

María López Díaz

INTENDENCIA Y JUSTICIA: UNA VISIÓN COMPARADA DE LAS ORDENANZAS DE 1718 Y 1749*

DOI 10.19229/1828-230X/4772019

RESUMEN: *Este trabajo revisa las atribuciones de los intendentes en el ramo de Justicia, que en algunos aspectos no tienen una separación clara de los de «Gobierno político, económico y Policía». Para ello primero sitúa el tema en el marco del reformismo borbónico y sus modelos interpretativos. Luego, propone un análisis comparado al respecto en las dos principales ordenanzas promulgadas por los Borbones españoles (las de 14 julio de 1718 y 13 de octubre de 1749), y da cuenta de los cambios que se produjeron entre una y otra. Asimismo, analiza el significado de la «vía contenciosa» en conflicto con la «vía reservada», reevaluando el papel que tendrá el intendente en materia de Justicia en el proyecto del marqués de la Ensenada.*

PALABRAS CLAVE: *reformismo borbónico, Intendencias, Justicia, «vía contenciosa», siglo XVIII, Monarquía borbónica, España.*

«INTENDENCIA» AND JUSTICE: A COMPARATIVE VISION OF THE ORDINANCES OF 1718 AND 1749

ABSTRACT: *This articles examines the powers of the «intendentes» in the field of Justice, who in some cases do not have a clear separation from those of «Gobierno político, económico y Policía». To do this first I place this theme within the framework of «Spanish Bourbon reformism» and its interpretive models. Then, I make a comparative analysis of the subject in the two main ordinances promulgated by the Spanish Bourbons (the Ordinance of 14 July 1718 and the subsequent Instruction 13 October 1749). The paper explores the changes that occurred between one and the other. It also analyses the concept of «vía contenciosa» and its meaning, that comes into conflict with «vía reservada», suggests that we need to revise the role of «intendentes» in the administration of justice in the project of the marquis of la Ensenada.*

KEYWORDS: *Spanish Bourbon reformism, «Intendencias», Justice, «vía contenciosa», Eighteenth Century, Bourbon monarchy, Spain.*

1. Introducción

Sabido es que en las tres últimas décadas se dio una profunda remodelación en los estudios sobre el *reformismo borbónico* y su supuesta *modernidad* en el proceso de construcción del Estado, así como sobre su significado, contenidos, alcance y actores, con perspectivas de investigación sumamente fructíferas que han contribuido a modificar la visión tradicional sobre el tema¹. En mi opinión tres son

* Este texto se enmarca dentro del Proyecto de Investigación HAR2017-83605-P, cofinanciado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, UE).

¹ Ahorro citas, pues sobre el tema hay una amplia producción. Ver, por todos, J. Albareda Salvador, *El debate sobre la modernidad del reformismo borbónico*, in *Las monarquías borbónicas d'Espanya en els seu inicis. Realitats i mites* [Dossier de la revista «HMiC», X], 2012, pp. 6-18 y demás trabajos del dossier.

los ejes fundamentales sobre las que pivota esta renovada interpretación. En primer lugar, el carácter plural o no unívoco del reformismo – no hay un reformismo sino más bien «reformismos borbónicos»²– y, vinculado a ello, su plasticidad o capacidad de acomodación desde el punto de vista práctico. En segundo lugar, el carácter sinuoso de su proceso de desarrollo, que además no es necesariamente acumulativo ni está exento de «inflexiones» o discontinuidades³, y lo conflictivo de su construcción; un proceso que, cumple recordar, se caracterizó por innumerables compromisos con el orden tradicional⁴. Y, entrecruzado con las coordenadas anteriores (tercero), su consideración en condiciones de transversalidad. Merced a ello se presta atención a la circulación de discursos, modelos y personas, enfatizando las conexiones existentes tanto dentro de la propia Monarquía Hispánica –considerada en su conjunto como un «mosaico plural» no centralizado en términos jurisdiccionales pero sobre el que sí se actúa a modo de un *continuum*⁵– como en el conjunto de las monarquías europeas, las cuales pudieron incidir también en las formas de gobierno⁶. Otros enfoques que han alcanzado de lleno a la historiografía modernista, como el estudio del saber o la denominada «comunicación política» en cuanto instrumento de poder, que remite a la capacidad de organizar territorialmente la obtención y difusión de informaciones que interesa al poder monárquico⁷, parecen estar sin embargo menos desarrollados para esta centuria.

² A. Dubet, *El gobierno de las haciendas reales hispánicas en el siglo XVIII: dinámicas de los reformismos borbónicos*, «Magallánica, Revista de Historia Moderna», 5/9, 2018, pp. 39-79; *Entre razón y ciencia de la Hacienda: la conflictiva construcción de un modelo de buen gobierno de la Real Hacienda en la España de la primera mitad del siglo XVIII*, «Espacio, Tiempo y Forma», 27, 2014, pp. 187-209.

³ *Ibidem*. Antes P. Fernández Albaladejo, *La transición política y la instauración del Absolutismo*, in R. Sánchez Reyes (coord.), *Cien años después de Marx. Ciencia y marxismo*, Akal, Madrid, 1986, pp. 407-416; *El absolutismo y la transición política*, «Zona abierta», 20, 1984, pp. 69-70; *Imperio y administración bajo Carlos V: una reevaluación*, in VV.AA., *Hernán Cortés y su tiempo*, Cáceres, 1987, vol. 2, pp. 520-527.

⁴ P. Fernández Albaladejo, *Imperio y administración* cit., p. 523.

⁵ F. Bouza, *La configuración de la Monarquía Hispánica*, in D. García Hernán (ed.), *La historia sin complejos. La nueva visión del Imperio español*, Editorial Actas, Madrid, 2010, pp. 70-78 (77).

⁶ No puedo citar los numerosos títulos que ilustran mis afirmaciones. Añado a los cit. los monográficos de «Espacio, Tiempo y Forma» (2014, 27), «Tiempos Modernos» (2015, 30), «Melanges de la Casa Velázquez» (2016, 46-1) y «Magallánica. Revista de Historia Moderna» (5/9, 2018). Para aspectos concretos, es. F. Andújar, M. Bertrand, G. Glesener (eds.), *Estado, poder, administración y élites en la monarquía hispánica*, Albatros, Valencia, 2018; el balance historiográfico de J.M. Imízcoz y su equipo en 2017; y para el dominio colonial, A. Brendecke, *Imperio e información. Funciones del saber en el dominio colonial español*, Iberoamericana-Vervuet, Madrid, 2012.

⁷ F. Bouza, «Entre archivos, despachos y noticias: (d)escribir la información en la Edad Moderna», «Cuadernos de Historia Moderna», 44.1, 2019, pp. 229-240, que incluye títulos paradigmáticos.

Por lo que respecta específicamente a la Intendencia, durante los últimos años también se ha empezado a estudiar desde algunos de estos renovados planteamientos⁸, sobre todo en lo que atañe a la cultura y dinámica política de la época, muy atenta a los actores y sus estrategias como un instrumento más del poder y «saber del gobierno» de la Monarquía⁹; en su caso considerándola utilísima para la recaudación y movilización de recursos. No en vano se trata de una de las magistraturas más emblemáticas del nuevo diseño político implantado por los Borbones tras su acceso al trono español. Forma parte de los mecanismos *comisariales* –agentes con *jurisdicción delegada* del príncipe, presentes en la dogmática jurídica occidental desde las fuentes romanas¹⁰ –, cada vez más numerosos y coercitivos, a los cuales recurren las monarquías de los siglos modernos en su proceso de construcción y evolución de tiempo largo.

Tradicionalmente, en España se ha venido identificado con la estructura institucional del siglo XVIII, considerándola una pieza clave para comprender las particularidades del absolutismo y reformismo borbónicos; un ejemplo de los cambios administrativos introducidos por los consejeros enviados por Luis XIV para modernizar la gestión de los recursos necesarios para la guerra, aunque difiera la interpretación hecha sobre el modelo administrativo importado¹¹. Hoy, sin embargo, desde posturas más críticas y matizadas, se atisba como parte de un amplio proceso de transformación o reorganización de la administración y de las instituciones, amén de una serie de reformas con las que Felipe V pretendió, por un lado, ampliar su ámbito material de competencias frente a las autoridades *tradicionales* y poderes establecidos y, por otro, mejorar y racionalizar la hacienda y el aparato fiscal del *estado* precisado de una mayor eficacia administrativa que le aportarían, entre otros, los intendentes, por la necesidad de optimizar recursos para la guerra¹². Sin

⁸ No significa que careciera de interés historiográfico; v. Corona Marzol, *Historiografía sobre la intendencia española del siglo XVIII*, «Hispania», 176, 1990, pp. 1207-1218; A.M. Coll Coll, *La intendencia de Mallorca en el siglo XVIII*, tesis doctoral inédita, Palma de Mallorca, 2015, pp. 19-29.

⁹ Referido a Francia y etapa colbertista, J. Soll, *The information master. Jean-Baptiste Colbert's secret state intelligence system*, The Michigan University Press, Anne Arbor, 2009.

¹⁰ A.M. Hespanha, *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Almedina, Coimbra, 1982, pp. 401-403; As *Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal, séc. XVIII*, Coimbra, Almedina, 1994, I, pp. 706-708 (cito por ed. del autor, 1986).

¹¹ M.A. González Fuertes, *La reestructuración de la administración judicial en la Corona de Castilla (1700-1749)*, in A. Dubet, J.J. Ruiz Ibañez (eds.), *Las monarquías española y francesa (siglos XVI-XVIII) ¿Dos modelos políticos?*, Collection de la Casa de Velázquez, Madrid, 117, 2010, pp. 111-129 (111).

¹² Lo anticipa P. Fernández Albaladejo, *Cambio dinástico, monarquía y crisis de la constitución tradicional*, in *Fragmentos de monarquía* cit., pp. 353-454; y H. Kamen, *Felipe V. El rey que reinó dos veces*, Temas de hoy, Madrid, 2000, pp. 148-149. Y, más

descartar influencias entre monarquías, que se reconocen, se rebaja asimismo el grado de novedad y *afrancesamiento* de este proyecto reformista del primer gobierno de Felipe V, considerándolo como una ordenación retórica de transformaciones político-administrativas impulsadas con mayor o menor éxito en la etapa precedente, las cuales resultaron aceptables gracias a la capacidad de la monarquía para comprometer a las élites en la participación de la nueva administración y política¹³. También se ha dicho que si finalmente los castellanos «toleraron» (relativamente) estas reformas fue porque ahondaban en una senda conocida, aunque sobre las decisiones tomadas pesara la sombra de Versalles; una senda en la que se profundiza por la urgencia de la guerra y la legitimidad que otorgaba la nueva dinastía¹⁴. Eso no significa que el proceso estuviera exento de resistencias por la reordenación que la implantación de dichas medidas traería consigo.

En paralelo a la interpretación anterior e imbricada con ella, también se ha profundizado en el planteamiento explicativo merced al cual la vía reservada, más novedosa, ideada justamente para el *gobierno económico* con el fin de posibilitar una administración más ejecutiva, ágil y expeditiva, liberada de los procedimientos tradicionales, va sus-

recientemente, R. Torres Sánchez, *La militarización de la Hacienda Real. Las tesorías de ejército durante el reinado de Carlos III*, in A. Dubet, J.-P. Philippe Luis, *Les financiers et la construction de l'État. France, Espagne (XVII^e-XIX^e siècle)*, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 177-198; A. Dubet, *Los intendentes y la tentativa de reorganización del control financiero en España*, in G. Pérez Sarrión (ed.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII*, Madrid, 2011, pp. 103-105; J.-P. Dedieu, *El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII*, in G. Pérez Sarrión (ed.), *Más Estado y más mercado* cit., pp. 70-71; o J.D. Muñoz Rodríguez, *El superintendente austriaco y el intendente borbónico. La evolución de un modelo de gestión de los recursos fiscales de la monarquía*, in A. Dubet, J.J. Ruiz Ibáñez (eds.), *Las monarquías española* cit., pp. 131-141.

¹³ F.J. Guillamón Álvarez, *La Guerra de Sucesión y el comienzo de las reformas borbónicas*, y junto con J.D. Muñoz Rodríguez, *Guerra, lealtad y poder: El origen del municipio castellano de la Ilustración*, ambos in F.J. Guillamón Álvarez, *Reformismo en los límites del orden estamental* cit., pp. 85-106 y 107-122; J. Fernández, M.A. Bel Bravo, J.M. Delgado Barrado (eds.), *El cambio dinástico y sus repercusiones en la España del siglo XVIII*, Universidad de Jaén, Jaén, 2001.

¹⁴ F.J. Guillamón Álvarez, *Una necesaria introducción: el reformismo en el proceso de construcción del Estado Moderno*, in F.J. Guillamón Álvarez, *Reformismo en los límites* cit., pp. 13-32. Sobre el reformismo borbónico e interpretación señalada hay amplia producción; es. P. Fernández Albaladejo, *Cambio dinástico* cit., pp. 353-454; P. Ruiz Torres, *Reformismo e Ilustración* cit.; para balance, J. Alvareda Salvador, *El debate sobre la modernidad* cit.; y para la América hispánica, L. Navarro García, *El reformismo borbónico: proyectos y realidades*, in F. Barrios (coord.), *El gobierno de un mundo. Virreinos y Audiencias en la América Hispánica*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 489-502; o H. Pietschmann, *La dinámica del reformismo ilustrado. Justicia, discurso político y reformismo borbónico en la Nueva España del siglo XVIII*, in M. Bellingeri (coord.), *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional: representación, justicia y administración en Iberoamérica*, Torino, Otto, 2000, pp. 17-54.

tituyendo poco a poco a la vía de consulta o de Consejos ordinariamente utilizada¹⁵, así como en el defendido en su día por Fernández Albaladejo y algunos iushistoriadores que postulan una lenta emergencia junto a la monarquía *jurisdiccional* de otra de tipo *administrativo*, en cuanto que orientada (tendencialmente) al ejercicio del poder sin atenerse a los requerimientos procesales propios de la cultura jurisdiccional; un proceso que desencadena toda una dinámica *estatal* en el último tramo del Setecientos¹⁶. Simplificando muchísimo, en palabras de Garriga, se trataría de «reducir los espacios materialmente ocupados por la justicia e inevitablemente mediatizados por sus magistrados, y construir sobre la base de este modo ‘liberada’ otro aparato, cuyo eje había de ser el intendente»; un agente capacitado para desplegar actuaciones *gubernativas*, que opera con criterios *administrativos* –o sea, libres de la tutela judicial– y que además no comprometían la «conciencia católica» del soberano¹⁷.

A tenor de lo dicho, es obvio que la Justicia, su alcance y posibilidades de realización no eran ajenos a la nueva magistratura y realidad práctica del reformismo borbónico, al contrario: están en el centro mismo de los debates jurídico-políticos que suscita su establecimiento, por cuanto a las instancias tradicionales encargadas de administrar justicia les recortaba poder por su capacidad para intervenir en el ramo. Planteada en estos términos (compatibilidad o mutua exclusión) se entiende por qué ambos tipos de actuación –los procedimientos judiciales y los *gubernativos*– y de vías –la contenciosa y la reservada –mantendrán una relación compleja, llena de desencuentros, que remite en última instancia a las limitaciones institucionales que se oponen al despliegue del denominado *absolutismo*: la *justicia* es uno de los principales obstáculos¹⁸, lo que no impide que en el curso del siglo vaya

¹⁵ M. Gómez Gómez, *La nueva tramitación de los negocios en Indias en el siglo XVIII: de la “vía de Consejo” a la “vía reservada”*, in Feliciano Barrios (coord.), *El gobierno de un mundo. Virreinos y Audiencias en la América Hispánica*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 203-251; Para un ámbito concreto, A. Dubet, *El marqués de la Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo*, «Estudios de Historia Novohispana», 55, 2016, pp. 99-116.

¹⁶ P. Fernández Albaladejo, *Cambio dinástico, monarquía* cit.; y desde perspectiva jurídica, C. Garriga, *Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de justicia en Indias*, in *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2002, pp. 781-821; *Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen*, «Istor», 16, 2004, pp. 13-44; *Sobre el gobierno de Cataluña bajo el régimen de la ‘Nueva Planta’*. *Ensayo historiográfico*, «Anuario de Historia del Derecho Español», 80, 2010, pp. 715-766.

¹⁷ C. Garriga, *Justicia animada: Dispositivos de la justicia en la Monarquía católica*, in M. Lorente Sariñena (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pp. 61-104 (100).

¹⁸ C. Garriga, *Los límites del reformismo* cit., pp. 817-822.

afirmandose un entendimiento cada vez más ejecutivo o menos *jurisdiccionalista* de la gobernación.

Con todo, la atención prestada por la historiografía a la faceta *judicial* del intendente es más bien escasa¹⁹, máxime si se compara con la dispensada a su actuación en materias de Hacienda y fiscalidad²⁰; incluso en el ramo de fomento y *policía* o más recientemente en el terreno militar²¹. Se explica porque éstos son los tres ámbitos donde los intendentes tuvieron más capacidad de actuación, donde se desplegó con mayor intensidad la vía reservada y los identificados con la modernidad que ésta comportaba. Lo corrobora el hecho de que cuando se abordan sus facultades en el ramo judicial siga mayormente evocándose el hito de lo que supuso el debate y los conflictos generados por la implantación de las intendencias en 1718, dando por sentado que la disposición de 1749 subsanaba en parte el problema. Sólo en los últimos años la situación ha empezado a cambiar con nuevas propuestas de investigación²².

Mi trabajo va en esta línea. Plantea una revisión de las atribuciones de los intendentes en materia de Justicia comparando su cometido en las dos principales disposiciones que reglamentaron la institución: la *Ordenanza de 4 de julio de 1718*²³ y la posterior *Instrucción de 13 de octubre de 1749*²⁴, por la que se reimplantan las intendencias de pro-

¹⁹ Cf. Navarro García, *Intendencias en Indias*, CSIC, Sevilla, 1959, o G. Morazzani, *La intendencia en España y América*, Universidad Central, Caracas, 1966; y en contexto peninsular E. Escartín Sánchez, *La Intendencia de Cataluña en el siglo XVIII*, Santandreu Editor, Barcelona, 1995; J. Granados Loureda, *Un ejemplo de comisariado en el Antiguo Régimen español. La Intendencia de Galicia, 1712-1775*, Memoria de licenciatura inédita, Universidad de Santiago, 1986, o A.M. Coll Coll, *La intendencia de Mallorca* cit.

²⁰ A los trabajos cit. *supra*, nota 12, pueden añadirse, entre otros, R. Franch Benavent, *Las oportunidades de enriquecimiento ilícito generadas por el ejercicio de la intendencia más «tentadora» de España: La pesquisa realizada al marqués de Avilés como intendente de Valencia en 1762*, «Estudis. Revista de historia moderna», 28 (2002), pp. 263-286; *Poder, negocio y conflictividad social: el reforzamiento de la autoridad del intendente en la Valencia del siglo XVIII*, «Espacio, tiempo y forma. Historia Moderna», 27, 2014, pp. 61-83; *Las reformas fiscales en la Valencia del siglo XVIII: una dialéctica entre la imposición y la colaboración de las élites locales*, «Mélanges de la Casa de Velázquez», 46-1, 2016, pp. 109-116.

²¹ M.C. Saavedra Vázquez, *La intendencia en el siglo XVIII y sus capacidades militares*, comunicación in *I Congreso Euroamericano de Derecho y Política* (Ourense, 19-20/04/2017).

²² Cfr. M.A. González Fuertes, *La reestructuración de la administración judicial* cit.

²³ *Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento e instrucción de Intendentes y para tesorero general, pagadores y contadores de los Exercitos y Provincias. Por orden de Su Magestad*. En Madrid: por Juan de Aritzia. Año 1720 (Ahn, Consejos, leg. 12587-2).

²⁴ *Ordenanza de 13 de octubre de 1749 para el restablecimiento, e instrucción de Intendentes de provincias y exercitos*, Año 1749. Madrid, Imprenta de Manuel Fernández [http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000101056&page=1]. Los 59 primeros caps. in *Novíssima Recopilación* [Nov. R.]: 7, 11, 24; B. González Alonso, *El corregidor castellano (1348-1808)*, IEA, Madrid, pp. 324-359.

vincia, convirtiéndose en el intento más serio para reestablecerlas y también con más posibilidades de éxito. Reúne una serie de notas que inicialmente ideamos como prolegómeno de una investigación a ras de suelo sobre las consecuencias del proyecto y los métodos intendencales en la justicia y poderes locales del antiguo reino de Galicia donde se instauró una intendencia de ejército. Por razones de extensión, la entidad y el interés de los resultados optamos por hacer una publicación exenta. Una primera versión abreviada la expusimos como parte de una ponencia presentada en un Congreso celebrado en 2017 que sigue inédita²⁵. Éste es un nuevo texto, corregido y aumentado en el punto principal (3), al que añadido dos nuevos epígrafes.

Para terminar con estas páginas preliminares, haré una última consideración: el enfoque del trabajo es estrictamente formal. No se aborda la actuación cotidiana de los intendentes o uso práctico que hicieron los intendentes de las mencionadas facultades de justicia que les otorgaban las ordenanzas, sobre todo las de 1749, por que el tema es objeto de otros trabajos específicos; uno ya elaborado y en vías de publicación²⁶

2. Enfocando el asunto

Alexis de Tocqueville al referirse al intendente o *comisario regio* francés dice que acumulaba casi todos los poderes que poseía el propio Consejo de Estado y que, como éste, era al mismo tiempo «*administrador y juez*»; palabras significativas, que lo convierten –cito literal– en «agente único de todas las voluntades de gobierno»²⁷. Su homónimo español poseía también unas amplísimas atribuciones, que abarcaban los cuatro ámbitos de «Justicia, Gobierno económico y *Policía*, Hacienda y Guerra», las cuales, según el preámbulo de la ordenanza de 1718, debía desempeñar «usando de las facultades, y jurisdicciones necesarias a los expresados fines», con subordinación a los tribunales superiores de acuerdo con la naturaleza de los asuntos. Y añade, con ello no se pretendía «confundir» ni «alterar» las jurisdicciones sino evitar las competencias que «se experimentarán estando separadas»²⁸. No lo

²⁵ *Política e instituciones: una lectura desde la Historia y un ejemplo*, ponencia presentada in *I Congreso Euroamericano* cit. (Ourense, 19-20/04/2017).

²⁶ *Más sobre Intendencia, justicia y gobierno: La real cédula de 5 de marzo de 1760, nuevo triunfo del ordo tradicional*.

²⁷ A. de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, pref., tabla cronológica y bibl. de E. Serrano Gómez; trad. de J. Ferreiro; [3ª ed.], México, FCE, 2006, p. 144. La cursiva es mía.

²⁸ *Ordenanza de 4 de julio de 1718* cit.

explícita, pero es evidente: se trata de materias de distinta condición jurisdiccional, con lo que ello supone. Las dos primeras corresponden a la jurisdicción *ordinaria*; las otras dos se reputaban jurisdicciones *especiales*, siendo su conocimiento *privativo* de los magistrados, juzgados y tribunales del ramo (Consejo de Hacienda y Consejo de Guerra, respectivamente), con inhibición del resto de jueces, Consejos, Chancillerías y Audiencias. Precisamente, este cúmulo de jurisdicción y vías de proceder puestas en manos de un único oficial, que se presume solución a los frecuentes conflictos de competencia surgidos entre ellas, acabará deviniendo en uno de sus principales problemas.

Sobre el interés del tema y la necesidad de atender a esta faceta *judicial* y *gubernativa* del intendente son igualmente ilustrativos ciertos párrafos de la exposición de motivos de las dos disposiciones, sobre todo la primera: de manera elocuente el redactor consagra más de la mitad a enumerar los factores que «ha[bían] reducido a un deplorable estado el Gobierno Económico, y la Justicia». Considera que uno de los mayores daños era «la inversion de las Leyes, y abandono de su observancia en el proceder de las mismas Justicias». También hace hincapié en el hecho de que en casi todos los pueblos existían desórdenes y disputas entre los vecinos y familias, no bastando que intervinieran los tribunales, pues carecían de «prontas noticias para evitar, o apagar en tiempo la discordia», siendo así que una vez encendidas «sirven los procesos de *mayor cebo à su llama*». Y añadía que los mecanismos de desagravio no eran operativos, y que la codicia y los notorios abusos de las justicias restaban eficacia a la actuación de los tribunales superiores²⁹.

Todas estas razones, unidas a otras (de carácter fiscal y militar) no explicitadas pero primordiales, justifican la creación del nuevo magistrado, al que también se encomendaba actuar contra esa corrupción y defender una justicia más equitativa y controlada. Paradójicamente, sin embargo, en la instrucción son pocos los artículos dedicados al ramo (seis). Una circunstancia que sumada al hecho de estar redactados de manera farragosa y ambigua hizo que la historiografía tradicional tendiera a minusvalorar este cometido del intendente, calificándolo de «punto flaco», la «parte débil», el «talón de Aquiles» o similares de esa primera ordenanza intencional³⁰. Sorprende, habida cuenta de que esos mismos autores suelen aludir a la conflictividad que dichas

²⁹ Ivi.

³⁰ Vid. L. Navarro García, *Intendencias en Indias* cit., p. 9; *Las reformas borbónicas en América. El plan de Intendencias y su aplicación*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1995, p. 24. G. Morazzani, *La intendencia en España* cit., p. 34; E. Escartín, *La Intendencia de Cataluña* cit., pp. 65-66, 140-143; J. Granados, *Un ejemplo de comisariado* cit., p. 65; etc.

atribuciones provocaron en los años inmediatos con los corregidores y el resto del entramado corporativo letrado, vinculándolo al problema de la dualidad intendente-corregidor. Lo cual es cierto, pero no únicamente. Hoy sabemos que hubo más damnificados con la aplicación de dicha *Instrucción* de 1718³¹, aunque fue este espectro quien ejerció una mayor presión y de dónde procedieron también las más duras ofensivas. Tanto más significativo porque esta colisión tuvo una parte de responsabilidad importante en la promulgación de la secuencia de disposiciones que acabarían desactivando ese primer proyecto de intendencias hasta que en 1724 se suprimen las que no eran de guerra³².

Yéndonos al otro polo de nuestra comparativa –el marco en el que se promulga la *Ordenanza* de 1749–, en lo que a *justicia* se refiere aparentemente la situación no parece haber cambiado respecto al planteamiento de las dos décadas anteriores. No había razones para ello, incluso donde se mantuvieron las mencionadas intendencias de ejército. O si cambió... Si nos atenemos a lo que deja escrito el que fuera ministro de Hacienda de Felipe V José Campillo y Cossío, no especialmente.

Aunque en sus escritos no trata de manera específica sobre los intendentes, sin embargo va desgranando las tareas que les competen, atestigüando su confianza en una institución que tan bien conocía por haberla desempeñado³³. Obviando el espinoso tema de los Consejos y sus relaciones con las Secretarías, cuando habla de los vocablos Gobierno y Justicia referidos a las ciudades, villas y lugares del reino sitúa en el debe el *gobierno* y la *justicia*, no distinguiendo en el tratamiento que hace entre ambos términos por estimarlos «refundidos»³⁴, dejando claro que no existía una separación clara entre justicia y administración. Pero va más allá. A partir de su propia experiencia, consideraba también que sobraban jueces corruptos –significativamente los denomina «usurpadores de la Justicia»– que negocian con ella en detrimento de los débiles, que inducen con argucias a sus clientes a entablar pleitos para sacarles dinero y que se dejan sobornar por los

³¹ M. Ibáñez Molina, *Notas sobre la introducción de los intendentes en España*, «Anuario de Historia Moderna y Contemporánea», 9, 1982, pp. 5-27 (19); *Una visión retrospectiva sobre las intendencias de 1718: la del marqués de Ustáriz en 1748*, «Cuadernos de Investigación Histórica», 5, 1981, pp. 73-112; J.G. Pérez Martín, *Reformismo y administración* cit., pp. 85-90.

³² H. Kamen, *El establecimiento de los intendentes en la administración española*, «Hispania», 24, 1964, p. 379.

³³ J. del Campillo y Cossío, *Dos escritos políticos. Lo que hay de más y de menos en España/España despierta* [reed. manuscrito IFE del Siglo XVIII de Oviedo, 1741-1742], Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1993.

³⁴ Ivi, p. 79 (en el primero remite al lector al análisis del segundo).

poderosos. Para subsanarlo, proponía mejorar el sistema de residencias y volver las cosas «a su primitivo instituto», eliminando los abusos que había introducido el tiempo³⁵. Criticaba asimismo la confusión, variedad y multiplicidad de *Leyes* existentes, así como la interpretación que hacían los letrados, notarios, procuradores y escribanos para sacar provecho, proponiendo reducir su número, acortar los procesos y mejorar la calidad de la justicia reformando los estudios de derecho³⁶. O sea, reformar, pero no propiamente cambiar: «Reforma (entendida) como *restauración*» (C. Garriga).

Quise traer este testimonio aquí porque cronológicamente nos sitúan en los últimos años del reinado de Felipe V, próximo a la Ordenanza de intendentes de 1749, que está en la línea de otros proyectos y medidas tomadas por Ensenada en lo que suponía de «aceptar como principio la definitiva postergación de la monarquía *jurisdiccionalista*»³⁷. O sea, aplicar en la práctica algunos de los planteamientos que defiende en los escritos y representaciones que dirige a Fernando VI durante su ministerio, enfatizando que las tareas de *gobierno* y *policía* pudieran desempeñarse libres de la tutela judicial en tanto que la justicia debía necesariamente reducirse a la dimensión estrictamente *contenciosa*³⁸; tratándose de la intendencia, con la mirada puesta en el modelo francés³⁹. Con lo que acabo de señalar estoy respondiendo, es obvio, afirmativamente a la disyuntiva que dejé planteada más arriba: las dos décadas que median entre el proyecto intencional de Ensenada y el de Alberoni no habían pasado en vano. Otra cosa son las medidas que pudo tomar el primero para hacerlo efectivo y su capacidad de aplicarlo en la práctica. De por medio seguía estando el orden tradicional de la monarquía que se resiste y suscita oposiciones a la reforma en defensa de una estrategia patrimonial contraria a la significación constitucional que quería darse a la Corona⁴⁰. Y es que, pese

³⁵ Ivi, pp. 98-104.

³⁶ Ivi, pp. 104-106.

³⁷ P. Fernández Albaladejo, *Cambio dinástico, monarquía* cit., p. 408.

³⁸ «Puntos de gobierno» de 1748, in F. Abad León, *El marqués de la Ensenada*, Madrid, Editorial Naval, 1985, I, p. 190. Ver, además, su *Representación de Ensenada a Fernando VI (1751)* (A. Rodríguez Villa, *Don Cenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada: ensayo biográfico*, Librería M. Murillo, Madrid, 1878, y de J.M. Aranda, *El marqués de la Ensenada. Estudios sobre su administración*, Madrid, Imprenta Hijos de M.C. Hernández, 1898, cap. V (109-117). Sobre Ensenada, J.L. Gómez Urdáñez, *El proyecto reformista de Ensenada*, Editorial Milenio, Lleida, 1996; *El marqués de la Ensenada, el secretario de todo*, Punto de Vista Editores, 2017; *Fernando VI y la España discreta*, Punto de Vista, Madrid, 2019.

³⁹ V. la cit. Representación de 1748 in F. Abad León, *El marqués de la Ensenada* cit., pp. 190-191.

⁴⁰ Para ejemplos, v. Pablo de Mora y Jaraba, *Definición de lo que son ahora y lo que deben ser las seis Secretarías del Despacho Universal, Gracia y Justicia, Hacienda, Indias,*

a tener lugar en un clima distinto al de 1718, de que se ha llevado a cabo un cambio de generación, e incluso de que se estaría produciendo un cambio de mentalidad no ya sólo en los políticos, sino también discursivo entre las capas ilustradas de las élites y sociedad en general, había opiniones encontradas sobre la nueva instrucción de intendentes. Primero, porque el ensayo de 1718 es la principal palanca para repetir el experimento de 1749, que se perfecciona con la experiencia acumulada en los años precedentes⁴¹. Segundo, por el clima de partidos que sigue imperando dentro de la Corte⁴². Y tercero, no menos importante, porque los intendentes continúan siendo *magistrados*⁴³, altos funcionarios con atribuciones en los cuatro ramos de justicia, gobierno y policía, finanzas y guerra. Lo dicho es todavía más evidente si consideramos la medida como parte del movimiento reformista del reinado de Fernando VI y de la trayectoria seguida en los años previos a su muerte, e incluso a los últimos del ministerio de Ensenada. El clima de partidos que se vive en la Corte no es ajeno a la nueva situación. Como en Francia, el hecho de que el ministro no controlase por completo el favor regio habría de resultar decisivo en el bloqueo⁴⁴, tal y como lo evidencia el fracaso de algunos de sus proyectos, la moderación y el retraso en el ritmo de aplicación de otros. Aun así, el trazado del camino era ya irreversible.

Junto a estos elementos, claves en la comparativa propuesta, hay otros aspectos asimismo relevantes que atañen al edificio de la particular evolución de la historia del derecho y de las instituciones hispanas, particularmente dos. De una parte, lo que se entiende por materias o «dependencias» de justicia, que no es lo mismo que espacio *juridificado*, pues el intendente también tenía facultades puramente

Guerra y Marina (1747), ed. por J.M. Pérez Prendes, *Una visión de la administración española en el siglo XVIII*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid», 1959, pp. 327-348, o el planteamiento de Pedro J. Pérez Valiente, *Apparatus Juris Publici Hispanici* (Madrid, 1751), 2 vols. Sobre éste, P. Fernández Albaladejo, «*Gothica civitas*»: la lectura iusnaturalista de la historia de España en el «*Apparatus Juris Publici Hispanici*» de Pedro J. Pérez Valiente, in J.M. de Bernardo Ares (coord.), *El Hispanismo anglonorteamericano*, Córdoba, vol. 2, 2001, pp. 857-882.

⁴¹ Ordenanza de Intendentes Corregidores de 1749, preámbulo, f. 2.

⁴² C. González Caizán, *Redes de poder en tiempos de Fernando VI. El caso del «partido ensenadista»*, in J. M. Imízcoz Beunza, A. Artola Renedo (coords.), *Patronazgo y clientelismo en la monarquía hispánica (siglos XVI-XIX)*, Bilbao, UPV, 2016, pp. 365-384; *La red política del marqués de la Ensenada*, Fundación Jorge Juan, Madrid, 2004.

⁴³ E. Hinrichs, «*Giustizia*» contro «*amministrazione*». *Aspetti del conflitto político interno al sistema nella crisi dell'ancien régime*, in C. Capra (a cura di), *La società francese dell'ancien régime alla rivoluzione*, Il Mulino, Bologna, pp. 200-228 (208), referido a Francia.

⁴⁴ Ivi, pp. 200-228.

judiciales en los otros ramos⁴⁵. En cuanto a los asuntos de *Gobierno, Fomento y Policía* la diferencia y separación con los de *Justicia* resulta más compleja, sobre todo respecto al primer término, pues aunque la administración real individualizara con relativa precisión las funciones de los dos ramos (Justicia y Gobierno), esa distinción no existía orgánicamente ni tampoco había una delimitación clara entre ambas categorías. Además, las actuaciones policiales podían devenir fácilmente en justiciables, provocando con ello graves dificultades. La cuestión remite a la complicada separación y oposición latente entre Policía y Justicia –Administración y Justicia/Tribunales, gubernativo y contencioso–. Hablamos del mencionado proceso de *administrativización* que va abriéndose paso avanzado el siglo XVIII en medio de no pocas dificultades y resistencias⁴⁶. De trasfondo están los debates que podemos observar durante esta centuria en torno a la justicia, que en última instancia lo son en torno a culturas jurídicas, basadas en líneas de pensamiento muy distintas sobre lo que es *estado, sociedad y justicia*. No en vano desde comienzos de la centuria, igual que se reconoce una racionalización de la acción política, se constata una racionalización jurídica y tendencia a la desteologización del derecho que resalta la importancia del derecho positivo emanado del rey y de sus ministros al legislar u ordenar, y que funda la soberanía real y su política en base a leyes naturales. Indefectiblemente, esta evolución quiebra la autonomía de los jueces de los tribunales superiores de justicia y genera una situación de latente oposición entre la alta judicatura y la política, que se acentuó al menos en la España de Felipe V, acabando por afectar a lo que era el concepto mismo de justicia individualizándola de la política y a todas las esferas de poder.

De otro lado, es importante tener en cuenta también la espacialidad de la nueva institución; una medida que junto con otras adoptadas durante este periodo venían a *provincializar* o reinstitucionalizar el territorio, añadiendo una nueva demarcación que se superpone a las

⁴⁵ P. García Trobat y J. Correa Ballester, *Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España*, «Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno», 26, 1997, pp. 19-54.

⁴⁶ A. Nieto, *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, IEAP, Madrid, 1986, pp. 91-94; C. Garriga, *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, «Cuadernos de Derecho Judicial», VII, 2008, pp. 47-113, y en colaboración con M. Lorente (ed.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, CGPJ, Madrid, 2009. Antes A. Gallego Anabitarre, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, IEA, Madrid, 1971, reed. in *Poder y derecho: del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX: conceptos, instituciones y estructuras administrativas en el nacimiento del Estado Moderno*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 31-169. También L. Mannori, *Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime*, in R. Romanelli (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 39-65.

ya existentes, aunque a veces coincidía con los límites de alguna. Desde esta perspectiva los intendentes son un elemento más del nuevo modelo político-administrativo implantado por los Borbones que contribuye a anudar el centro con la/s periferia/s territorial/es⁴⁷. Afecta a la realización de la justicia judicial y no se agota en el orden provincial. Y es que allí donde el corregimiento se unió a la intendencia (hablo de la Corona de Castilla), tal y como ocurrió en las ciudades capitales donde residía el intendente y a partir de 1749 también en las intendencias de provincia⁴⁸, desde el punto de vista institucional dicho oficio aunaba dos jurisdicciones con perímetro institucional y atribuciones diversos: por un lado, la *municipal*, en su condición de corregidor de la ciudad o capital de la provincia donde residía (demarcación corregimental); y, por otro, la *provincial* en calidad de intendente (distrito provincial). Formalmente, sus facultades diferían según que actuara como primera autoridad municipal (corregidor intendente) o como magistrado provincial (intendente). Pero en el espacio urbano confluían sus dos cometidos y a veces no resultaba fácil discernir los límites de ambas jurisdicciones, sobre todo en materias de justicia, máxime porque titular y administrados solían usar en beneficio propio esa doble condición. Del mismo modo, en el ámbito provincial sus facultades en asuntos de «Justicia y Gobierno económico» le llevaban a colisionar con las Audiencias y magistraturas territoriales, siendo motivo de no pocos conflictos y competencias. Otra diferencia importante que corrobora lo anterior: igual que las capacidades, vías y ámbito de actuación diferían en uno y otro caso, también era distinto el grado de responsabilidad, la tutela y los órganos superiores ante quienes debía rendir cuentas de su actuación.

3. Análisis comparado

Del primer intento de reforma llevado a cabo por la ordenanza de 4 de julio de 1718 que reglamenta las atribuciones de las nuevas intendencias, lo primero que llama la atención es, ya se dijo, el reducido número de artículos dedicados al ramo de «Justicia». Se le achacó tam-

⁴⁷ Sobre la importancia del territorio e institucionalización de un «gobierno del territorio» como línea de fondo de toda la historia *estatal*, M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 3-36. Con enfoque práctico y dispar, F. Bonini, L. Blanco, S. Mori, F. Galluccio (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Rubbetino Editore, 2016.

⁴⁸ B. González Alonso, *El corregidor castellano* cit.; P. García Trobat; J. Correa Ballesster, *El intendente corregidor y el municipio borbónico*, in *Vida, instituciones y universidad en la historia de Valencia*, Valencia, 1996, pp. 111-138.

bién que tenían un desarrollo ambiguo y una ordenación confusa en lo jurisdiccional, a lo yo añadido su notable extensión comparada con la del resto del articulado. Tres aspectos que además contrastan con el detalle y la precisión con la que se regulan los cometidos del nuevo burócrata en asuntos militares y hacendísticos. Las cifras son reveladoras: solo seis y dieciséis *ítems* para los ramos de Justicia y Gobierno y Policía, respectivamente, de un total de 142 capítulos excluidas las disposiciones adicionales; o sea, un 4 y 11% del total, respectivamente. Por su parte, en la instrucción de 2 diciembre de 1749, aun manteniéndose esa mayor proporción de los segundos, los capítulos referidos a Justicia pasan a ser dieciséis –diecisiete contabilizando el número 38 de Hacienda que les instaba a cumplir los *Capítulos de corregidores*– y veinte los relativos a Policía y fomento de los 146 totales (porcentualmente en torno a un 11-11,5% y 14%, respectivamente). En todo caso, más que el número interesa su contenido. De ello tratan nuestra comparativa. Para efectuarla tomaré como punto de referencia la citada ordenanza de 2 de diciembre de 1749, pues *a priori* es la más completa y perfeccionada –por modulada– de las dos; también la más estudiada y la que tuvo mayor vigencia en el tiempo y éxito, representando lo que algunos denominan «etapa de madurez» de la institución. Se trata de ver los puntos comunes de entre ambas y también los cambios introducidos en el articulado, redacción y vocabulario. Empezaré por estos últimos.

Los capítulos realmente nuevos de la instrucción de Ensenada en lo tocante a sus atribuciones en el ramo de justicia son pocos, pero relevantes. En primer lugar, hay tres que institucionalizan la figura de los tenientes o alcaldes mayores del intendente, cuya función era auxiliar a los que eran legos en leyes o asuntos judiciales. Con ello se quería acabar con los abusos de las justicias locales y mejorar la administración de justicia. En concreto, el 2.º regulaba su número (uno o dos, según el «estilo» de la ciudad capital, donde aquél residía, que se ocuparía/n de los procesos civiles y criminales incoados ante el intendente, unidos o por separado); también su condición (debían ser letrados) y las formalidades de su nombramiento: si hasta entonces eran designados por el titular de la vara sin que existiera control de parte de la administración central (a veces encadenan mandatos sin inspección alguna⁴⁹), en adelante habrían de ser designados por el rey, previa consulta a la Cámara⁵⁰, aunque en la práctica también podía

⁴⁹ Lo constatamos en el caso de la intendencia de Galicia. Archivo Municipal de Coruña (Amc), *Fondo municipal*, Actas Capitulares de Coruña, años 1718-1749.

⁵⁰ Lo último se reitera en el real decreto de 2 de diciembre de 1749 que regulaba el nombramiento de los alcaldes mayores de todos los corregimientos del Reino, incluidos los unidos a intendencias y gobiernos militares. B. González Alonso, *El corregidor castellano* cit., p. 267 (nota 135).

nombrarlos libremente mediante real decreto como a los corregidores⁵¹. Sea como fuere, lo importante es que con esta medida, que perdura en el tiempo, se amplía la intervención de la administración central en la designación del primer escalafón de la carrera judicial. No en vano afectaba también a los corregidores, aunque al margen siguieran quedando los jueces y corregidores señoriales, claves en determinados territorios del Reino⁵².

Con el fin de garantizar la puridad de los juicios y su libertad de actuación, exenta de represalias por parte del intendente, en el capítulo 3.º se estipulaba asimismo que el mandato de aquéllos duraría lo mismo que el de éste y que no podían removerse «sin conocimiento de justa causa y declaraciones de mi Consejo»; o sea, sin los trámites correspondientes y la resolución del órgano superior de quien dependían. Y, finalmente, en los artículos 5 y 6 se fijaban sus funciones tocantes a la vertiente jurídica: como encargados de asesorar al intendente en todas las causas y negocios de su conocimiento «para juzgarlos con su acuerdo y parecer», se establecía que no podían ser recusados por las partes. Con ello se pretende evitar el proceder malicioso de éstas que hiciera que la asesoría recayera en persona de su confianza.

Como quiera que el intendente tenía agregado el corregimiento de las capitales de provincia, en el capítulo siguiente (n.º 6) se declaraba además que estos tenientes letrados eran los sustitutos natos al frente del ayuntamiento cuando aquél estaba ausente (otra cosa son las interinidades), y eso tanto en lo civil como en lo criminal. A falta de ambos tenientes, la suplencia correspondería al regidor decano, que actuaba entonces también como presidente o máxima autoridad de la corporación municipal.

De esta manera se institucionaliza y remoja una figura que ya existía con anterioridad en los corregimientos de capa o espada (no letrados), pudiendo variar su denominación según las localidades (tenientes o alcaldes mayores). Su cometido era igualmente el de asesorar a los corregidores en su labor como jueces locales, aunque en este caso eran los propios titulares de la vara los que hacían los nombramientos y ceses a conveniencia; y ello a pesar de hacer juramento ante el Consejo. Esta circunstancia y el tráfico existente con estas varas parecen estar detrás de la medida adoptada. Es significativo que las mencio-

⁵¹ M.A. González Fuertes, *La reestructuración de la administración* cit., pp.114-115; otros ejemplos, M. López Díaz, *Corregimiento y corregidores de Galicia (1700-1759)* cit., pp. 123-167.

⁵² Vid. M. López Díaz, *El señorío eclesiástico en la Corona de Castilla: justicia y gobierno*, in A. Musi, R. Cancila (a cura di), *Feudalesimi nel Mediterraneo moderno, Quaderni Mediterranea. Ricerche storiche*, 27, 2015, t. II, pp. 351-380.

nadas tenencias ya fueran objeto de diversas regulaciones desde por lo menos mediados del XVII, entre ellas: los *Capítulos de corregidores* de 1648⁵³, las disposiciones de Felipe IV de 27 de julio de 1634 y de Carlos II de 2 de julio de 1680, o la posterior de Felipe V de 3 de junio de 1715. De ahí que no sorprenda que en esta última se prohibiera a los corregidores enajenar las varas de alcaldes mayores por los perjuicios que ocasionaba a la administración de justicia, «al Real servicio y a la causa pública»⁵⁴, encomendándole al Consejo que vigilara estos excesos y que no admitiera juramento a quien «entendiere» que la había comprado. Se completaba con otra disposición (29 del mismo mes) que prohibía asimismo «beneficiar» (el término no es inocuo) las mencionadas varas, según lo estipulado por el auto acordado de 28 de septiembre de 1648 incluido en los *Capítulos de corregidores*⁵⁵. Lo que se desprende de esta reiteración es que ni unas ni las otras se cumplieron en la práctica. Prueba de ello es que en la ordenanza de intendentes de 1749 se vuelve sobre el asunto, tomando medidas para corregir tales excesos. A mayores, se revestía la acción del intendente iletrado en materias de justicia con el «ropaje judicial» que garantizaba el asesoramiento de dos tenientes letrados⁵⁶. De ahí que los nuevos alcaldes mayores, igual que los intendentes, estuvieran obligados a someterse a *juicio de residencia* por su asesoría judicial y a rendir cuentas de su actuación al frente del consistorio en los periodos de suplencia del corregidor-intendente.

Junto a las anteriores, la instrucción de 1749 encomendaba al intendente otras tareas inéditas en el ramo de Justicia en su predecesora de 1718 o que se adscribían al de Gobierno. Son facultades, ora de carácter inspector, vigilante e intervencionista, ora de carácter ejecutivo, con un trasfondo recaudatorio o que servían para corregir abusos. Así, por ejemplo, el nuevo ministro debía ser informado por los jueces de comisión de sus cometidos y velar porque éstos no se excediesen de sus comisiones (art. 12). Igualmente, tenía que vigilar la recaudación de *penas de cámara* (art. 17); una prevención destinada a dar cumplimiento a la instrucción de 27 de diciembre de 1748 sobre administración de estas condenaciones pecuniarias, que se adjunta a la ley como disposición adicional 4.^a; y velar por el cumplimiento y

⁵³ Recogidos como Adicional in *Ordenanza de Intendentes de 1749*. Nov. R.: 7, 11, 23.

⁵⁴ También se mercadeaba con las varas de corregidores (F. Andújar Castillo, *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, CEPyC, Madrid, 2008, pp. 223-236), con una diferencia: se trata de *tráfico público* y casos contados; el de la varas de alcalde mayor es *privado*.

⁵⁵ Nov. R.: 7, 11, leyes 19, 20 y 21. Antes, por orden de 10 de octubre de 1618 lo hacía el Consejo.

⁵⁶ J.G. Pérez Martín, *Reformismo y administración* cit., p. 160.

fidelidad de los escribanos en su labor fedataria (art. 16)⁵⁷. En suma, se pretendía acabar con los abusos en la administración de justicia, pero también en las haciendas municipales (artículos 14 y 15)⁵⁸. En realidad lo último no era algo estrictamente novedoso. El capítulo 37 del ramo de «Policía y gobierno político y económico» de las ordenanza de 1718 deja poco lugar a dudas⁵⁹. Lo curioso es que en la de 1749 dicha atribución se incluye en el ramo judicial, evidenciando el difícil encaje o adscripción de algunas funciones encomendadas al intendente, precisamente por la vía de tramitación de los asuntos y los órganos superiores donde debían ir los recursos de las partes agraviadas y también ante quien debían rendir cuentas. Añádase a lo anterior el papel estelar que se otorga al intendente en el manejo de los *propios y arbitrios* de los pueblos y en cuestiones de abastos urbanos. Reitero: singular por el alcance, que no por la materia en sí.

Volviendo sobre la disposición filipina, conviene recordar que ya en 1718 se le encomendaba al nuevo agente velar por que no se cometieran abusos y malversación de «los Propios y efectos de los comunes» de los pueblos, en la certeza de que había una «gran confusión, y desorden». Expresamente, se le encargaba reconocer, en persona o a través de sus subdelegados, las cuentas municipales (la consistencia y distribución de sus propios y arbitrios; sus deudas, gastos y cargas) y ver qué capítulos se podían suprimir o minorar y dónde aplicar el sobrante. También conformar instrucciones particulares para cada pueblo, que luego deberían someter a la consideración del Consejo de Castilla, quien, una vez examinados, los consulta con el monarca, que es quien en última instancia decide; vigilar para que los arrendamientos de dichos bienes de propios y arbitrios se efectuaran conforme a la legalidad y tomar las cuentas anualmente de su producto y distribución, velando por que el superávit se destinase a redimir los censos y cargas que gravaban las finanzas municipales. Por supuesto también podía y debía informar al Consejo de cuanto estimase oportuno al respecto.

Capítulo importantísimo por lo que supone de preludeo al hacer de ese *Estado* intervencionista, defensor de su condición de «administrador» de los bienes e ingresos de las corporaciones y de su capacidad para «decidir» sobre estos negocios, que se va abriendo paso en las décadas centrales del siglo⁶⁰. En efecto, la propia disposición ya dejaba entrever su trascendencia recordando a los intendentes que el asunto

⁵⁷ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, arts. 12, 16 y 17, ff. 6-8, y Adicional n.º 4.º, ff. 73-81.

⁵⁸ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, arts. 15 y 15, ff. 6-7.

⁵⁹ Ordenanza de 4 de julio de 1718, art. 37, ff. 35-37.

⁶⁰ P. Fernández Albaladejo, *Cambio dinástico, monarquía* cit., p. 399.

debía ser uno de las que más ocupase su continua atención. En cierta forma sienta las bases de lo que será el desarrollo y reglamentación posterior del manejo de los propios y arbitrios (1745, 1754, 1760), pero tiene un hándicap fundamental: la falta de medios formales y orgánicos. Todo se fía a la labor del nuevo agente y sus auxiliares, pero sus atribuciones en la materia son todavía muy limitadas: de mera supervisión y custodia. Obsérvese que no dispone de capacidad para tomar providencias por sí mismo. De dicha labor se sigue ocupando principalmente el Consejo de Castilla, igual que de la resolución de los recursos contenciosos, que corresponde sobre todo a las Salas de Gobierno 1.^a y 2.^a.⁶¹

Pues bien, la disposición de 1749 presenta algunas novedades significativas en este punto. No en vano el intendente se concibe como una pieza clave a escala local en la aplicación práctica de las medidas señaladas por el potencial que suponen para las arcas estatales. Son proyectos que se venían gestando desde antes, sustentados en la mencionada *concepción gubernativa* que también se empieza a tener para las haciendas locales⁶², los cuales en un primer momento colocan en el punto de mira a los baldíos y arbitrios y después también a los bienes de propios y abastos municipales. Todo ello con el claro propósito de paliar, en lo posible, los efectos negativos que la fiscalidad real recibe de la concurrencia y/o solapamiento con la fiscalidad municipal⁶³. En este contexto se inscriben providencias de urgencia como por ejemplo el real decreto de 8 de octubre de 1738, que creaba una *Junta de baldíos* –«Real Junta de valdíos y arbitrios»– para la recuperación de tierras «baldías y realengas», a la que se confería el conocimiento *privativo* sobre los distintos arbitrios de las ciudades, debiendo averiguar tanto la autenticidad y legalidad de sus títulos como el modo de administrarlos y los fines a que se destinaban. Asimismo, los nuevos decretos aprobados en 1742 con los que se impulsó el proceso de (re)incorporación de alcabalas, tercias, dere-

⁶¹ C. García García, *La crisis de las haciendas locales: De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Tesis doctoral, UAM, 1994, pp. 110-112, editada en lo primordial in *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Junta de Castilla y León, [Valladolid], 1996.

⁶² Ivi, *La crisis de las haciendas* cit., pp. 168-173 y 177-184.

⁶³ P. Fernández Albaladejo, *Monarquía ilustrada y haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII*, in *Fragmentos de monarquía* cit., pp. 455-468 (es. 406)]. Para ejemplos, v. F. Andrés Robles, *Estructura y crisis de las finanzas municipales en el Castellón del setecientos*, Castellón de la Plana, Ayuntamiento, 1986; J.I. Martínez Ruiz, *Finanzas municipales y crédito público en la España moderna. La hacienda de la ciudad de Sevilla, 1528-1768*, Ayuntamiento, Sevilla, 1992, pp. 149-184, 263-288 y 296-312, y C. García García (1996), *La crisis de las haciendas* cit., pp. 104-107 y 114-120; M. López Díaz, *Gobierno y hacienda municipales: Los concejos de Santiago y Lugo en los siglos XVI y XVII*, Diputación Provincial, Lugo, 1996, pp. 260-278 y 280.

chos, rentas reales, oficios, jurisdicciones y demás *regalías* enajenadas de la Corona con lesión para el fisco, incluido el nombramiento de Díaz de Mendoza como juez *privativo* del «Juzgado de incorporaciones» para atender adecuadamente esta tarea⁶⁴; o, a posteriori, más específicamente para el tema que nos ocupa, la *Instrucción* de arbitrios de 3 de febrero de 1745, que, insistiendo en los aspectos interventores, confería al superintendente (intendente de ejército en las provincias donde pervivieron desde 1724) «la jurisdicción de la cobranza» y además lo colocaba –junto con dos regidores del ayuntamiento– al frente de las recién creadas juntas de arbitrios⁶⁵. Aunque no se indicaba, parece que *a priori* la medida solamente debía aplicarse en las capitales de provincia⁶⁶.

Sea como fuere, una y otras sientan las bases de lo regulado sobre el tema en la ordenanza de intendentes de 1749. De hecho, según lo establecido, a ellos correspondía la dirección y el control de los arbitrios a escala provincial (corregimiento de la capital y los del resto de la provincia), debiendo de estar informados puntualmente de los arbitrios que gozaban los municipios. Igualmente, debían averiguar la autenticidad y legalidad de sus títulos y el modo en que los administraban, viendo si convenía mudar los productos que gravaban por otros menos onerosos para el *común* de los vecinos. Para ello se anexiona a la nueva ley la mencionada instrucción de arbitrios como adicional 3.⁶⁷ Simultáneamente, se le otorgaba capacidad para intervenir en materia de propios de los pueblos y abastos públicos, debiendo asimismo velar por la legalidad de «los hacimientos (arrendamientos) de los propios y el cuidado de los abastos», procurando que los primeros se hiciese al menor precio posible y los segundos mirando a la *causa común*, a la par que evitar las «ligas, y monipodios» que suele haver dentro y fuera de los ayuntamientos. Vinculado a ello, habría de cuidar de que cada año la ciudad capital crease una diputación (formada por dos regidores, el procurador síndico y su alcalde mayor) que asistiera a las subastas públicas y remates de los propios y arbitrios; y vigilar también para que éstos se realizasen con las formalidades debidas, sin aprovecharse los capitulares (personalmente o mediante intermediarios) de su autoridad para enriquecerse, ya fuese participando en composiciones a la baja en unos (remates de propios) o especulando con los precios de los

⁶⁴ M. López Díaz, *Política de incorporaciones regias y derechos adquiridos. Apuntes sobre legislación y doctrina práctica en la España de los primeros Borbones (señoríos y oficios)*, in M. Rivero (coord.), *La crisis del modelo cortesano. El nacimiento de la conciencia europea*, Ediciones Polifemo, Madrid, pp. 113-152 (123-126).

⁶⁵ Nov. R.: 7, 16, 11; C. García García (1996), *La crisis de las haciendas* cit., p. 180.

⁶⁶ *Ivi*, p. 181.

⁶⁷ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, Adicional n.º 3.º, ff. 65-77.

otros (abastos). Lo mismo debería mandar hacer a las justicias del resto de las ciudades, villas y lugares de su provincia⁶⁸, de manera que la aplicación de las nuevas disposiciones alcanzara a todos los pueblos de la provincia, incluidos los de señorío⁶⁹.

Pese a que se ampliaron las atribuciones del intendente, incluyéndose entre las dependencias y procedimientos del ramo judicial –significativo–, su cometido en la materia sigue siendo como en 1718 de carácter esencialmente inspector, aunque se acompaña de una organización más minuciosa e interventora. Aún así, el nuevo magistrado no disponía de potestad para resolver gubernativa ni contenciosamente los recursos en el asunto. Al respecto dicho artículo señalaba únicamente que no bastando con sus órdenes y advertencias debía informar al gobernador del Consejo o sus fiscales, para que proveyeran el remedio que estimasen conveniente. Cumple recordar que el primero va a tener una participación muy activa en todo lo relativo a la dirección de las haciendas locales, sobre todo después de la *Instrucción* de 20 de febrero de 1761 que le facultaba para tomar resoluciones por vía sumarial en asuntos comunicados por el contador de los que luego debía dar cuenta al Consejo en pleno, mientras que la labor de los fiscales se limitaba a la elaboración de dictámenes de expedientes que luego eran debatidos y aprobados por la Sala 1.^a de Gobierno, que es la que ejerció un papel más importante en todo lo relativo a la administración de las rentas municipales⁷⁰.

En cuanto al resto de los encargos conferidos al intendente en el ramo, se orientaban a la custodia o tutela del ámbito judicial en los escalones locales y provinciales; según se recoge en el preámbulo de la ordenanza de 1718, por el desastroso estado en que se encontraba la administración de justicia, los abusos cometidos por las justicias locales y los considerables atascos que había en las Audiencias y Chancillerías. Nada nuevo en la argumentación, que se reitera en su homónima de 1749, pues el problema venía de largo. Para invertir la situación se le encomendaban precisamente las tareas recogidas en los artículos 2 y 3, que son especialmente prolijos y poco convencionales en ciertos aspectos⁷¹. Conviene analizarlos de manera pormenorizada.

⁶⁸ Ivi, cap. 14, ff. 6-7; rec. in Nov. R.: 7, 16, 8.

⁶⁹ Aspecto esencial en territorios muy señorializados como Galicia. M. López Díaz, *El régimen municipal de Galicia en la Edad Moderna: a propósito del modelo y sus variantes*, in M.A. Faya Díaz, L. Anes Fernández, M. Frieria (eds.), *Oligarquías urbanas, gobierno y gestión municipal en la España cantábrica durante la Edad Moderna*, KRK, Oviedo, pp. 77-117.

⁷⁰ C. García García (1994), *La crisis de las haciendas*, pp. 119-121.

⁷¹ Ordenanza de 4 de julio de 1718, caps. 2 y 3, ff. 11-14.

Arranca el primero (n.º 2) reprochando a esas justicias actuar con parcialidad, pasión o venganza contra determinadas personas, encargando al nuevo agente que vigilase su forma de obrar, velando por salvaguardar la paz de los pueblos. Para evitar su vicioso proceder de, a falta de causas, promover pleitos de escasa entidad, con los consiguientes perjuicios que esto ocasionaba a las partes, se le encomendaba asimismo recabar información haciendo uso de los medios que estimase oportunos. Podría incluso reconocer los autos y pedirlos a las justicias con tal fin (una suerte de avocación), debiendo luego devolver las causas al juez *a quo* y estar aquéllas «a las determinaciones que toméis, sin poder insistir en los procesos, una vez que en semejantes pleitos se hubieran por vuestras providencias conformado o aquietado las partes». En tales casos debería proceder por vía «sumaria, económica o gubernativa», no contenciosamente. Pero acto seguido, en la misma disposición, se precisaba que esto no afectaba a los pleitos de oficio ni a los pleitos graves entre partes en que por su «gravedad, interés o motivos» se haga necesario que sigan su curso, contencioso y legal, en los tribunales. Paradójicamente, sin embargo, nada se dice sobre qué se entendía por casos de gravedad o dónde estaba el límite entre éstos y aquellos en los que sí podía intervenir y tomar providencias el intendente, ni quién debía determinar la gravedad de las causas y fijar por tanto la línea divisoria⁷². O sea, que incluso en esta banda se le dejaba cierto margen de maniobra; eso sí, con un alto riesgo de colisionar con los tribunales naturales a quienes correspondía su conocimiento, pues estaba facultado para concurrir en dichos casos si por malicia de las justicias hubiera quejas o bien si hacían recursos con la pretensión de continuar los pleitos en las Audiencias o Chancillerías, estando obligado en tal caso a informarlas de las razones de sus determinaciones. Todo con el propósito de «pacificar a los Pueblos, y contener el poderío abusivo de las Justicias y otras personas».

Por si dicho cometido fuera pequeño, en el artículo siguiente (n.º 3 de la disposición) también se facultaba al nuevo magistrado para vigilar que los pleitos contenciosos no se dilatasen, y viceversa, que no se suspendieran los que importaba llevar a buen término para castigar los delitos. Igualmente, que no se gravase a las partes con excesivos derechos, debiendo hacer en este sentido las prevenciones que estimara convenientes a las justicias. Este último encargo se hacía extensivo para las instancias superiores, por si los jueces locales pretendieran dar lugar a recursos llevando los procesos hasta dichos tribunales, dando por sentado que podían sentenciar de un modo distinto al parecer del intendente. Contaba para ello con el pleno respaldo del rey:

⁷² Cfr. J.G. Pérez Martín, *Reformismo y administración* cit., pp. 90-92.

«podréis instar a dichos Tribunales Superiores, y reconvenir a el (sic) fin expresado, dándome cuenta si vuestras representaciones no bastaren a el remedio, y será de mi desagrado cualquier cosa en que a lo referido se faltase». A lo cual se añadía que también podían prender delincuentes huidos de la justicia para remitírselos y prestar a ésta el auxilio militar si lo requían.

En materia de administración de justicia los intendentes creados en 1718 podían, por tanto, instar a los órganos de apelación y magistrados provinciales. Una injerencia que, como la supervisión del ejercicio de las justicias locales y corregidores (1.^a instancia) que tenían encomendada actuando con procedimientos *sumarios*, difícilmente podía admitir el estado corporativo-letrado afectado. No en vano se trata de un poder comisarial y de unos ministros iletrados –o sea, inexpertos en la tarea encomendada– y que tampoco contaban con el asesoramiento expreso (entonces no obligatorio) de togados; nombrados por el ramo de Hacienda, de donde procedían muchos de esos primeros intendentes, y dependientes ante él y el de Guerra, mientras que el Consejo (Cámara de Castilla) se limitaba a ratificar los nombramientos. Los conflictos y tensiones con las Audiencias y Chancillerías estaban servidos, y la oposición del Consejo Castilla por la sustracción de parcelas de poder y control de las justicias también. De ahí que su ofensiva no cesara cuando el monarca aprobó en 1721 el cese de los intendentes de provincia, pues para los que se mantuvieron por haber tropa en la capital no se introdujeron rectificaciones sustanciales en sus atribuciones judiciales. Hubo que esperar a 1722 para que se le recortasen algunas, y aun así las críticas contra ellos continuaron durante un año más, siendo acusados de actuar con «despotismo» en materias que no les correspondían y de no ajustarse a lo estipulado en la ordenanza y disposiciones complementarias⁷³.

Por su parte, en la *Instrucción* de 1749, aunque se reitera la necesidad de corregir los abusos de las justicias locales y el continuo pleitear que arruinaba a los pueblos, tomando como modelo lo establecido en la de 1718, sin embargo, se introducen significativas rectificaciones que dulcifican sus términos con el fin de sortear los inconvenientes experimentados en el terreno práctico que impidieran su aplicación en tiempos de Felipe V. Razones partidarias al margen, de por medio estaba el propio orden tradicional de la monarquía y otras motivaciones ya señaladas, que justifican el que en este punto concreto no se apostara por introducir cambios sustanciales, asegurando el poder ejecutarse conforme «a las Leyes del Reyno, y sin grave alteración de los

⁷³ Para testimonios, Ivi, pp. 104-115.

⁷⁴ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, preámbulo, f. 2.

Tribunales establecidos en él»⁷⁴. Lo cual suponía aceptar que las tareas judiciales –en su dimensión contenciosa entre partes– pudieran seguir desempeñándose libres de la tutela gubernativa. La obligatoriedad de contar con la mencionada asesoría de tenientes letrados era en sí misma una medida que afectaba a su labor judicial como corregidor (1.ª instancia) pero no únicamente. Los capítulos 9 y 10 dedicados a sus atribuciones en la materia ejemplifican otra de esas rectificaciones o «moderaciones» de que se habla en la nueva ley. Al respecto hay dos cuestiones que llaman la atención. Una, la brevedad, claridad y concisión de ambos artículos, que contrasta con la extensión y lo farragoso de la redacción de sus homónimos de 1718. La otra atañe a las funciones encomendadas al intendente: velar por el mantenimiento de la paz en sus provincias y vigilar tanto las justicias como sus métodos, evitando que actuasen con parcialidad, pasión o venganza; interponer su autoridad para remediar los daños derivados de las enemistades existentes, y si fuese necesario «llamarlas, advertirlas y reconvenirlas» para que cumplieran con su obligación. No bastando con el apereamiento debería dar cuenta a los tribunales superiores, al que correspondiese según la calidad del asunto. De manera particular se le encargaba que cuidase de que el despacho de las causas y negocios de su conocimiento se efectuara con regularidad y brevedad, y que no se molestase a las partes con dilaciones ni con el cobro de derechos indebidos. Esta labor de vigilancia se hacía extensiva para todas las justicias de su provincia, con lo que eso supone.

El encargo en lo que a justicia se refiere era por tanto el mismo que en 1718, ingente por su dimensión (provincial), pero su capacidad de actuación aparece bastante rebajada. De hecho, en la nueva instrucción no había rastro de la posibilidad de que el intendente pudiera actuar o intervenir en los procesos de forma «sumaria, económica o gubernativa», con su correspondiente impronta *administrativa* reconocida en aquélla. Sus competencias en el ramo son limitadas, desapareciendo cualquier atisbo del sentido imperativo o *ejecutivista* que tenía en la ordenanza precedente. Sólo puede intervenir en los procesos judiciales por vía contenciosa, e incluso entonces debe contar con asesoramiento letrado. De esta forma las facultades del intendente en dependencias de justicia ordinaria se amoldaban a las formalidades del procedimiento judicial (contencioso)⁷⁵, aunque sigan siendo un elemento algo atípico de su cometido. A falta de mayores atribuciones, en el último capítulo (n.º 18) se dejaba abierta la puerta a una intervención real y relación directa del nuevo funcionario con el monarca mediante el recurso a la vía reservada.

⁷⁵ J.G. Pérez Martín, *Reformismo y administración* cit., p. 160.

Aunque, como va referido, todo lo que ocurriere digno de remedio, deberán los intendentes dar cuenta a los Tribunales y Ministros respectivos, queriendo yo estar prontamente informado de aquellas cosas graves que se ofrecieran y Juzgaran dignas de mi Real noticia, me la darán por medio de mis Secretarios del Despacho Universal, a quien (según la calidad y naturaleza de las causas) tocare, con la prevención de si han dado cuenta o no a mis tribunales de Justicia, a fin de que siendo el asunto reservado, se les comunique por la misma vía mi resolución; y no sabiéndolo, se prevenga a los Tribunales y Ministros lo conveniente⁷⁶.

Vinculado a lo anterior, otro elemento de coacción y recorte del margen de maniobra de las justicias locales lo constituía la supervisión encomendada a los intendentes sobre los *juicios de residencia*, uno de los principales mecanismos de control de la época sobre la actuación de los oficiales regios y señoriales, que también afecta a los corregidores y cargos locales⁷⁷. A esta cuestión estaba dedicado el denso capítulo 4 de la ordenanza de 1718, encaminado a paliar la decadencia e inoperatividad de la institución⁷⁸. Como punto de partida, en ella se estipulaba que cualquier juez de residencia desplazado a la provincia debía informar al intendente de su comisión, de modo que siendo conocedor del proceder de los residenciados lo pudiese «instruir» en los casos de la residencia. Con carácter general debía estar pendiente de su forma de actuar así como de la de los receptores y escribanos que acompañaban al nuevo corregidor o juez de residencia; es decir, velar por la ortodoxia del procedimiento, y esto tanto en los pueblos realengos como de señorío. Concretamente, en relación con las residencias señoriales se le encargaba poner especial cuidado, admitiendo que no solían ir al Consejo ni a las Chancillerías –se supone, por no apelar los residenciados ante uno u otro tribunal por hacerlo antes a la Cámara señorial o directamente ante el señor, según los privilegios y derechos de cada cual– siendo las más de las veces un mero trámite, o bien que se tomaban para beneficio de los jueces designados y de los dueños de vasallos perceptores de las multas. Teniendo conocimiento de que así sucedía, podían emplazarles y reprenderles, incluso obligarles a restituir lo llevado por ajustes de residencias; todo ello «sin figura de juicio», o sea, por *vía gubernativa* (administrativa), que en su proceder no excluía la audiencia de partes⁷⁹.

Igual que en el caso anterior, este cometido del intendente también figuraba en la ordenanza de 1749, pero dividido en dos artículos

⁷⁶ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, art. 18, f. 8.

⁷⁷ Sobre la institución hay amplia bibliografía, que no cito para no alargar el texto.

⁷⁸ Ordenanza de 4 de julio de 1718, cap. 4, ff. 11-13.

⁷⁹ A. Gallego Anabitarte, *Administración y jueces* cit., p. 91.

(7 y 11)⁸⁰. En el primero, como intendente-corregidor se le encargaba, tanto a él como a sus tenientes, tener muy presentes y cumplir escrupulosamente los *Capítulos de corregidores* dados por la Secretaría de Cámara, así como estar instruido y cumplir las nuevas leyes aprobadas en materia de residencias; unos y otras incluidos como disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a de la mencionada disposición⁸¹. Igualmente, se hacía hincapié en que debía velar porque no se cometieran abusos y que las mencionadas residencias se realizasen sin los descuidos y omisiones experimentados hasta entonces, a sabiendas de que en los últimos años no se habían tomado con el cuidado «que conviene à la buena administración de Justicia, bien del Estado, y utilidad de la Causa pública».

La medida es de contenido básicamente político pero llevaba implícito, como otros artículos de ambas instrucciones, un matiz claramente recaudatorio, que se complementa con el capítulo undécimo, por el que se le confiaba la misma tarea pero ya como intendente de provincia, haciendo extensiva su aplicación a todos los pueblos de su distrito en estos términos: «estarán a la mira, para ser informados, si en las Residencias que se despacharen a los Pueblos de su Provincia, cumplen los Ministros encargados de ellas, con lo prevenido en su Instrucción». En particular, debía vigilar si esos ministros (jueces de residencia y receptores que les acompañan) disimulaban o toleraban delitos por interés, si ocupaban más tiempo del debido o cobraban derechos excesivos, etc., advirtiéndoles de considerarlo necesario que «se contengan, y moderen». Y no bastando con la apercibimiento daría cuenta al gobernador del Consejo para que proveyera remedio, pudiendo incluso sugerirle medios de actuación, valiéndose para ello de la información recabada con «la mayor reserva, y secreto» de personas fidedignas. Y con esa misma reserva, como buenos conocedores de su provincia, debían comunicar a los corregidores y jueces de residencia los abusos dignos de castigo (art. 11). De ahí que los jueces de comisión destinados a su provincia también deban informarle de su comisión.

Son capítulos cargados de contenido, que inciden en la labor supervisora reconocida al intendente en la forma de proceder de los jueces de residencia y jueces de comisión. Pero contiene también enmiendas significativas respecto al texto de la disposición de 1718. En la de 1749 aquél puede igualmente amonestarles teniendo conocimiento de que

⁸⁰ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, caps. 7 y 11, ff. 4 y 5-6; el 2.º rec. parte in Nov. R.: 7, 12, 18.

⁸¹ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, Instrucciones adicionales 1 y 2, ff. 52-60 y 60-65, respectivamente. Los primeros recogen parte de los *Capítulos para corregidores* de 1648 (N. R.: 3, 6, auto 1).

cometen irregularidades, pero nada se indica de su antigua facultad para instar, emplazar o reprender por sí mismo en *vía gubernativa* a esos jueces de residencia. Tampoco de su capacidad para buscar amparo o poner el asunto en conocimiento de los fiscales de los tribunales superiores si no acataban sus providencias o apercibimientos. Y, no menos importante, desaparece del articulado cualquier alusión expresa a ampliar la mejora de las residencias y facultades dadas al intendente al efecto para las poblaciones de señorío. La doble pregunta que cabría hacerse es la siguiente: ¿por qué razón? y ¿en qué situación quedaban entonces las residencias y los jueces de residencia de los estados señoriales? La respuesta está en los dos autos acordados despachados por el Consejo de Castilla en el año 1748, a instancias de los dos fiscales de dicho organismo (Pedro Colón de Larreategui y Miguel Ric y Egea), previa consulta y aprobación real, que se incluyen en la mencionada disposición adicional 2.^a de la propia ordenanza⁸². Considerada necesaria para la «justa observancia de las Leyes» en la materia, su objetivo era acabar con el fraude constatado en las residencias tomadas a los corregidores, justicias y regidores de los municipios, poniendo fin a su desprestigio e ineficacia⁸³.

Descendiendo a su contenido, el primer auto real, a consulta del Consejo de 22 de julio, que trata sobre «Residencias de Corregidores, y Justicias del Reyno», fue aprobado el 19 de septiembre. Recoge en siete artículos lo esencial de la propuesta de ambos fiscales. En los cinco primeros se regla todo lo relativo a los oficios y cargos objeto de residencia, la mecánica de las mismas, su temporalidad e intermisión (cada tres años para todos los oficiales de justicia y gobierno, así como para las cuentas municipales y de propios); quiénes debían tomar esas residencias (no el corregidor entrante sino magistrados de las Audiencias y Chancillerías, como en otros tiempos, y siendo las poblaciones pequeñas buenos abogados); su nombramiento por parte del gobernador del Consejo; e igualmente, todo lo concerniente a sus oficiales auxiliares y el abono de salarios, que corría a cargo de las penas y multas de los condenados y no alcanzando de los residienciados⁸⁴. Los otros dos capítulos del auto proponían aplicar estas medidas también a las residencias de los pueblos de señorío, obligando a los dueños de vasallos a que designaran juez de residencia para todo un estado o partido cada tres años. Estos jueces debían ser letrados, pero no criados o dependientes del señor ni tampoco con domicilio en los pueblos resi-

⁸² Ordenanza de 13 de octubre de 1749, Providencias y Autos Acordados adicionales n.º 2.º, ff. 60-65.

⁸³ C. de Castro, *El Consejo de Castilla en la historia de España*, CEPyC, Madrid, 2015, pp. 281-282.

⁸⁴ Resolución de Fernando VI, compilada in Nov. R.: 7, 12, 16.

denciados. Para su mejor observancia, el dueño de la jurisdicción debía informar al Consejo, a través del fiscal a quien correspondiese, de las poblaciones que componían el partido a fin de prescribirles tiempo y reglas, conminándoles a que si no lo hacían en los dos meses posteriores «de cumplidos los empleos de Vara de Alcaldes Mayores» perderían por esa vez la facultad de nombrar y lo haría el Consejo sin perjuicio de otras multas (art. 6).

El otro *ítem* es una vuelta de tuerca más al control de las residencias y pérdida de libertad de elección de jueces por parte de los señores que preceptuaba el anterior (art. 7). Ordenaba que cuando concluyese la labor de inspección de estos jueces de residencia no remitiesen los autos originales del procedimiento a la cámara señorial, sino –el matiz es importante– a las Audiencias y Chancillerías correspondientes; y que una vez vistos allí, con asistencia e informe del fiscal, como se practicaba en el Consejo, dichos tribunales mandasen dar copias de los capítulos, sentencias y prevenciones tomadas a los dueños de vasallos, coadyuvando a su cumplimiento. Además, por si surgían recelos y para mayor claridad, el mismo auto derogaba de manera expresa «la costumbre, y qualquiera otra disposición, de que los tales Autos vayan solo al Tribunal del Territorio en casos de apelación», ordenando al Consejo que pusiese especial cuidado en que las residencias se vieses con «la posible [mayor] brevedad»⁸⁵.

La trascendencia de la resolución está fuera de toda duda. Recor-taba atribuciones jurisdiccionales a los señores, contravenía sus privilegios y los derechos que tenían adquiridos, perdían libertad de elección al obligarles a nombrar jueces letrados y también margen de maniobra en la dinámica del proceso. Además, seguramente resultaría más costoso para los pueblos al tener que despachar jueces cada tres años. Dadas las circunstancias no es aventurado pensar que habría de suscitar reacciones entre los afectados. En efecto, no tardaron en llegar al Consejo los memoriales de algunos aristócratas y Titulados oponiéndose a la nueva disposición, por considerar que vulneraba sus atribuciones jurisdiccionales⁸⁶. Reunido en sesión plenaria, el Consejo, consultado por el rey, se mantuvo firme en su postura, pero Fernando VI cedió a la presión de la alta nobleza y de los señores de vasallos.

Así es que apenas transcurridos dieciocho días, el 8 de octubre de 1748, el mismo Consejo y Sala de Gobierno despachaba un segundo auto o resolución real aclaratoria, conminando al cumplimiento del

⁸⁵ Nov. R.: 7, 12, 17.

⁸⁶ C. de Castro, *El Consejo de Castilla* cit., p. 282, quien menciona los memoriales remitidos al Consejo por los duques de Medinaceli, Alburquerque, Frías y Béjar, amén del conde de Maceda.

primero, a la par que precisaba ciertos puntos respecto a la obligatoriedad de los corregidores de evacuar sus residencias antes de tomar posesión de otro destino y la forma en que éstas deberían efectuarse (el nuevo titular toma la residencia a su predecesor, reasume toda la jurisdicción durante el procedimiento, etc.). Y lo más importante para el asunto que nos ocupa, en la parte final incorporaba una «Nota» con una resolución regia, según la cual, a consulta del Consejo de 10 de marzo del mismo año 1748, el monarca había declarado ser facultativo de los señores decidir cuándo realizar los juicios de residencia en sus estados y partidos (despacharlas cada tres años o bien dilatarlas), debiendo limitarse el Consejo a hacerles ese «especial encargo, que corresponde a sus conciencias». También desaparecía del texto de la ley la obligatoriedad de nombrar jueces de residencia letrados; sólo se les recomendaba que eligieran a personas «de la mayor integridad, y zelo», pudiendo ser criados o dependientes con estas calidades. Y tampoco era preceptivo que las apelaciones de los procesos de dichas residencias fuesen directamente al Consejo, Chancillerías o Audiencias, sino, como se había venido haciendo hasta entonces, a la Cámara de los dueños de vasallos. Sólo si solicitaban provisión auxiliatoria al Consejo, a las Chancillerías o a las Audiencias los señores estaban obligados a darle cuenta del juez de residencia que nombraban y de los lugares residenciados⁸⁷.

Claramente, la misma resolución que trataba de clarificar el auto anterior revoca una parte fundamental del mismo en punto a las residencias de señorío. De hecho, su realización sigue siendo una prerrogativa de los dueños jurisdiccionales e igualmente el control del procedimiento. Es posible que esta concesión regia llevara aparejada alguna contraprestación del estado señorial o de los susodichos que desconozco, pues el régimen y jurisdicción señoriales hacía tiempo que estaban en el punto de mira de la monarquía⁸⁸. Sea como fuere, la nueva ordenanza de 1749 también rebajó –y muchas facultades inicialmente reconocidas al intendente al respecto. Se busca la operatividad del mecanismo de control, mediante la aplicación de la normativa que el propio Fernando VI acababa de aprobar, siendo el intendente, un vez más, un elemento esencial en esta labor, pero, en contra de lo establecido en la disposición de 1718, fuera de ese control o fiscalización siguen quedando las residencias señoriales.

Como complemento de todas las prerrogativas anteriores, en las dos instrucciones analizadas se encomendaba al intendente vigilar asi-

⁸⁷ Rec. en Nov. R.: 7, 12, 19.

⁸⁸ M. López Díaz, *El señorío eclesiástico* cit., pp. 371-376.

mismo la forma de hacer y proceder de los corregidores en las visitas a los pueblos de su distrito, sobre las cuales éstos deberían informarle previamente (art. 5 de la ordenanza de 1718 y 13 de la de 1749). Sin embargo, como en los casos anteriores, su papel como superioridad en esta cuestión, *a priori* más soberano, se suavizó en el texto de Ensenada. Así, en el primer reglamento, teniendo en cuenta los excesos y atropellos que se cometían por corresponderle a esos lugares o pueblos correr con las costas y gastos de los corregidores, de sus ministros y familia, y aprovecharse las justicias con este pretexto para contravenir lo dispuesto por las leyes «grabando los propios y caudales públicos, y aún de particulares, con derechos indebidos», se le encargaba al nuevo agente, como «cosa importante», velar para que esto no sucediese. Al mismo tiempo, se le facultaba para tomar las «providencias mas promptas, y *sumarias* que os pareciere conveniente a precaber los daños», y cuando no bastará dar cuenta de ello a los tribunales para que lo remediasen⁸⁹. También para «hacerles cargos y advertencias, y darles reprehensiones» si eran concedores de estafas con pretexto de visita de molinos, tiendas, mesones y demás, que convirtieran la residencia, pensada sólo para cargos u oficiales de justicia, en una contribución general de los pueblos y gremios. Y cuando no bastará con sus amonestaciones deberían ponerlo en conocimiento de los tribunales para que lo subsanaran. En cambio, la disposición de 1749 se limitaba a confiarle esa misma tarea de vigilancia en las «visitas de corregidores», pero ya sin rastro de competencia para poder tomar providencias en el asunto, ni tan siquiera con subordinación e informando a los órganos superiores, incluido el gobernador del Consejo⁹⁰. Bien es cierto que esto va implícito en la ley.

4. Colofón

A menudo la historiografía especializada ha insistido en la novedad y originalidad de las reformas y planteamientos *gubernativos* de Ensenada. Sobre el proyecto y la Ordenanza de intendentes de 13 de octubre 1749, en concreto, se ha dicho que fue una de las piezas centrales en la reorganización de las relaciones de la monarquía con las corporaciones municipales, uno de los ejes esenciales de su *reformismo*, aunque a la hora de la verdad tuviera que retocar alguna de esas medidas para minorar las resistencias que suscitó su ejecución. En este sentido, la mencionada instrucción está considerada como

⁸⁹ Ordenanza de 4 de julio de 1718, art. 5, ff. 14-15 (la cursiva es mía).

⁹⁰ Ordenanza de 13 de octubre de 1749, art. 13, f. 6.

un hito en el terreno de la Justicia –que no *lo judicial*– por lo que tiene de innovadora. Tal es el planteamiento también, que yo sepa, de la mayor parte de los estudiosos de la institución que han tratado el tema, contraponiéndola a la anterior Ordenanza de 4 de julio de 1718; en este caso considerando que los capítulos relativos a dependencias del ramo eran vagos o ambiguos en su redacción y confuso y endeble su contenido.

Excepcionalmente hay también alguna lectura más matizada, que deja entrever consecuencias jurídico-políticas: así, por ejemplo, ya en 1987, Pérez Martín en su monografía sobre la intendencia de Burgos llamaba la atención sobre el carácter «explosivo» de algunas de las atribuciones del intendente en la materia, que coadyuvarían a la ofensiva llevada a cabo por el estado togado inmediatamente afectado en contra de ella⁹¹. Sobre la Instrucción de 1749, sin embargo, su valoración, como la de otros autores, es más contingente: aceptando lo imprescindible de la necesidad de hacer factible su aplicación, se considera un remedo de su predecesora, a la que se aplica una patina en *lo judicial* garantizada por el asesoramiento de los dos alcaldes mayores letrados, mientras que en el resto se estima que no ofrece grandes novedades⁹². Mi impresión es otra: creo que más que perfeccionarse en términos generales se restableció y/o reimplantó precisamente por lo que se rectificó en el texto dispositivo. Me explico.

A tenor del cotejo de las dos ordenanzas de 1718 y 1749 en «cosas y causas de justicia entre partes» y de Justicia en general que competen al intendente, asuntos que no siempre pueden desligarse de los de «Policía, o Gobierno Político y Económico» –*a priori* todo lo relativo a política interior en cualquier campo, salvo los puramente hacendísticos y los militares, correspondían a la esfera de *Justicia* entendida en sentido laxo–, la disposición de Ensenada resulta, en mi opinión, más bien poco de original, salvo en puntos concretos como el señalado (asesoría obligada de alcaldes mayores y su nombramiento regio). Tampoco lo es en verdad mi afirmación, pues hay reformas de otros ámbitos, sobre todo en la administración hacendística y militar, que también arrancan de proyectos ideados o puestos en marcha por ministros de etapas anteriores, y que por una u otra razón acabaron fracasando total o parcialmente. Algo parecido, pienso, sucede en el ramo de Justicia. Se rehabilita el proyecto de intendencias de 1718, que –cito palabras del preámbulo– se «modera» en unos puntos y «amplía» en otros, «según lo que en la práctica de ella mostró la experiencia ser útil poderse ejecutar»; traducido a términos actuales: se procura que el restablecimiento

⁹¹ J.G. Pérez Martín, *Reformismo y administración* cit., pp. 88-94 (es. 88).

⁹² *Ivi*, pp. 160-162.

de la institución sea aceptable para el orden tradicional, incluyendo en el texto de la instrucción algunas ampliaciones y novedades, pero también pulidos o moderaciones para así sortear los obstáculos opuestos al proyecto inicial.

Yendo por partes, entre las primeras estarían los añadidos y mejoras vinculadas a las nuevas reformas y disposiciones adoptadas por Felipe V en los últimos años de su reinado y por su sucesor en los primeros de su ejercicio en materia de residencias, penas de cámara, visita de escribanos y control e intervención de los *comunales, propios y arbitrios* municipales y abastos públicos. Nuevos serían también los capítulos relativos a la obligatoriedad del intendente de contar con el asesoramiento de uno o dos tenientes o alcaldes mayores letrados en asuntos judiciales y su nombramiento regio. Con ello se devuelven los asuntos y negocios de justicia (ordinaria) entre partes al orden contencioso, revistiendo la actuación del magistrado iletrado con un atuendo judicial: el dado por ese asesoramiento letrado que no se contemplaba en la ordenanza de 1718. A mayores, y esto me parece tanto o más importante, se rectifican o atemperan los aspectos más escabrosos y avanzados de los capítulos de dicha disposición, por los que se encomendaba al intendente la tutela del mundo de la justicia en sus niveles provinciales y locales. Es sencillo: del correspondiente articulado de la instrucción de 1749 desaparece toda referencia a la capacidad o competencia reconocida al intendente para poder actuar de forma «*sumaria, económica o gubernativa*» –una vía más rápida, expeditiva o fluida con la que se trataba de agilizar– en casos, causas y procesos de justicia cuando las providencias tomadas (de carácter suasorio, conminatorio o requerimientos) no surtieran efecto. Al intendente sigue compitiendo, ciertamente, la supervisión absoluta de la administración de justicia y del quehacer de las justicias o, si se prefiere, se regla como una justicia vigilada por el nuevo magistrado en esos escalones. Pero su intervención en el ramo debe hacerse siguiendo los procedimientos judiciales ordinarios (tradicionales) y, no bastando, aquél debe dar cuenta o informar del asunto a los tribunales superiores (Audiencia, Chancillería o Consejo, según corresponda) para que intervengan (por *vía gubernativa* o de oficio en lo contencioso), pero por sí mismo no puede tomar providencias.

Hay, por tanto, un recorte evidente de las atribuciones y capacidad de actuación del intendente respecto a lo estipulado en la ordenanza de Felipe V. Se rebaja el tono y allana el camino, eliminando aquellas facultades que más amenazaban el *orden* establecido, yendo en la misma dirección algunos de los deberes consignados, como el de contar con la asesoría de tenientes letrados. Algo parecido puede decirse con respecto a las novedades y tarea de vigilancia que se le encomendaba en lo concerniente a los juicios de residencia de corregidores y

otros jueces y cargos locales. De entrada afectaban a todos los pueblos de la provincia, incluidos los estados y oficiales señoriales, recortándoles atribuciones a los dueños de vasallos, pero a la postre la legislación regia recogida en la propia Instrucción de 1749 cercenaba su capacidad interventora en estos territorios: quedan excluidos de lo nuevamente ordenado para los juicios de residencia de corregidores, cargos y justicias locales del realengo. En tanto el monarca no dispusiera otra cosa, la potestad y los *derechos adquiridos* por los señores jurisdiccionales prevalecen sobre el interés general o *público*. De todo lo cual se deduce que también en este punto –en materia de Justicia en general– el monarca y su ministro apuestan por aplicar las reformas con una línea de cierta gradación, evitando de momento brusquedades o grandes novedades que pusieran entredicho el *constitucionalismo tradicional*.