuerdos que ellos mismos anunciaban en las reuniones o incorporaban como respuesta a los cuadernos.

A mediados del siglo XIV se había fijado ya un procedimiento para las Cortes y se habían establecido, consuetudinariamente, algunos de sus poderes fundamentales. En las sesiones solemnes, cuando el rey asistía, los nobles se sentaban a su derecha y los clérigos a su izquierda, dando frente a los procuradores. De este modo se mostraba gráficamente la existencia de un diálogo entre dos partes, el monarca asistido de sus consejeros, y los procuradores de las ciudades. Se iniciaba la primera de estas sesiones solemnes con un discurso, leído en nombre del rey y como si hubiera sido redactado por éste, en el que se especificaban y explicaban sus peticiones. A la hora de producirse algunas intervenciones el señor de Lara actuaba como cabeza de la nobleza, el arzobispo de Toledo como del clero y la ciudad de Burgos, «caput Castellae et Camera regis», tenía la prerrogativa del estamento de ciudadanos. Algunas veces Toledo pretendería disputar a Burgos esta primacía, invocando para ello la remota capitalidad en la monarquía visigoda.

Se aceptaba como imprescindible la intervención de las Cortes antes de percibir los impuestos generales de monedas o ayudas y servicios. También lo era en el juramento del heredero del trono y cuando éste, convertido en rey, lo prestaba a su vez. Se entendía que la proclamación de las leyes en Cortes equivalía a su promulgación. En otras palabras la reunión de los procuradores de las ciudades solemnemente con el rey y sus consejeros de los otros dos estamentos era considerada como representación completa del reino. Por esta misma causa las respuestas que el soberano concedía a las peticiones generales incluidas en un cuaderno, gozaban también de la calidad de leyes promulgadas. Había pues plena lógica en la reiterada demanda de que esas leyes no pudiesen ser modificadas salvo por otras del mismo rigor y solemnidad.

La época de Alfonso XI significó, a este respecto, el giro decisivo por cuanto las Cortes aparecieron asociadas a profundas reformas que debían conducir a una nueva forma de Estado dentro de la Monarquía. Pero después de la reunión de Valladolid, en 1351, durante la minoridad de Pedro I —que fue muy importante por la amplitud de asuntos tratados, económicos, mercantiles y hasta de política exterior— las Cortes experimentaron un eclipse. No poseemos cuadernos como si fuese intención de este monarca, que muy pronto entró en lucha radical y violenta con la nobleza, prescindir de las Cortes. Pedro López de Ayala da noticia de haberse efectuado algunas convocatorias para cuestiones muy concretas, como por ejemplo la declaración de legitimidad de los hijos habidos en María de Padilla, que el rey quería presentar como su esposa. Se ha insinuado que los vencedores trastamaristas han podido destruir toda la documentación de su denostado antecesor, pero resulta extraño que dicha destrucción, que no afectó de manera absoluta a otros instrumentos del reinado, fuese radicalmente completa en cuanto a las Cortes. No parece que en el archivo de Murcia, que tantas y tan importantes noticias de Cortes nos proporciona, se haya producido intervención de esta clase. Parece más lógico admitir que, reorientándose la labor de la corona, este cambio tan radical afectase también a las Cortes.

Por la misma razón entre las promesas restauradoras que inscribiera Enrique II en su programa figura el restablecimiento de las Cortes. En el comienzo mismo de la guerra civil, él celebra las de Burgos de 1366. Esto debe obligarnos a reconsiderar algunas de las afirmaciones que se han hecho, tal vez con ligereza: las Cortes no fueron una alternativa a la nobleza, sino precisamente lo contrario, expresión de ciertos principios que los nobles hacían suyos, como el pactismo como forma superior de gobierno. Por estos años de las postrimerías del siglo XIV las miradas se vuelven hacia la Corona de Aragón en actitud admirativa. El propio rey, Juan I, pedirá a su suegro una copia del Ordenamiento de Casa y Corte porque deseaba tenerlo en cuenta a la hora de emprender las reformas que se había propuesto. Los Trastámara integraron a las Cortes en un sistema de Estado monárquico que contemplaba a la nobleza como parte sustancial del mismo. Conscientemente o no, esta conducta produjo una intensificación del carácter de señorío colectivo que en la práctica asumieron las ciudades. Burgos, por ejemplo, con su amplio señorío jurisdiccional, no se diferenciaba mucho, ni siquiera en los abusos, de algunos de los grandes estados de la nobleza.

A partir de 1369 y hasta 1480 se vive la tercera etapa en la evolución, a grandes rasgos, de las Cortes castellano-leonesas. Los procuradores solicitaron, en Burgos y Briviesca respectivamente (1379 y 1387) que el rey aceptase sus dos peticiones reiteradas: que solo las Cortes pudieran modificar sus propias leyes y que se rindiesen cuentas a una comisión designada por los procuradores. Aunque la respuesta fue, en ambos casos negativa, la experiencia demuestra que, de hecho, ya no se produjeron nuevos actos legislativos contrarios a los acuerdos promulgados en Cortes y que, en el siglo XV, el papel de los procuradores en la discusión con los contadores del soberano aumentó hasta el punto de que puede ser calificado de verdadero control. También se aseguró la frecuencia. En la práctica el Estado de la nueva Monarquía bajo-medieval ya no podía vivir sin los subsidios regularmente votados. Prácticamente se produjeron convocatorias cada dos años, por término medio, y en algunos casos anuales.

Cuando Juan I pone en marcha el gran proyecto de modificación de las instituciones, que completarán los Reyes Católicos, se entra tacitamente en el reconocimiento de que la Monarquía tiene tres funciones, administrativa, judicial y legislativa, que el rey ejerce a través de organismos separados, a los que se dotó de gran autonomía: el Consejo, la Chancillería y las Cortes. De modo que éstas, a partir del siglo XV, se convirtieron en la institución fundamental. Hubo una especie de desdoblamiento en el rango de las disposiciones legislativas, correspondientes siempre a la iniciativa del monarca: las más solemnes, que merecían propiamente el nombre de leyes u Ordenamientos se promulgaban en Cortes; las menos, simples ordenanzas o pragmáticas, eran emitidas por el soberano a través del Consejo. Las Cortes recibían de este modo funciones propias e indeclinables de carácter legislativo. Esto significa indudablemente un progreso. El repaso de las disposiciones adoptadas en el breve período de 1383 a 1390 basta para convencernos de su importancia.

Tan importante transformación no podía lograrse sin que, al propio tiempo, surgieran ciertas limitaciones: el ejercicio de funciones legislativas requería una reglamentación más rigurosa respecto al número de ciudades y de procuradores. En una fecha anterior a 1435 se restringió a diecisiete ciudades y villas el derecho y la obligación —que no siempre cumplieron— de hacerse representar por dos procuradores cada una.

Eran: siete cabeceras de reino (Burgos, Toledo, León, Sevilla, Córdoba, Jaén y Murcia), ocho ciudades (Zamora, Toro, Avila, Soria, Salamanca, Segovia, Guadalajara y Cuenca) y dos villas (Valladolid y Madrid). Las Cortes, que eran ya reuniones del tercer Estado con el consejo del rey, se estaban convirtiendo además en instrumento para la expresión de los intereses del patriciado urbano (los regimientos) que era quien en realidad gobernaba en las ciudades. En el siglo XV se prohibirá expresamente elegir como procuradores a menestrales y labradores. Por otra parte el predominio de las ciudades de la cuenca del Duero y de aquellas que tenían intereses ganaderos, se hizo formidable.

Los procuradores comenzaron a ser pagados con cargo a la Cámara Real y no por las ciudades: en la práctica se destinaba una parte de los subsidios votados a estos menesteres. De este modo comenzaban a convertirse en verdaderos funcionarios reales. Lentamente se introdujo la costumbre de que las ciudades aceptasen sugerencias del Consejo Real acerca de los nombres que debían proponer como procuradores y que coincidían en todo caso con el de personas situadas en la Corte en puestos relevantes. Al final de la Edad Media las Cortes castellano-leonesas actuarían como reguladoras en la distribución de impuestos, directos o indirectos, intervendrían un poco confusamente en los conflictos entre nobleza y Monarquía, serían el escenario para la promulgación -¿y la discusión?- de las leyes, y recibirían y expresarían opiniones acerca de la política exterior. Eran teóricamente un gran poder. Pero expresaban de una parte los intereses y opiniones de una especie de aristocracia urbana y respondían muy bien a los intereses del Consejo Real.