

TERRITORIO Y PODER A FINES DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN ESPAÑA Y LAS INDIAS

Rafael ESTRADA MICHEL¹

SUMARIO: I. *La Guerra de Sucesión y sus consecuencias*. II. *Las posteriores reformas borbónicas*. III. *Los corregidores ante la reforma intencional*. IV. *La intendencia en América*. V. *Las piezas del rompecabezas peninsular*. 1. *La antigua Corona de Castilla y sus divisiones internas*. 2. *La situación de los antiguos reinos de la Corona de Aragón: intentos fallidos de "devolución de fueros"*. 3. *Especial referencia a la subsistencia de Navarra como "reino de por sí"*. VI. *Las piezas del rompecabezas americano*. 1. *Naturaleza, definición y expresión del vínculo de las Indias con la Monarquía*. 2. *El todo y las partes*. 3. *Concepciones territoriales de los ministros ilustrados. La "idea americana" de Aranda*. VII. *El gobierno de los territorios hispánicos*. 1. *Circunscripciones y organización territorial y/o provincial a fines del siglo XVIII. Las provincias "marítimas"*. 2. *El gobierno local y la dualidad municipio-señorío*. VIII. *Consideraciones conclusivas: de nuevo sobre la estructura de la monarquía hispánica y los límites de la centralización*.

El momento preconstitucional que antecede a la Constitución de Cádiz parece extenderse a —cuando menos— un siglo: el XVIII. Afirmar esto, desde luego, implica cuestionar la naturaleza del Antiguo Régimen, término que, a nuestro entender, designa precisamente al momento preconstitucional o, si se quiere, prerrevolucionario. El problema está en que el periodo del Antiguo Régimen español parece

¹ El presente trabajo constituye el preliminar de un proyecto de investigación más amplio que, bajo la dirección de la profesora titular de Derecho constitucional, Ángela FIGUERUELO BURRIEZA, y del catedrático de Historia del derecho, Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, realiza el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ser más un momento interconstitucional que uno estrictamente preconstitucional. Al menos así lo veían varios de sus más conspicuos protagonistas, quienes no dudaban en apelar a la resurrección de esquemas medievales para justificar sus posturas ante reformas que parecían ineludibles.

En tal virtud, las preguntas que se formularon obsesivamente los doceañistas pueden reducirse a una sola: ¿cuándo se llevó a cabo el desconocimiento de la auténtica *Constitución histórica* de España (mejor aun: de las Españas)? ¿En qué momento se produce la invasión del despotismo que terminó con la antigua edad áurea de tolerancia y desarrollo? Y es que la pregunta central se restringe a su mínima expresión cuando lo que se busca es definir qué es lo que debe entenderse por *Constitución histórica* hispánica. La cuestión parece haber estado en el aire, a uno y otro lado del Atlántico, durante todo el Setecientos y las consecuencias del planteamiento pueden apreciarse con toda claridad al despuntar el siglo XIX: “la situación de base de que se parte (en 1809), común a una gran parte de los españoles, es la conciencia de una legalidad constitucional violada por el absolutismo monárquico y el despotismo ministerial. El problema de 1809 seguía siendo el mismo que preocupara años atrás a Jovellanos (en su discurso de ingreso en la Academia de la Historia). ¿Cuál era, en qué consistía la *Constitución histórica* española? ¿Cuáles de las innumerables leyes, vigentes o no, eran las propiamente constitucionales?”²

En realidad, las respuestas que se dieron al importante interrogante distaron mucho de ser científicas y tuvieron que ver, más bien, con la pertenencia del absolvente a uno u otro grupo de intereses. En este sentido, mientras que para algunos la antigua e histórica *Constitución* de los pueblos de España hacía radicar su sustancia en el reconocimiento de la realidad plural de la Monarquía (y aquí nos referimos no solamente a los intentos reivindicatorios de los reinos integrantes de la Corona de Aragón, sino al desarrollo del pensamiento indiano criollo de corte crecientemente autonomista), para otros la *Constitución*, entendida —pese a su historicidad— en un sentido dinámico, aseguraba el tránsito a la modernidad, esto es, a la

² ARTOLA GALLEGO, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*, 2a. ed., IEP, Madrid, 1975, I, p. 383.

perfecta configuración de la nación española en un sentido unitario y uniforme. Este último es el pensamiento que a grandes rasgos podemos caracterizar como liberal y que, sujeto a ciertas transformaciones de envergadura nada despreciable, terminará por imponerse en Cádiz. En cualquier caso, en un orden menos ideológico y más práctico, parece incontestable que “a la heterogeneidad y pluralismo característicos del ordenamiento del Estado en los siglos XVI y XVII, sucedió en el XVIII un rígido proceso uniformizador de signo castellano”.³

Al acercarse al pensamiento de la época, da la impresión de que, según se tuviera una u otra idea de España, se acusaría de traicionar la “auténtica” *Constitución histórica* a una u otra dinastía reinante: a la casa de Austria, si se sostenía la idea nacional; a la de Borbón, si el concepto era pluralista y particularizante. Ni aun las cabezas más poderosas de varias centurias se abstuvieron de participar en el deslinde de responsabilidades no obstante que, por su extranjería y por la perspectiva que brinda el transcurrir de los años, pudieron haber guardado cierta imparcialidad. Carlos Marx, por ejemplo, no duda en culpar a los Habsburgo:

Si después del reinado de Carlos I la decadencia de España, tanto en el aspecto político como social, ha exhibido esos síntomas tan repulsivos de ignominiosa y lenta putrefacción que presentó el Imperio Turco en sus peores tiempos, por lo menos en los de dicho emperador las antiguas libertades fueron enterradas en una tumba magnífica. En aquellos tiempos Vasco Núñez de Balboa izaba la bandera de Castilla en las costas de Darién, Cortés en México y Pizarro en el Perú; entonces la influencia española tenía la supremacía en Europa y la imaginación meridional de los iberos se hallaba entusiasmada con la visión de Eldorados, de aventuras caballerescas y de una monarquía universal. Así la libertad española desapareció en medio del fragor de las armas, de cascadas de oro y de las terribles iluminaciones de los autos de fe.⁴

No estamos, en consecuencia, frente a una conciencia uniforme que haya visto en el despotismo ministerial borbónico la causa ex-

³ ESCUDERO, José Antonio, *Curso de Historia del derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 4a. ed., Edición del autor, Madrid, 1988, p. 633.

⁴ MARX, Carlos, “La España revolucionaria”, artículo publicado en *The New York Daily Tribune* el 9 de septiembre de 1854, en MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *España Revolucionaria*, Ed. Vanguardia Obrera, Madrid, 1990, p. 15.

clusiva del desconocimiento del orden constitucional hispánico. El despotismo no debió entenderse como concepto restringido a los ministros ilustrados sino que, para muchos, incluyó el accionar de los validos del periodo austriaco. Así, la *Constitución histórica* tendría que buscarse en tiempos anteriores al advenimiento de las dinastías. Casi imperceptiblemente, la mirada se posó en el Medioevo.

La Corona de Castilla, con un territorio más extenso y más densamente poblado que el de Aragón y una homogeneidad casi total en lo político (frente a la dispersión aragonesa, caracterizada por la división de la Corona en reinos diferenciados y poseedores de instituciones de gobierno independientes⁵) se vio beneficiada con la incorporación de los terrenos indianos a partir del siglo XVI.⁶ La menor fuerza con que contaba la idea pactista de lo político, así como la postración de las instituciones medievales castellanas que habían servido para contener al poder regio, dio lugar a una mayor facilidad de gobierno para el rey español en Castilla, situación que contrastaba con la prevaeciente en sus reinos de Aragón. No es extraño que, tras diversos intentos que se localizan en el periodo que se ha dado en llamar de los Austrias menores, y aprovechando una coyuntura propicia, la monarquía española se decante por la homogeneización territorial y administrativa sobre la base del modelo de los reinos castellanos, decisión que habrá de resultar determinante en el preconstitucionalismo al que nos hemos venido refiriendo. Y es que si el problema “netamente político” para las partes integrantes de la monarquía era, como señala Tomás y Valiente, “¿cómo defendió cada reino su propio derecho frente a un rey que se consideraba absoluto?”⁷ para el monarca radicaba, a nuestro entender, en cómo hacer entender a cada entidad te-

⁵ GACTO FERNÁNDEZ, Enrique, ALEJANDRE GARCÍA, Juan Antonio y GARCÍA MARÍN, José María, *El derecho histórico de los pueblos de España (Temas para un curso de Historia del derecho)*, 6a. ed., Edición de los autores, Madrid, 1990, p. 424: “regían en las Coronas de Castilla y Aragón principios jurídico-públicos diferentes, modos distintos de entender el poder político, que se habían traducido en la primera de ellas en la fusión política de los reinos hasta entonces incorporados, con la consiguiente uniformidad institucional y jurídica —a salvo, un cierto grado de autonomía en los territorios vascos—, en tanto que en la segunda un sistema federal garantizaba la persistencia de las instituciones y del derecho de cada reino”.

⁶ ESCUDERO, *Curso...*, p. 634.

⁷ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 263.

rritorial —diferenciada y orgullosa de su especificidad— que era (o debía ser) idéntica a las otras en una cosa: en la forma y organización de su sujeción al soberano.

La monarquía hispánica se entendía, en principio, como un conjunto de Coronas: las de Castilla y Aragón, desde tiempos de los Reyes Católicos, y la de Portugal entre los años 1580 y 1640.⁸ “El monarca, en cuanto titular del poder estatal, ejercía su soberanía sobre los diferentes reinos integrados en las Coronas y oficialmente se titulaba rey de cada uno de ellos y señor de Vizcaya y príncipe de Cataluña. Pero su poder no era uno y el mismo en cada territorio, porque cada reino conservaba su personalidad jurídico-política, su constitución y dentro de ellas los límites al poder del rey eran distintos... España era una comunidad de naciones”.⁹

Por ello ha dicho J. H. Elliot que la española era “una monarquía formada por territorios reunidos bajo un solo gobernante como resultado de arreglos dinásticos y de casualidades y que conservaban sus instituciones y sus formas de gobierno de una manera que no tenía precedentes... Las distintas provincias se hallaban unidas solamente por el hecho de compartir un solo monarca, cuyos poderes y funciones variaban de una a otra... Mientras que en Castilla era casi un monarca absoluto, en Valencia o en los Países Bajos era un gobernante con poderes muy limitados. Lo que podía hacer con plena capacidad de soberanía en México, regido por las leyes de Castilla, posiblemente no podría hacerlo en Aragón o Sicilia”.¹⁰ Más allá de

⁸ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias*, tomo III de la Historia de España dirigida por Miguel ARTOLA, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 83, señala que, con el ascenso de FELIPE II al trono lusitano los portugueses “no tenían que temer que la nueva situación representara la pérdida de la personalidad nacional de Portugal, que siguió siendo un reino independiente de Castilla en todo los aspectos” creándose “para su gobierno un Consejo de Portugal”, al tiempo que califica a la obtención de la unidad peninsular como “el acontecimiento más importante y el éxito más espectacular de la política filipina”.

⁹ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 282. La situación es susceptible de encuadrarse cronológicamente: “los Reyes Católicos se plegaron a los moldes constitucionales de sus diversos reinos y señoríos. En principio, los Austrias actuaron de forma parecida; no reclamaron los mismos derechos en Castilla que en Aragón, en Vizcaya que en Nápoles, Canarias o las Indias”. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, p. 99.

¹⁰ Citado por GACTO FERNÁNDEZ *et al.*, *El derecho...*, p. 428. Para DOMÍNGUEZ ORTIZ (*El Antiguo Régimen*, p. 100) “las dificultades para llegar a una comprensión total del fenómeno (que equipara a la monarquía con el Estado) dimanaban de la persistencia de víncu-

que los conceptos (comunidad plurinacional, monarquía basada en la unión personal) puedan ser discutidos, la naturaleza heterogénea de la organización hispana parece incontestable, aunque no al exagerado grado que propone H. Kamen:

El 'imperio' de Felipe (V) nunca había sido un imperio como tal, y los españoles normalmente usaban el término 'monarquía'. En esencia, era una confederación de Estados que cubría el globo. El gobierno tenía su sede en Madrid, la principal ciudad de los reinos castellanos, que ocupaban las dos terceras partes de España y que sumaban las tres cuartas partes de su población. La Corona de Castilla incluía en su área política unidades completamente autónomas, como el reino de Navarra y las comunidades vascas de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. 'Autonomía' en este periodo significaba aceptar la autoridad final del Rey, pero manteniendo todos los asuntos locales separados del control castellano, conservando las leyes del propio territorio, moneda, Cortes y puestos aduaneros... Los restantes reinos de España estaban agrupados en la Corona de Aragón, formada por tres principales territorios reales, el de Aragón, el de Cataluña y el de Valencia, junto con las Islas Baleares. Aunque asociados con Castilla desde el reinado de Fernando e Isabel en el siglo XV, los reinos de Aragón eran totalmente autónomos de Castilla y también lo eran los unos de los otros. Además, el rey de España gobernaba otros extensos territorios fuera de la Península que eran todos ellos, en cierta medida, autónomos. En Italia incluían el ducado de Milán... y los reinos de Nápoles y Sicilia, además de la isla de Cerdeña. En la Europa del norte, España controlaba las provincias de los Países Bajos del sur, con su capital en Bruselas. Además de estos territorios, la Corona española gozaba de extensas colonias que no disfrutaban de autonomía política y eran gobernadas directamente por el rey: las Islas Canarias, todo el sur y centro de América, las Islas Filipinas y un puñado de ciudades fortificadas de la costa de África".¹¹

La descripción presenta evidentes problemas, y es que resulta difícil no caer, en este campo, en el fango de los conceptos indeterminados. En el plano general, ¿qué es lo que hacía que la organización de la monarquía española no fuera la de un imperio? En cuanto a puntos específicos, ¿puede hablarse de completa autonomía para las

los personales de vasallaje y de la propia configuración de la monarquía, que no era un cuerpo unitario sino un conjunto de territorios dotados de constitución y personalidad propias, entre los cuales el rey era el único vínculo político".

¹¹ KAMEN, Henry, *Felipe V. El rey que reinó dos veces*, Ediciones Temas de hoy, Madrid, 2000, p. 30.

provincias vascongadas respecto de la Corona castellana? ¿Es en todo momento absoluta la distinción de sus leyes, de su moneda y de sus "Cortes", respecto de las del resto de la Corona de Castilla? No, desde luego. Y, en relación con las Indias (más allá de que no se explica la omisión de la América septentrional, que por cierto enviaría como tal diputados a las Cortes de 1810),¹² ¿realmente puede hablarse de "colonias" sometidas al rey cuando sabemos que, merced simplemente a los condicionantes de distancia, los gobiernos de los entes indianos gozaban de gran capacidad de maniobra autónoma, sin contar el hecho de que jamás se les dio el tratamiento de tales? No. Y sirve como muestra un caso concreto en el que no sólo la "colonia" no era tal, sino que ni siquiera el gobierno general del virreinato podía presumir de un control total sobre sus componentes, como afirma la profesora Josefina Z. Vázquez:

Varios elementos permiten poner en duda que existiera un Estado centralizado, tanto desde Madrid como desde México... el control de los reinos de ultramar era obstaculizado tanto por la distancia de la metrópoli como por las dimensiones territoriales del virreinato, carentes de comunicaciones eficientes. Esto, sumado a la densa orografía, favoreció la formación de intereses locales, representados por los municipios en las capitales provinciales.¹³

Sea de ello lo que fuere (y sin eludir los cuestionamientos, que de una u otra forma tendremos que abordar en el desarrollo del presente trabajo), es indispensable comprender que cuando hablamos de "Monarquía hispánica" nos hallamos frente a una sociedad de corte

¹² El asunto tiene más implicaciones de las que se advierten a simple vista, dado que parece olvidarse con frecuencia que España ejerció soberanía sobre territorios que constituyen actualmente estados de la Unión Angloamericana y que fueron arrebatados a México en 1847, además de que buena parte de los territorios que constituyeron el virreinato de la Nueva España y las provincias internas de Oriente y Occidente forman parte de lo que geográficamente se conoce como Norteamérica. Con todo, aun encontramos afirmaciones como la siguiente: "a España le era preciso evitar otro enfrentamiento directo que pusiese en peligro sus dominios de ultramar, desde Río Grande hasta la Patagonia". FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel, *Jovellanos, el patriota*, Espasa Fórum, Madrid, 2001, p. 72. El destacado es nuestro.

¹³ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "El contexto histórico del constituyente de 1824", en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, FCE/AGN, México, 1999, p. 81. Cfr. GUERRA, François Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, FCE, México, 1988, I, pp. 41-43.

estamental que "es el reino de la diversidad de condiciones, de la multiplicidad de situaciones, cada una de las cuales se expresa en la posesión de un fuero privilegiado",¹⁴ en el cual la ley, tanto para las personas como para los territorios, carece de generalidad, provocando una situación en la que "cada reino conserva, cuando menos, su derecho privado y, en ocasiones, incluso el público, que limita el campo de validez de la ley y que se expresa en el concepto de *naturalidad*, ser natural de, adquirir carta de naturaleza, que significa estar sometido a un determinado derecho".¹⁵

En tal esquema el pactismo, entendido como el conjunto de los medios o instrumentos propios y exclusivos de cada uno de los reinos para defenderse de lo que consideraran atentados del derecho regio contra sus derechos propios o "leyes fundamentales", se traducía frecuentemente en resistencias contra la política real (principalmente en materias militares y de política exterior). La menor efectividad de las herramientas que para este efecto existían en Castilla (contrástese, como propone Tomás y Valiente, el "obedézcase pero no se cumpla" con la potente Constitución "Poc valdría" de Cataluña) provocó que el peso fiscal de los proyectos internacionales de la monarquía recayera sobre los reinos que conformaban tal Corona hasta que, para el siglo XVII, la situación era ya insostenible. Es tal vez esta realidad la que lleve a Ortega a afirmar que "hay razones para ir sospechando que, en general, sólo cabezas castellanas tienen órganos adecuados para percibir el gran problema de la España integral".¹⁶ Ante la falta de apoyo por parte de los otros reinos la monarquía se comprende "que la lógica interna del absolutismo conduce a la unificación del derecho. Si todas las leyes de España fuesen iguales, el monarca gobernaría con mayor facilidad y su poder sería mayor. Siempre y cuando, naturalmente, esas leyes fuesen las de Castilla".¹⁷ Ha surgido, más allá de la tendencia unificadora, la "tentación castellanizante".¹⁸

¹⁴ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 95.

¹⁵ *Ibidem*. Cursivas en el original.

¹⁶ ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada. Bosquejos de algunos pensamientos históricos*, Edición de Diálogos con la Luna, Madrid, 1999.

¹⁷ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 283.

¹⁸ *Idem*, p. 179. "... la monarquía alteró la continuidad de algunos de los sistemas regnicolas, desencadenando una contundente política de unificación del derecho. El centralismo borbónico se apoyó en una política de expansión del derecho de Castilla".

I. LA GUERRA DE SUCESIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

Pretensiones de uniformidad son localizables en más de una etapa del desarrollo de la monarquía católica. Pero las circunstancias prevalecientes al despuntar el siglo de las luces resultaron, para el ideal unitarista, especialmente fecundas: "los principios centralistas, la concepción uniformista del Estado, el sistema de gobierno personal y la supremacía de la voluntad del rey sobre los otros órganos legisladores y sobre la ley configuraron el ambiente en el que se había formado el nuevo rey (Felipe V de Anjou), que llegaba a una España en la que esas mismas ideas no eran extrañas, pero no se habían llevado a la práctica plenamente por la propia estructura del Estado y porque el contrapeso de otros poderes y las tradiciones autonómicas de determinados reinos lo habían impedido o dificultado".¹⁹ Ya Felipe II había procurado aproximar las cortes aragonesas a las castellanas y había logrado el debilitamiento de la institución del Justicia Mayor que en más de una forma constituía un freno para las pretensiones regias de corte unificador. Lo propio puede decirse de Felipe IV quien, guiado por su valido el Conde-Duque de Olivares, programó la creación de un impuesto monárquico único, extendiendo a Aragón el sistema fiscal de los castellanos así como, en otro ámbito, su sistema de servicio militar.²⁰ Pero será Felipe V quien encuentre la coyuntura más propicia para atacar frontalmente al particularismo.

Será la Guerra de la Sucesión española lo que proporcionará al primero de los Borbones en gobernar la Península la oportunidad de llevar a cabo los planes de uniformidad "a la castellana" que el Conde-Duque no había alcanzado sino a esbozar en su *Gran Memorial* de 1624. Y es que la Corona de Aragón (más bien: los territorios que la conformaban), al enfrentarse a Felipe V y apoyar las pretensiones

¹⁹ GACTO *et al.*, *El derecho...*, p. 504.

²⁰ En conocida admonición contenida en su *Gran Memorial* de 1624, OLIVARES proponía a FELIPE IV tener "por el negocio más importante de su Monarquía el hacerse rey de España; quiero decir, señor, que no se contente V. Majd. con ser rey de Portugal, de Aragón, de Valencia, conde de Barcelona, sino que trabaje y piense con consejo maduro y secreto por reducir estos reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia...". En ELLIOT, John H. y DE LA PEÑA, José F., *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1978, I, p. 96.

del archiduque Carlos de Austria,²¹ dio pie a la abrogación de su régimen particular, a la castellanización de sus instituciones y —acaso— a la creación, por efectos de un proceso de fusión y no de absorción, de la Corona de España, única, homogénea y centralizada, al parecer en estado de perpetua realización.²²

Desde el principio, la creación de la Nueva Planta aragonesa (llamada así en su conjunto por extensión de la denominación que se dio a la situación en el decreto que creó la Audiencia catalana) se concibió como punición. Así, todavía en plena guerra, en el decreto del veintinueve de junio de 1707 Felipe V asegura que “por la rebelión que cometieron” los reinos de Aragón y Valencia habían perdido “todos los fueros,²³ exenciones y libertades que gozaban, y que con tan liberal mano se les habían concedido... particularizándolos en esto de los demás Reynos de esta Corona”, no sólo en razón del “dominio absoluto” que sobre tales reinos correspondía al soberano, sino también en virtud “del justo derecho de la conquista” derivado de la toma de acciones en contra de la infidelidad y felonía que había implicado la ruptura del juramento de lealtad realizado para con su real persona.²⁴

²¹ “... la crisis sucesoria abierta a la muerte de CARLOS II provocó nuevas situaciones tensas; no fueron estas de orden separatista, fantasma muchas veces invocado en vano y en falso; se trató de una cuestión sucesoria. Cataluña no aceptó de buen grado a FELIPE V, y en 1705 manifestó sus preferencias por el archiduque CARLOS DE AUSTRIA, entendiéndose sin duda que la garantía de su peculiar ordenamiento jurídico y de su conciencia nacional quedaría más firmemente asegurada en manos del archiduque austriaco, que no en poder de un Rey heredero de la tradición centralista y unificadora de la monarquía francesa y de su dinastía borbónica... Pronto los restantes territorios de la Corona de Aragón secundaron la actitud de Cataluña... FELIPE V, como consecuencia de la victoria y como represalia contra la oposición bélica de los territorios de la Corona de Aragón, procedió a la extirpación de sus ordenamientos jurídicos. Lo que no hizo FELIPE IV ante una rebelión separatista (la catalana de 1640), lo llevó a cabo el primer rey de la dinastía Borbón tras una querrela dinástica”. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 371.

²² DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, p. 45, señala que “la Administración tardó mucho en aceptar el nombre de *España* en su acepción vulgar y corriente, y la dilatada titulación de los monarcas austriacos sancionaba el hecho de que el Estado español era una construcción iniciada por los Reyes Católicos, cuyos trabajos avanzaron muy lentamente en los siglos XVI y XVII, que recibió un notable impulso con el primer Borbón y adquirió su forma casi definitiva con la constitución de 1812; después sólo recibió algunos retoques hasta la remodelación completa de que ha sido objeto con el Estado de las Autonomías”.

²³ Mismos que, en el caso de Aragón, el propio FELIPE V había jurado en septiembre de 1701. Cfr. KAMEN, *Felipe V*, p. 24.

²⁴ *NOVR*, III, 3, 1.

Con todo, a pesar de la naturaleza eminentemente penal de la determinación, el rey (que por entonces aún luchaba por consolidar su dinastía²⁵) confesaba, dentro de sintomático paréntesis, sus intenciones ideológicas y de gobierno:

(así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo).²⁶

Lo que permitiría distribuir los cargos públicos en una forma nacional y ajena a criterios patrimonial-localistas:

Pudiendo obtener por esta razón mis fidelísimos vasallos los Castellanos oficios y empleos en Aragón y Valencia, de la misma manera que los Aragoneses y Valencianos han de poder en adelante gozarlos en Castilla sin ninguna distinción.²⁷

Y reorganizar las funciones de justicia y gobierno, buscando su uniformidad en toda la monarquía:

Que la Audiencia de Ministros que se ha formado para Valencia, y la que he mandado que se forme para Aragón, se gobiernen y manejen en todo y por todo como las dos Chancillerías de Valladolid y Granada.²⁸

Un mes después, al declarar la subsistencia de los fueros y privilegios de los “buenos vasallos” aragoneses y valencianos (no de los reinos, por supuesto), Felipe V tendría la oportunidad de dejar muy en claro sus ideas en la materia que podríamos llamar “constitucional-territorial”:

No entendiéndose esto en cuanto al modo de gobierno, leyes y fueros de dichos Reynos, así porque los que gozaban, y la diferencia de gobierno fue

²⁵ TOMÁS Y VALIENTE (*Manual...*, p. 39) señala que el jurista Melchor de MACANAZ (1670-1760) en el *Informe* que dio a FELIPE V en 1713 sobre el antiguo gobierno de Aragón, Valencia y Cataluña... “escribía Historia del derecho para defender derechos del rey frente a los reinos”. No debe olvidarse que MACANAZ, oriundo de Murcia “demostraría ser el teórico y arquitecto del nuevo régimen de la Corona de Aragón”. KAMEN, *Felipe V*, p. 86.

²⁶ *NOVR*, ley cit.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Loc. cit.*

en gran parte ocasión de las turbaciones pasadas, como porque en el modo de gobernarse los Reynos y pueblos no debe haber diferencia de leyes y estilos, que han de ser comunes a todos para la conservación de la paz y humana sociedad: y porque mi Real intención es, que todo el continente de España se gobierne por unas mismas leyes, en que son más interesados Aragoneses y Valencianos.²⁹

Si bien Aragón recuperaría, por decreto del tres de abril de 1711, la aplicabilidad de su derecho civil (lo que no ocurriría en Valencia), la Nueva Planta quedaría consolidada al extenderse a Mallorca por decreto del veintiocho de noviembre de 1715 y a Cataluña por decreto del dieciséis de enero de 1716 mismo que, a pesar de versar sobre la nueva conformación de la Real Audiencia del Principado, mantuvo la vigencia del derecho privado catalán.

La extensión y afianzamiento de la nueva situación fue posible merced a los términos en que se presentó la paz europea al terminar la Guerra: se aseguró la Corona de España a Felipe V y las potencias aliadas (a cambio de importantes concesiones: no solamente Sicilia, Menorca y Gibraltar, sino los derechos de importación de esclavos en Indias y el anual *navío de permiso* que los ingleses podrían remitir a la América meridional) renunciaron a la defensa de los fueros y privilegios catalanes. Con la caída de la ciudad condal el once de septiembre de 1714 no sólo sucumbieron en definitiva las aspiraciones de los Habsburgo a conservar la Corona española, sino que se hizo posible la nueva conformación político-administrativa de la Península siempre sobre la base de la ineludible necesidad de afirmar el poder regio, máxime cuando éste había sido discutido en una guerra que había involucrado a prácticamente toda la Europa occidental. Como han señalado los profesores Gacto, Alejandro y García Marín, "la pérdida de los territorios españoles en Europa (consecuencia de los Tratados de Utrecht y Rastadt) y la consolidación del monarca borbónico en el trono imponían una nueva organización política y administrativa uniforme y equiparable a la de otros países europeos contemporáneos".³⁰

La Nueva Planta fue, ante todo, una reestructuración administrativa: lo que Gonzalo Anes ha llamado extender a Aragón "el régimen

²⁹ NOVR, III, 3, 2.

³⁰ GACTO et al., *El derecho...*, p. 505.

de las audiencias y de los corregimientos".³¹ Régimen uniforme y generalizado tomado del castellano no solamente por haber permanecido Castilla, con singular dedicación y en contra de la que parecía ser la opinión de la mayoría de los territorios peninsulares, del lado de Felipe V, sino por significarse la organización castiza como más acorde con las pretensiones unitaristas del nieto de Luis XIV para quien "unificar equivalía a castellanizar".³²

Con el decreto de Nueva Planta para el gobierno de Cataluña "se implantaba allí una real audiencia, que presidiría un capitán general,³³ al mando de las armas del Rey en el Principado. Éste fue dividido en corregimientos, al modo de Castilla. La universidad de Barcelona fue trasladada a Cervera y concedida a los jesuitas, en premio

³¹ ANES, Gonzalo, *El Antiguo Régimen: los Borbones*, tomo IV de la Historia de España, Alfaguara, dirigida por Miguel ARTOLA, Alianza Editorial/Alfaguara, Madrid, 1979, p. 344.

³² TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 374. Si bien no debe dejarse de lado que, como ha apuntado H. KAMEN, "el nuevo régimen alteró las constituciones de Castilla varios años antes de que destruyera aquellas de Aragón. Lo sucedido en Castilla no implicaba una amenaza a la cultura autóctona, e incluso fortaleció el poder estatal castellano; por tanto, no se ha reconocido la relevancia de lo que pasó. Pero se producían grandes cambios y a los castellanos no les gustaban". Dentro de los "grandes cambios" son de señalarse la desaparición práctica del sistema austriaco de consejos y la creación de un "gabinete consultivo ocupado por franceses". Felipe V..., pp. 69-71. Ello no obsta para que sea cierto que "Castilla disponía, ya en el momento de ascender al trono la casa de Borbón, de un sistema administrativo ampliamente desarrollado y organizado, cuyas principales partes integrantes eran la autoridad central organizada colegialmente (consejos), los corregidores como funcionarios distritales y las autoridades municipales que les estaban subordinadas". PIETSCHMANN, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, FCE, México, 1996, p. 36.

³³ "Comandante General de mis Armas". NOVR, V, 9, 1. Más allá de la nomenclatura, lo importante es que, como señala ESCUDERO (*Curso...*, p. 777) "los antiguos virreinos fueron convertidos en provincias, nombrándose para cada territorio un capitán general como gobernador, el cual asumió la suprema autoridad política y militar. Este capitán general debía actuar en armonía con el órgano colegiado de la Audiencia, formando así, como se dijo entonces, una especie de 'cuerpo místico' de gobierno. Al iniciarse la centuria, España aparece dividida en doce capitánías generales, que ahora se llaman de provincia, de las que siete corresponden a la Corona de Castilla (Andalucía, Canarias, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, Costa de Granada y Guipúzcoa), cuatro a la de Aragón (Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia) y una a Navarra". En cualquier caso, hay que reconocer en el comandante general a la "figura central del sistema, que estaría al frente del gobierno militar, político y económico de Aragón" y de "la reorganización de su anterior Audiencia autónoma, que quedaría desde entonces sometida a la autoridad militar del Comandante" quien "sustituía a la anterior figura del lugarteniente o virrey, y era representante del rey". GACTO et al., *El derecho...*, pp. 507-511.

a su fidelidad. No se modificó, en cambio, el derecho civil ni el penal y subsistieron también los gremios, colegios notariales y el consulado del mar.³⁴ Además de imponer la utilización del castellano para la sustanciación de las causas en la Audiencia,³⁵ “cesaron las prohibiciones de extranjería, porque se pretendía que, en todo el reino, las dignidades y honores se confiriesen recíprocamente a los vasallos ‘por el mérito y no por el nacimiento en una u otra provincia de ellos’”,³⁶ punto este último de la mayor importancia y que, en cierto modo, habrá de marcar la trayectoria de la monarquía española en las décadas siguientes. De esta forma Felipe V daba cumplimiento a lo que anunciaba con sólo iniciar el decreto: que tocaba a su soberanía establecer el gobierno del Principado.³⁷

Mención aparte merece el mandato de que “ha de haber en Cataluña Corregidores”,³⁸ distribuidos en un buen número de ciudades y villas, correspondiendo la designación de los nuevos funcionarios al Rey (si bien, en los lugares no mencionados expresamente dentro del Decreto, la Audiencia nombraría Bayles bianuales), como también sería regia la nominación de los regidores en Barcelona y en las principales localidades del Principado.³⁹ La uniformidad quedaba con ello cimentada y el poder real, consolidado. Lo mismo sucede en el resto de los territorios de la antigua Corona aragonesa:

El cambio institucional se produce no sólo en las instancias generales o superiores, sino también en las territoriales. Instituciones tradicionales, como los bayles generales de distrito valencianos o los de districtu de Aragón fueron sustituidos por los corregidores castellanos.⁴⁰

Lo propio puede predicarse de Mallorca en donde la consabida intención soberana de “honrar y premiar indistintamente todos mis

³⁴ ANES, *El Antiguo Régimen...*, p. 348.

³⁵ NOVR, *ley cit.*

³⁶ ANES, *El Antiguo Régimen...*, *Loc. cit.*; NOVR, *ley cit.*

³⁷ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 373; NOVR, *ley cit.* Los corregidores “de tipo castellano” se verían llamados a sustituir a “los antiguos vegueres”. GACTO *et al.*, *El derecho...*, p. 511.

³⁸ *Idem*, p. 55.

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ GARRIGÓS PICO, Eduardo, *La organización y administración territorial en el Antiguo Régimen*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1990, I, p. 194.

vasallos según el mérito de cada uno, y emplearlos como juzgare más conveniente” y la declaración de cesación de “las costumbres y leyes que hablan de extranjería”⁴¹ han llegado a considerarse abrogaciones implícitas de la situación de la isla como reino independiente,⁴² si bien ésta conservaría su propio derecho civil. De las cuestiones de gobierno y justicia quedaría encargada la Audiencia, presidida por el comandante general de las armas reales (sin voto en asuntos jurisdiccionales) mientras que “lo que mira a Hacienda” correspondería a un intendente o a la persona que el Rey nombrare.⁴³ Al Rey competiría la nominación de los “Jurados que rijan y gobiernen lo económico y político” de las ciudades de Palma y Alcudia y a la Audiencia la de los encargados del resto de los lugares de la mayor de las Baleares, eliminándose la “contingencia del sorteo” implicada en el tradicional sistema de “sac i sort”.⁴⁴

La Nueva Planta significó también la disolución del Consejo de Aragón o, por mejor decir, su fusión con el de Castilla, por decreto del quince de julio de 1707. El Consejo aragonés “había perdido su razón de ser con la desaparición de la autonomía de aquellos reinos”⁴⁵ o, más bien, con la desaparición de aquellos reinos en cuanto tales.⁴⁶ De esta manera, en Mallorca, “las apelaciones, que antes se interponían al Consejo de Aragón, se interpondrán y admitirán en adelante para el Consejo de Castilla”.⁴⁷ Buen ejemplo que ilustra que la situación no volverá a ser la misma no sólo en los territorios de la antigua Corona de Aragón, sino en la Península toda. Un preciso y conciso resumen es el que proporciona Gonzalo Anes:

⁴¹ Numeral 7 del Real decreto de 28 de noviembre de 1715. NOVR, V, 10, 1.

⁴² GARRIGÓS, *La organización...*, I, p. 195, siguiendo en esto la *Historia de Mallorca* de Pere XAMENA.

⁴³ NOVR, *ley cit.*

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ KAMEN, *Felipe V...*, p. 89.

⁴⁶ No debe olvidarse que con las reformas “se estaba alumbrando una nueva estructura política de España, que comenzaba a superar su configuración como conjunto de reinos dotados de autonomía política, jurídica y cultural, vertebrados entre sí en la medida en que se vinculaban bajo una misma monarquía, y se perfilaba como un Estado unitario, constituido como un solo reino, integrado por una pluralidad de provincias o regiones históricas, desprovistas de sus anteriores señas de identidad nacional”. GACTO *et al.*, *El derecho...*, p. 514.

⁴⁷ NOVR, *ley cit.*

Al abolir los decretos de nueva planta la organización jurídico-pública de Aragón, Valencia, Mallorca y Cataluña, estos países perdieron su carácter de virreinos con estructura político-administrativa propia y fueron convertidos en distritos administrativos análogos al territorio de Castilla. Sólo subsistió el virreinato de Navarra. Para sustituir a los virreyes en los territorios que dejaban de ser virreinos nombró Felipe V capitanes generales-gobernadores, jefes del ejército en sus demarcaciones, representantes del rey en las mismas y autoridades supremas. Estos distritos fueron denominados capitanías generales, a las que se fueron adaptando, en el marco geográfico, los distritos judiciales de las chancillerías y audiencias... Los antiguos virreinos fueron organizados como provincias, y el régimen de gobierno conjunto de capitán general y audiencia se fue imponiendo en el resto de España... Así, pues, el territorio español estaba dividido en provincias y capitanías generales, con sus respectivas audiencias: Castilla la Vieja, Granada, Sevilla, Extremadura, Galicia, Asturias, Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca y Canarias.⁴⁸

Las Cortes castellanas adquieren un carácter general y nacional pero continúan con su declive y, con su falta de reunión, terminan por perder poder normativo. "Finalmente, las Cortes de Castilla fueron totalmente olvidadas, y convocadas sólo una vez durante los años de la guerra, en abril de 1709, para tomar el juramento al heredero, el príncipe Luis. El rey no necesitaba ni su aprobación ni su dinero".⁴⁹ Este hecho, como ha visto con claridad Horst Pietschmann, se relaciona directamente con la capacidad centralizadora del poder del rey: "en la medida en que, en el curso del tiempo, se reforzó el esbozado desarrollo de la autoridad real y progresó la centralización de la administración, fue perdiendo significado e influencia el poder representativo, las llamadas Cortes".⁵⁰

Y dado que, en definitiva, fueron las reformas del primer Setecientos "las que hicieron posible que el sistema absolutista se consolidara en España, al eliminar muchas de las instituciones que suponían un freno o cortapisa al ejercicio de una política estatal centralizadora y uniformista",⁵¹ el pactismo toca a retirada y el absolutismo regio comienza a entrar en una etapa de plenitud. El rey lo-

⁴⁸ ANES, *El Antiguo Régimen...*, pp. 313-314.

⁴⁹ KAMEN, *Felipe V...*, p. 72.

⁵⁰ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 33.

⁵¹ GACTO et al., *El derecho...*, p. 513.

gra "transformar la constitución jurídico-política de la España de los Reyes Católicos y de los Austrias",⁵² sin necesidad de apelar a *Constitución histórica* alguna, lo cual tal vez pueda explicar las continuas apelaciones al fondo constitucional histórico que realizarán en el transcurso de los siglos XVIII y XIX no solamente los nostálgicos del foralismo sino incluso quienes, desde un acendrado jacobinismo, mantendrán la necesidad de consolidar el sentimiento nacional a partir de una perspectiva política centralista aunque desvinculada del despotismo dieciochesco. Paradojas de la historia: la etapa borbónica, tan obsesionada con la modernidad, cargará como ninguna otra con el sambenito de "Antiguo Régimen" aun cuando no pueda desconocerse que con las reformas de Felipe V "se iniciaría el camino hacia la unificación política y jurídica nacional del siglo XIX".⁵³

II. LAS POSTERIORES REFORMAS BORBÓNICAS

La Nueva Planta distó de alcanzar apoyo unánime durante el siglo XVIII, incluso dentro de los círculos oficiales. Reinando Carlos III el llamado *partido aragonés* encabezado por el conde de Aranda, secretario de Estado, "presidente del Consejo Supremo de España y capitán general de Castilla la Nueva" que mereció la consideración de Voltaire —el filósofo le dedicó una encomiástica referencia en el *Dictionnaire philosophique* por ver en él al español que, con justicia, libraría al mundo del "monstruo" de la Inquisición "ya que otro español le hizo nacer"—⁵⁴ propugnó, sin distanciarse de posiciones reformistas e ilustradas, por el restablecimiento de la Antigua Planta aragonesa, en abierta disputa con los postulados centralistas del *partido de los golillas*, el de los condes de Floridablanca y Campomanes, que se daba perfecta cuenta de que la Nueva Planta no significaba —ni se acercaba siquiera a ello— la última y definitiva etapa en el proceso de cohesión y afianzamiento de la España nacional. "Cuando en tiempos de Carlos III los aragoneses se sintieron postergados por la propensión del monarca —dado el trasfondo económico-político del momento— a favorecer a los *golillas*, los representantes más conspi-

⁵² TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 374.

⁵³ GACTO et al., *El derecho...*, p. 506.

⁵⁴ VOLTAIRE, *Diccionario filosófico*, F. Sempere, editor, Valencia, s/f, II, p. 25.

cuos del partido aragonés añoraron, quizá con más fuerza, el disfrute de los privilegios que había abolido el decreto de nueva planta. El deseo de Aranda de restablecer 'los usos y costumbre aragoneses' que llevaba implícita la adhesión a lo que podríamos denominar 'monarquía pactada', de la que eran partidarios los miembros del partido aragonés, contó siempre con la oposición de los *golillas*".⁵⁵ Ello explica que lo que parece haber sido una victoria para Floridablanca contribuya a la creación del fuerte "sentimiento antifuerista" que "corre paralelamente a los intentos políticos de unificación del país" y que "en 1808 aparecerá como un sentimiento unánime, incluso en las provincias exentas".⁵⁶

La disputa partidista nos sirve también para recordar que, aun entre los ilustrados, existían discrepancias importantes en torno a lo que debía de ser (y a lo que había sido) la *Constitución* de la monarquía española, cuando menos en lo que respecta al aspecto territorial. Se podía perfectamente ser un partidario decidido de las reformas carloterceristas en aspectos como el de la consolidación del regalismo y el de la modernización económica del país y, sin embargo, colocarse en una posición contraria al pensamiento territorial del ilustre Borbón. A ello hay que aunar los descontentos populares, los motines y las sublevaciones que se presentan en diversos puntos de la monarquía y que, aun sin poder imputarse en exclusiva a un espíritu contrario a la uniformidad, sirven para distinguir una centuria de gran inquietud. Así, si bien las *machinadas* vascas de 1718 y 1766 "fueron luchas de las clases bajas rurales y urbanas contra los comerciantes y los diezmeros de la burguesía mercantil",⁵⁷ no hay que olvidar que los intereses burgueses contra los que se luchaba popu-

⁵⁵ ANES, *El Antiguo Régimen...*, p. 383.

⁵⁶ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 30, destacando que "el enfrentamiento entre derecho común y derecho foral es la versión española de la distinción genérica entre el *ius commune* (el derecho justinianeo) y los *statuta o ius municipale*" y que "la desaparición por los decretos filipinos de los órganos creadores de un derecho foral del reino de Aragón contribuye a anquilosar éste, alejándose paulatinamente de las realidades que había de considerar. La enseñanza obligatoria del derecho real en sustitución del romano en todas las universidades de la monarquía y la extensión de aquél como derecho común subsidiario, y la promulgación durante todo el siglo de órdenes complementarias, modificadoras de los derechos forales o generalizadoras de otras, tanto castellanas como procedentes de países fueristas, son fenómenos que contribuyen a un proceso de unificación que tendrá su culminación en Cádiz".

⁵⁷ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 568.

larmente poseían un innegable afán unificador: buscaban la supresión de las aduanas interiores y la regulación aduanal de los puertos con objeto de fortalecer el mercado local. En cualquier caso, las tensiones se hallarán inevitablemente presentes en el momento de instrumentar las diversas reformas del siglo XVIII, mismas que han sido caracterizadas con el nombre de *borbónicas* y que constituyen un cuerpo heterogéneo y disperso pero no inconexo, al menos en lo que a teleología se refiere.

Destaca dentro de las *borbónicas*, en el ámbito de la estructura territorial, la reforma que trajo consigo el establecimiento de intendencias. En un primer momento la institución tomó el cariz de organización extraordinaria para tiempos de guerra. Felipe V designó superintendentes generales militares "encargados de la administración de los ejércitos, de la organización de la Hacienda y de la asignación de los gastos públicos en las provincias",⁵⁸ que iba sometiendo a su poder. Debe asumirse, sin embargo, que el carácter castrense de la figura no fue óbice para la producción de importantes consecuencias en lo provincial: "en 1718 la España peninsular fue dividida en 18 intendencias. El deseo de formar unidades con cierta homogeneidad de población y superficie llevó a agrupar diversas provincias: ...Álava y Vizcaya con Burgos, Guipúzcoa con Navarra... Por la misma razón se señala por vez primera una nueva provincia: la Mancha, con capital en Ciudad Real. Progresivamente se fueron recortando las competencias de los intendentes y su número, hasta el punto que en 1724 puede darse por suprimida esta organización".⁵⁹ La resolución de 1718 (primera ordenanza de intendentes del cuatro de julio) había establecido la denominación de "intendente de provincia y de ejército" que no llegó a cristalizar. A pesar de ello, y del relativo fracaso de este primer intento, el establecimiento de los intendentes de provincia en España ha sido señalado como la más importante entre las reformas de Felipe V en el ámbito de la administración territorial,⁶⁰ lo cual, según hemos visto, no resulta poca cosa.

⁵⁸ ANES, *El Antiguo Régimen...*, p. 315.

⁵⁹ BURGUEÑO, Jesús, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, CEC, Madrid, 1996, p. 22 y ss.

⁶⁰ Cfr. PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 37.

No será sino hasta la promulgación de la ordenanza de intendentes-corregidores del trece de octubre de 1749,⁶¹ cuando la institución alcance un carácter definitivo y ordinario. "En 1749, bajo el reinado de Fernando VI, se procedió a la reinstauración de las intendencias, pero en esta ocasión se establecieron 'en cada una de las provincias del Reyno'. Se alude, por tanto, a los reinos de la antigua Corona de Aragón y a las provincias castellanas representadas por ciudades con voto en Cortes... En total se trata de 25 intendencias peninsulares y de 2 insulares... a finales del siglo XVIII, España puede considerarse dividida en 34 provincias".⁶² Coincide en la interpretación Calero,⁶³ para quien las intendencias "se correspondían con las provincias re-

⁶¹ NOVR, VII, 11, 24.

⁶² BURGUEÑO, *Geografía...*, *Loc. cit.*, contrastando con la situación a principios del siglo XVIII en que "la España peninsular contaba con 4 territorios forales, 21 provincias con representación en las Cortes de Castilla y 3 reinos en la Corona de Aragón: un total de 28 provincias" y coincidiendo con la división recogida por FLORIDABLANCA en 1785 que "comprendía las provincias siguientes: Galicia, León, Zamora, Toro, Salamanca, Valladolid, Palencia, Burgos, Soria, Segovia, Ávila, Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, Encartaciones de Vizcaya, Navarra, Islas de Gran Canaria, Extremadura, Madrid, Toledo, La Mancha, Cuenca, Guadalajara, Aragón, Cataluña, Valencia, Islas Baleares, Murcia, Jaén, Córdoba, Sevilla, Granada, Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, Nuevas Poblaciones de Andalucía". CALERO AMOR, Antonio María, *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 16, quien recoge el listado de *España dividida en provincias e Intendencias y subdividida en Partidos, Corregimientos, Alcaldías mayores, Gobiernos políticos y militares, así Realengos como de Órdenes, Abadengo y Señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos Intendentes del Reyno, a quienes se pidieron de Orden de S.M. por el Excmo. Sr. Conde de Floridablanca, y su Ministerio de Estado en 22 de marzo de 1785. Con un nomenclátor de los pueblos del Reyno, que compone la segunda parte. En la Imprenta Real. Madrid, MDCCLXXXIX*, apuntando que "es la 'división de FLORIDABLANCA', incorrectamente llamada así, pues el ministro de CARLOS IV no hizo en realidad ninguna división de provincias sino que tan sólo ordenó consignar y catalogar las existentes, enumerando los núcleos de población que pertenecían a cada una de ellas e indicando su situación jurídica".

⁶³ Y difiere, en cuanto al número, ESCUDERO (*Curso...*, p. 777) para quien la Ordenanza de 1749 "dispuso la constitución de veintiocho intendencias o provincias, repartidas de la forma siguiente: cuatro de ejército o militares en los territorios de la Corona de Aragón, una en Navarra, otra en Canarias y veintidós en la Castilla peninsular. De estas últimas, dieciocho fueron propiamente de provincia y cuatro de ejército para las zonas de Andalucía, Extremadura, Castilla la Vieja y Galicia. A la entrada del siglo XIX persistían las mismas intendencias, formando una red provincial que servirá de base para la elección a diputados en las Cortes de 1812. Estas elecciones se realizaron sobre treinta y dos provincias. Como MARTÍNEZ DIEZ ha señalado, tal número provenía de las veintiocho anteriores, con el añadido de las tres provincias vascas y de Asturias, la cual se había segregado de León". Benjamín GONZÁLEZ ALONSO en *El corregidor castellano. 1348-1808*, Estudios de Historia de la

presentadas por ciudades castellanas con voto en Cortes, más Ciudad Real —desgajada de Toledo—, Canarias y, en 1717, Cádiz, junto con los reinos de la Corona de Aragón y el de Navarra".⁶⁴ Siguiendo el hilo argumentativo es imposible dejar de concluir que la figura intendencial cumple una función de enorme importancia en la configuración del mapa provincial español, aun cuando se requiera realizar algunos ajustes, como por ejemplo contabilizar dentro de las provincias al Principado de Asturias que carecía de intendencia propia. En todo caso, como afirma Burgueño, la intendencia en tanto que "innovación administrativa, de signo inequívocamente centralizador, acabó consolidando la provincia como demarcación para la administración periférica del Estado".⁶⁵

Hecho indudablemente significado en el proceso uniformador, dado que "la provincia como demarcación de ámbito inferior al regional tiene su origen en la Corona de Castilla; en la Corona de Aragón el término era exclusivamente sinónimo de reino o principado" por lo que la doble función provincial castellana en materia fiscal y representativa —lo político y lo judicial se reservaba a los corregidores— se extendería con la reforma a la totalidad de los territorios peninsulares, asumiéndose que "la existencia de una provincia debe vincularse a la presencia de unas clases dirigentes urbanas que persiguen la consolidación de su ciudad como polo organizador de un amplio territorio".⁶⁶ Aún más importante para los efectos de este estudio: la ordenanza de intendentes habla de múltiples provincias dentro de un solo reino, regido por una sola Corona,⁶⁷ todo lo cual se afirma sin

Administración/Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, p. 283, habiendo analizado la lista de *personas que actualmente sirven las Intendencias establecidas y que quiere S.M. las exerzan con los Corregimientos de las Ciudades en donde residan, según su Real Decreto...* firmada por el Marqués de LA ENSENADA en dos de diciembre de 1749, concluye que en efecto para 1749 las intendencias castellanas de ejército eran cuatro (Sevilla, Extremadura, Zamora y Galicia) y las de provincia dieciocho (Madrid, Burgos, León-Asturias, Granada, Córdoba, Toledo, Valladolid, La Mancha, Murcia, Segovia, Jaén, Cuenca, Salamanca, Palencia, Toro, Ávila, Soria y Guadalajara).

⁶⁴ CALERO, *La división...*, p. 23

⁶⁵ BURGUEÑO, *Geografía...*, *Loc. cit.*

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ "Para que mi Real intención tenga su debido efecto, mando, se restablezca en cada una de las provincias del Reino una Intendencia, a la cual vaya unido el Corregimiento de la capital; y al cargo de los Ministros, que para ello nombrare, las cuatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra; a cuyo fin los que las ejercieren serán personas de grado, auto-

dejar de reconocer que no llegó a estar "claro el concepto de provincia, por lo que es confusa y equívoca la denominación de territorios, y casi nunca coincidente la enumeración de éstos. Por ejemplo, la 'provincia' de Galicia aparece en la mal llamada 'división' de Floridablanca compuesta de otras siete entidades llamadas también 'provincias': Betanzos, La Coruña, Lugo, Orense, Mondoñedo, Santiago y Tuy. Numerosas entidades eran llamadas simultáneamente provincias, reinos o intendencias, y entidades menores de la categoría de 'partidos' eran también denominadas 'provincias'".⁶⁸

A cada "provincia del reino" correspondió una intendencia a la cual quedaría ligado el corregimiento de la capital. Más allá de ello se experimentarían notables transformaciones: "las atribuciones de los intendentes quedaron perfiladas en la ordenanza de 1766, limitándose a los asuntos de guerra y hacienda, en tanto que los corregidores quedaban encargados de las funciones de justicia y gobierno".⁶⁹ Mas, por encima de todo, el intendente sería el encargado de una de las actividades más caras al ideario ilustrado: la de fomento.⁷⁰ Representaba en su provincia al superintendente general de Hacienda y, en consecuencia, se ocupaba de la dirección de las cuestiones relativas a las rentas reales. Vigilaba la recaudación de las contribuciones, emprendía estudios e investigaciones con objeto de promover el desarrollo y felicidad de la provincia y velaba por la subsistencia de las tropas a su cargo. Por supuesto, los intendentes eran funcionarios de designación real, "auténticos hombres de confianza del go-

alidad, representación y celo, cual corresponde al desempeño de esta importante confianza; reservando el elegir y nombrar los que estimare convenientes, dándoles la jurisdicción y facultades necesarias, con respectiva subordinación y dependencia de los Tribunales superiores según la naturaleza de los casos y cosas, y conforme están distinguidas por las leyes...". *NOVR, ley cit.* Las cursivas son nuestras.

⁶⁸ CALERO, *La división...*, p. 18.

⁶⁹ BURGUEÑO, *Geografía...*, *Loc. cit.* Cfr. *NOVR*, VII, 11, 26.- Separación de los Corregimientos e Intendencias para que no se embarace ni confunda la administración de justicia. 13 de noviembre de 1766.

⁷⁰ "Siendo importantísimo y del privativo encargo de los Intendentes Corregidores el fomentar en los pueblos capaces y a propósito las fábricas de paños, ropas, papel, vidrio, xabón, lienzo, la cría de sedas, establecimiento de telares, y los demás artes y oficios mecánicos por la mucha gente que ocupan y mantienen, por lo que habilitan los naturales, y enriquecen al Reyno; les mando y encargo, apliquen a este fin todas su atención, y a que se executen y cumplan con la mayor exactitud y puntualidad las órdenes generales y particulares que por mi Real Junta de Comercio se les comunicaren". *NOVR*, VII, 11, 24, párrafo 23.

bierno, actuando como agentes comprometidos con el movimiento ilustrado de modernización del país".⁷¹

III. LOS CORREGIDORES ANTE LA REFORMA INTENDENCIAL

Sebastián Martín-Retortillo, al analizar el estado de la organización administrativa a fines del siglo XVIII, sostiene el "carácter centralizado" de la misma concretado a través del "complejo sistema de corregidores, intendentes, intendentes-corregidores". A su entender, "el corregidor es, en tal sentido, la pieza clave de la organización periférica del Estado. Representa a la autoridad real y, al mismo tiempo, preside el correspondiente Cabildo municipal. Son las dos facetas que principalmente lo configuran... Bien entendido... que el corregidor es autoridad delegada del rey y el jefe de la administración municipal; y que si ostenta esta segunda condición es, precisamente, por ostentar la primera".⁷² No escapa a su análisis la importancia centralizadora del hecho de que la figura del corregidor haya sido objeto de una regulación "genérica y uniforme" y concluye constatando, dentro de la dialéctica del Antiguo Régimen, la existencia "de un auténtico y muy fuerte proceso centralizador".⁷³ Todo a partir del corregimiento y de su relación con la estructura intencional, misma que, con su establecimiento, determinó un buen número de cambios en la constitución y funcionamiento de la añeja figura castellana.

La intendencia borbónica se hallaba subdividida en partidos, coincidentes en territorio con las merindades y corregimientos del austracismo. El partido, a su vez, se fraccionaba en alcaldías mayores, encabezadas por un delegado del corregidor a título de teniente o alcalde mayor. De hecho, los "vicios que habían ido acumulando las autoridades, particularmente los corregidores y alcaldes mayores",⁷⁴ han sido vistos como causantes del mal funcionamiento de la adminis-

⁷¹ BURGUEÑO, *Geografía...*, *Loc. cit.*

⁷² MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (coordinador e introductor), *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I: Aproximación histórica (1812-1931), Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, p. 34.

⁷³ *Idem*, p. 41.

⁷⁴ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y en América*, Universidad Central de Venezuela/Consejo de desarrollo científico y humanístico, Caracas, 1966, p. 37.

tración hispánica que trató de ser paliado con la institución intendencial, por lo que no resulta aventurado calificar al intendente peninsular de órgano controlador de un cierto tipo de funcionarios menores que había logrado superar el cambio de casa reinante y traslaparse a la nueva situación.

En cierto modo el intendente vendrá a complementar, como herramienta de uniformidad, a la institución de los corregidores que desde tiempos de los Reyes Católicos⁷⁵ había venido siendo “el instrumento del absolutismo monárquico en España de la que se sirvió la Corona para seguir con su política centralizadora”⁷⁶ y, siendo especialmente claro el desarrollo de la corregiduría bajo Carlos III, su control quedaría confiado a un funcionario de mayor grado aunque “en la práctica, el intendente no era otra cosa que un corregidor con plenos poderes extendidos al nivel de la provincia”,⁷⁷ lo que de inmediato lo colocaba por encima de los encargados de demarcaciones más limitadas, como si se tratase de un intermediario entre ellos y la Corona: “el concepto de intendente es inseparable del de provincia: en cada una de ellas el intendente es la autoridad superior, y, por consiguiente, los corregidores que ejerzan su oficio en lugares integrados en tal provincia le están subordinados”.⁷⁸

No se reduce a ello, sin embargo, la transformación experimentada en el ámbito municipal durante el siglo de las luces. Se significan, en tal proceso, dos vertientes distintas: “la primera de ellas se refiere a las alteraciones que se van fraguando a lo largo del siglo XVIII en el régimen jurídico de la figura del corregidor, oficial del rey en las ciudades, y que determinarán el nacimiento de un representante ‘profesionalizado’”,⁷⁹ mientras que la segunda buscaba una mayor

⁷⁵ TOMÁS Y VALIENTE (*Manual...*, p. 313) señala que “los Reyes Católicos promulgaron en Sevilla el 9 de junio de 1500 una famosa Pragmática... sobre los Corregidores. Tales normas fueron desde entonces la base reguladora de esta importantísima institución. No es extraño, por tanto, que mereciera los comentarios directos y minuciosos de dos juristas: el de Francisco de AVILÉS... y el de Pedro NÚÑEZ DE AVENDAÑO (ambos pertenecientes al *Mos Italicus*)”.

⁷⁶ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 31.

⁷⁷ *Idem*, p. 52.

⁷⁸ GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor...*, p. 248.

⁷⁹ MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, *Bayona en Andalucía. El Estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, CEC/Junta de Andalucía; Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Madrid, 1991, p. 169.

participación de los vecinos en el ámbito del abasto municipal a lo que se encaminó, con poco éxito, “la creación, mediante el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, de dos nuevas figuras: el síndico personero y los diputados del común”.⁸⁰ Sin negar su importancia, es de señalarse que estos cambios no implicaron la pérdida para el corregidor de su carácter de agente del rey y primera autoridad municipal. Continuaba siendo juez en primera y segunda instancia y presidente del ayuntamiento, encargado principalísimo del mantenimiento de la seguridad y el orden público. Lo que ocurre es que tendrá ahora como intermediario entre sí mismo y el rey más que a un funcionario —el intendente— a toda una nueva forma de entender la función pública, esto es, a la categoría ilustrada del “fomento”. Ello explica tanto su profesionalización como su sometimiento, por virtud de Real Cédula de 21 de abril de 1783, a un estricto escalafón que divide a los corregimientos en varias categorías según fuesen de primera clase o entrada, de segunda o ascenso y de tercera o término.

IV. LA INTENDENCIA EN AMÉRICA

En Indias la intendencia presenta matices específicos a los que es necesario referirse con cierta profundidad. La primera de las intendencias en el Nuevo Mundo fue solicitada a Esquilache por el gobernador de Cuba y concedida por real instrucción el 31 de octubre de 1764, correspondiendo al titular de ella, exclusivamente, el conocimiento de las causas de hacienda y guerra. La ordenanza con que se acompañó a la real instrucción se elaboró en concordancia con las peninsulares de 1718, 1749 y del 17 de diciembre de 1760, pero “contemplando todas aquellas modificaciones que exigían las condiciones particulares de la región”.⁸¹

Polémica la hubo desde el principio. Con objeto de hacer frente a tal hecho, la Corona se sirvió de visitadores encargados de dictaminar acerca de la posibilidad de una efectiva aplicación de la institución en Ultramar. Resultado de una de aquellas visitas es un documento cuyo título resulta en sí mismo sumamente revelador del trasfondo

⁸⁰ *Idem*, p. 170.

⁸¹ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La intendencia...*, *Loc. cit.*

ideológico que prevalecía entre el grupo gobernante. Nos referimos al *Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las provincias de este Reino de Nueva España*, obra de José de Gálvez datada en 15 de enero de 1768, en cuyo cuerpo la propuesta intencional aparece como compatible con la heredada división de los reinos y provincias pertenecientes a la monarquía española.

El *Plan* de Gálvez se hacía eco de la protesta metropolitana en contra de la corrupción imperante en los corregimientos y las alcaldías mayores. Sugería el establecimiento en el virreinato septentrional de once intendencias, correspondiendo a la de México la calidad de intendencia general y de ejército. Buscaba uniformar "el sistema público y económico con el de la Matriz de que resultará, entre otras muchas utilidades que acreditará el tiempo, la de entenderse después fácilmente este gobierno con el Superior de España, y no tener que aprender aquí los que vienen a servir empleos unas reglas opuestas y al menos bien distintas de las que allá se observan",⁸² al tiempo que el virrey contaría, por fin, con funcionarios provinciales honestos y eficaces que le permitirían gobernar eficientemente "las dilatadas provincias de un Imperio inmenso".⁸³

A pesar de que todos los oficiales del reino quedarían "sometidos al virrey como Jefe superior y Superintendente de rentas",⁸⁴ la intendencia no recibió buena acogida por parte de virreyes novohispanos como el arzobispo Alonso Núñez de Haro⁸⁵ y Antonio María de Bucareli y Ursúa.⁸⁶ Todos estos factores coadyuvaron a que la figura no se consolidara en el Anáhuac sino hasta el año de 1786 en que se aprueba la Real Ordenanza de intendentes para el virreinato, instru-

⁸² *Informe y Plan de Intendencias para el reino de Nueva España presentado por el Visitador D. José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix, y recomendado por el Obispo de Puebla y el Arzobispo de México*. En NAVARRO GARCÍA, Luis, *Intendencias en Indias*, Consejo superior de investigaciones científicas/Escuela de estudios hispano-americanos de Sevilla, Sevilla, 1959, apéndice II, p. 169.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La Intendencia...*, p. 38. El *Plan* se refiere al virrey, en este punto, como "Supremo Jefe del Reino". En NAVARRO, *Intendencias...*, apéndice II, p. 170.

⁸⁵ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 260. NÚÑEZ DE HARO fue señalado como eterno enemigo de los criollos por el patriota mexicano fray Servando Teresa de MIER. Su oposición, en tal virtud, podría servir para solidificar la tesis de H. PIETSCHMANN en torno a la calidad de la intendencia como forma de reivindicar a las incipientes burguesías locales.

⁸⁶ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La Intendencia...*, p. 39.

mento que resultará fundamental para el desarrollo de la figura no solamente en México sino en el resto del continente.

Visita similar a la de Gálvez emprendió José Antonio Areche en Perú, Chile y el Río de la Plata en 1776, mismo año en que se estableció en Venezuela la primera de las intendencias sudamericanas,⁸⁷ la cual Gisela Morazzani reputa como análoga a la cubana pero "notablemente reforzada",⁸⁸ y que resultaría exitosa pues en aquellas tierras, a diferencia de las mexicanas, "se estrenaba nueva organización, no había problemas de intereses preexistentes".⁸⁹ En 1777 Manuel Ignacio Fernández es designado intendente en las provincias del recién creado virreinato del Río de la Plata, lo que supone el inicio de un importante proceso que culminará con la división del territorio en ocho intendencias y dos gobernaciones militares por Real Ordenanza del año 1782, "verdadero código de 276 artículos sobre la materia, que recibió un complemento de 15 resoluciones en 1783".⁹⁰ La intendencia sería, por primera vez en América, una intendencia de ejército y provincia, por lo que no se restringiría al intendente a conocer de las causas de guerra y hacienda, sino que tendría facultades también en las de policía y justicia. En lo sucesivo "el jefe de la provincia cabeza del virreinato o capitán general es un *intendente general de ejército y provincia*, en tanto que los de las restantes del mismo distrito son sólo *intendentes de provincia* con título de *gobernador intendente*. Comparado el sistema con el anterior, lo que había sido mera acumulación de oficios de gobierno, justicia o guerra en una persona, aparece ahora institucionalizado al crearse un cargo o 'empleo' que en sí mismo abarca la competencia de los distintos ramos, y que presenta la novedad de unir también las funciones de Hacienda, que siempre se habían mantenido separadas".⁹¹

En contraste con la intendencia peninsular es necesario destacar que con la americana se buscó no sólo el control sino la paulatina

⁸⁷ Y no de las "continentales", como la reputa MORAZZANI, pues en 1764 se había creado la intendencia de Luisiana. Cfr. DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*. UNAM, México, 1994, p. 214.

⁸⁸ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La Intendencia...*, p. 40.

⁸⁹ DOUGNAC, *Manual...*, *Loc. cit.*

⁹⁰ *Idem*, p. 215.

⁹¹ GARCÍA-GALLO, Alfonso, "La evolución de la organización territorial de las Indias", *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987, p. 882.

eliminación de los corregimientos y alcaldías mayores. Y es que en las Indias la situación de abuso⁹² había alcanzado rasgos alarmantes: "mal retribuidos, los corregidores... cedían con facilidad a la tentación de querer enriquecerse rápidamente a costa de sus vasallos; ellos y los curacas (caciques) cobraban dos veces el tributo, haciendo dos padrones, uno para su propio uso y ganancia, otro para la Real Hacienda".⁹³ No es extraño que entre la variedad de medidas que tomó Túpac Amaru en la rebelión que encabezó en el Perú (1781) estuviese —alegando el caudillo haber recibido supuestas órdenes reales— la de declarar extinta la corregiduría. En consecuencia, "fue política de la Corona que se fueran reemplazando por los intendentes —o sus representantes, los subdelegados—, los corregimientos y alcaldías mayores según fueran vacando. Por ejemplo, así se dispuso para Nueva España respecto de las alcaldías mayores o corregimientos de Valladolid (Michoacán), Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas. Se procuró que, en general, los antiguos corregimientos fueran gobernados por representantes —subdelegados— del intendente",⁹⁴ todo lo cual nos muestra la peculiar flexibilidad que poseía la institución intendencial y su adaptabilidad a los diferentes intereses regios, siempre condicionados por la diversidad no sólo de las circunstancias sino de los propios análisis que recaían sobre ellas. De hecho, en la misma línea de pensamiento, es digno de destacarse que la gran diferencia que existe entre la intendencia peninsular y la indiana se presenta indudablemente condicionada por el hecho de que, fuera del de Navarra, en la España europea no quedaban virreyes, por lo que el intendente pudo depender directamente del rey, en tanto que en Amé-

⁹² No sólo: también de reivindicación de localismos, tal como señala VÁZQUEZ ("El contexto...". *Loc. cit.*): "como sabemos, el gobierno español se ejercía en la Nueva España en tres niveles: el central de Rey y sus consejos, el virreinal y el local de los municipios. La Corona trató de controlar a los municipios, mediante los corregidores, sus representantes en los municipios, pero por la necesidad de ingresos los cargos municipales se pusieron en venta, convirtiéndose en propiedad, sobre la que había el derecho de traspasarlos como herencia a los descendientes, lo que permitió a las élites locales consolidar su poder. A esto se superpuso la compleja organización política dividida en reinos, gubernaturas, audiencias y, desde 1786, en intendencias y provincias internas; todo esto agudizó el fuerte regionalismo que se había generado".

⁹³ PÉREZ, Joseph, *Los movimientos precursores de la emancipación en Hispanoamérica*, Alhambra, Madrid, 1977, p. 112.

⁹⁴ DOUGNAC, *Manual...*, pp. 219-220.

rica los intendentes "estaban supeditados en lo gubernativo, económico, guerra y Real Hacienda al virrey, representante de la Corona y máxima autoridad en el virreinato, o al gobernador y capitán general, a quien como jefe de la provincia debíanle respeto y sujeción".⁹⁵

Establecido el régimen intendencial en buena parte de la América española un "tercer paso" que señala Morazzani consistió en homogeneizar el sistema, a lo cual se abocó el propio José de Gálvez ya como Secretario de Estado en el Despacho Universal de Indias. Así, por ejemplo, la intendencia venezolana habría de ceñirse a los términos de la Real Ordenanza rioplatense, mientras que la intendencia establecida en Luisiana tendría que ajustarse a la Ordenanza novohispana. El proceso homogeneizador coincide en tiempo con el relativamente tardío establecimiento de la intendencia en los virreinos de Nueva Granada (1783) y del Perú (1784), en las islas de Puerto Rico y Filipinas (también en 1784) y en los territorios centroamericanos de San Salvador, Chiapas, Nicaragua y Comayagua (1785); tendrá su mejor arma en la Ordenanza para la Nueva España de 1786, misma que llegará a sustituir a la del Río de la Plata en la calidad de referente y modelo de la institución para ambas Américas hasta la aparición, en 1803, de la Instrucción General de Intendencias Americanas, intento de uniformidad que alcanzará un éxito bastante menor debido a la confusión que provocaba su falta de concordancia con otras disposiciones, problema que trató de resolverse apelando a la suspensión y hasta a la derogación de parte de la normatividad derivada de la propia Instrucción. Es este hecho lo que autoriza a afirmar que las intenciones homogeneizadoras de la institución intendencial indiana llegarán prácticamente intactas a las Cortes Extraordinarias de Cádiz. También su atractivo para un buen número de hispanoamericanos: a instancias del diputado cubano Andrés de Jáuregui, se aprobó en Cortes la creación de dos intendencias más para Cuba "como medio de proporcionar un mejor servicio y administración de las rentas de la isla",⁹⁶ mientras que Rafael de Zufriátegui solicitaría, como medida de protección militar, el establecimiento de una en Montevideo.⁹⁷

⁹⁵ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La Intendencia...*, p. 103.

⁹⁶ BERRUEZO LEÓN, María Teresa, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, prólogo de José Luis ABELLÁN, CEC, Madrid, 1986, p. 262. *Cfr.* DS 26-II-1812, p. 2826 y ss.

⁹⁷ *Idem*, p. 182.

No fue la heterogeneidad un rasgo exclusivo de la intendencia india: la propia conformación territorial de las Indias acusó cierta falta de uniformidad como consecuencia de la aplicación de las reformas borbónicas. Y ello básicamente porque el régimen intencional alcanzó solamente a algunas provincias mientras que en el resto se conservó el antiguo sistema de los "gobiernos políticos y militares" que en buena medida se mantenía intacto desde el siglo XVI. "Existe en consecuencia una doble organización territorial: la de las provincias regidas por un gobernador que es comandante general, y la de aquellas otras a cuyo frente figura un intendente, que acapara la suprema gestión de todas las materias de gobierno, justicia, hacienda y guerra",⁹⁸ situación que no podía satisfacer a los uniformismos de signo ilustrado y, más adelante, liberal: el "vivo deseo" que expresaba Carlos III al inicio de las Ordenanzas rioplatense y novohispana en orden a "uniformar el gobierno de los grandes imperios que Dios me ha confiado, y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados dominios de las dos Américas" no alcanzaría una cabal realización y quedaría en calidad de asignatura pendiente.

Cabe ahora preguntarse cuál fue el significado, en el imaginario territorial, de la institución intencional. Pietschmann se pronuncia, analizando el caso concreto del virreinato de la Nueva España, por dejar de ver en la intendencia un mero instrumento centralizador de corte francés: "de ninguna manera, sin embargo, debe concluirse que por el nombre, el sistema de intendencias se exportó a la Nueva España desde Francia pasando por España... En oposición al intendente francés, el novohispano no tenía la responsabilidad de subordinar

⁹⁸ ESCUDERO, *Curso...*, p. 779. Alfonso GARCÍA-GALLO señala que la heterogeneidad en la aplicación de la figura intencional provoca que "a diferencia de la época anterior, no todas las provincias tengan la misma organización. Hay algún distrito de gobierno superior, como es el virreinato de Nueva Granada, donde se mantiene en todo él la organización antigua, sin que los intentos de introducir las intendencias lleguen a prosperar. En otros, como el virreinato de Buenos Aires, hay provincias donde se establecen intendencias: v. gr., Montevideo, Misiones, Mojos y Chiquitos; en el reino de Guatemala, en parte de la provincia no las hay, y sí en el resto de ella, como San Salvador y Chiapa; en las Provincias internas del Norte de la Nueva España, Nuevo México y la Baja y Alta Californias no se integran en ninguna intendencia. Y aún en una misma provincia, hay ciudades o comarcas que quedan fuera de la intendencia; así, p. ej., en la de Honduras, la plaza y puerto de San Fernando de Omos permanece como 'Gobierno político y militar'." Vid. GARCÍA-GALLO, "La evolución...", p. 881.

a cualquier autoridad citadina (*sic*) o de otro tipo (a) los organismos de la autoridad central, expresión de la voluntad del monarca. Por tanto, no fue un instrumento destinado a centralizar y a unificar internamente al reino".⁹⁹ No lo fue, al menos formalmente, agregaríamos.¹⁰⁰ En cualquier caso, para el novohispanista —que con acierto ha denunciado la existencia del nada francés antecedente de las superintendencias de la época habsburgo— el ideario ilustrado español más que buscar obsesivamente y a título de petición de principio la centralización del reino trataba de hallar la solución más adecuada en orden a lograr un alto grado de eficiencia administrativa.¹⁰¹ Si esto se lograba manteniendo e incluso robusteciendo el autogobierno de las aristocracias locales, la potestad mayestática no opondría reparo alguno.

Posición heterodoxa, ciertamente, fundada en argumentos muy atendibles aunque acaso localistas en extremo. Para el autor de referencia, la centralización novohispana es un proceso que puede observarse desde fechas cercanas a la Conquista y bastante anteriores al iluminismo. "Los funcionarios de los niveles de provincia, distrito y locales perdieron cada vez más sus poderes, para cedérselos a las autoridades centrales del virreinato... Esta expansión de los poderes del virreinato y de la Audiencia de México también se puede ver claramente en la creciente extensión geográfica de su jurisdicción. A principios del siglo XVIII también las provincias del norte del virreinato quedaron subordinadas a la Audiencia de la capital, mientras que la Audiencia de Guadalajara se mantenía limitada a casi los

⁹⁹ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, pp. 239-240.

¹⁰⁰ Aunque las formas provincialistas también se guardaron en la Francia dieciochesca, según afirma TOCQUEVILLE en *El Antiguo Régimen y la Revolución*, 2a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 1993, I, p. 79: "del mismo modo que la administración central no tiene en realidad más que un agente en París, tampoco tiene más que un agente en cada provincia. En el siglo dieciocho aún se encuentran grandes señores que ostentan el nombre de gobernadores de provincia... Se les siguen concediendo honores, pero no poder. En realidad es el intendente quien posee todos los poderes del gobierno".

¹⁰¹ En el mismo sentido Joseph PÉREZ (*Los movimientos...*, p. 99) para quien la reforma de las intendencias trataba únicamente de "dar mayor eficacia a la administración y de acrecentar y sanear las rentas del Estado". Sin embargo, el autor reconoce (p. 17) que el final del autogobierno municipal fue un agravio para los criollos americanos y que no hubo más paliativo que la figura del "cabildo abierto", con lo cual se aleja de la postura de PIETSCHMANN que ve en las subdelegaciones intencionales una posibilidad de autogobierno eficaz de los notables locales.

mismos territorios que se le habían asignado a finales del siglo XVI".¹⁰² La situación de creciente centralización mantuvo un desarrollo sostenido de forma tal que "si se compara la anterior organización del virreinato con la nueva delimitación de 1786-1787, se verá que la diferencia era menor de lo que en un principio parecía".¹⁰³

Siguiendo el hilo conductor de esta sugerente interpretación, la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España de 1786 lejos de buscar el exterminio de los incipientes autogobiernos locales trató de transformarlos y promoverlos procurando que la administración de las localidades se convirtiera en un instrumento al servicio de la utilidad común. En tal sentido debe encuadrarse la concebida desaparición de los corregidores y alcaldes mayores que "tuvo el significado de una modificación de la política del gobierno, que cambiaba una administración local y distrital estatizada por una administración exclusiva de los locales honorables".¹⁰⁴ Un esfuerzo, pues, descentralizador en cierto grado, por lo que no resulta clara la posterior afirmación que señala que el objetivo de los reformistas ilustrados, con el visitador José de Gálvez a la cabeza, era el de "unificar la organización burocrática de la Nueva España con la de la metrópoli".¹⁰⁵ ¿Dónde está la "confianza en los locales notables" en la organización intendencial de la Península? ¿Dónde el esfuerzo descentralizador? ¿Requería la España peninsular de descentralización semejante? Pietschmann responde a estos reparos afirmando que los conceptos de centralización y descentralización tienden a ser arbitrarios, y haciendo votos por la producción de nociones más asépticas que dejen de lado cualquier tipo de prejuicio. Ello —desde luego— no deja de ser necesario,¹⁰⁶ pero precisamente muestra con mayor fuerza la disparidad de condiciones existente entre la España europea y la ultramarina, como confiesa el propio autor: "si las resoluciones de la Ordenanza de 1786 efectivamente hubiesen sido expresión de esfuerzos centralizadores, entonces la anterior organización habría tenido que ser descentralizada... (en reali-

¹⁰² PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 116.

¹⁰³ *Idem*, p. 130.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 187.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 199.

¹⁰⁶ Como lo es también tener presente la distinción existente entre "centralización" y "uniformidad".

dad) el virreinato de la Nueva España estaba mucho más centralizado que la metrópoli".¹⁰⁷

Afirmación semejante conlleva el riesgo de olvidar que, a raíz de la desvirtuación de los corregimientos americanos, comenzó a operarse lo que Josefina Vázquez ha caracterizado como una "federalización clandestina" y que de hecho constituyó la situación que el proyecto dieciochesco de modernización trató —en buena medida infructuosamente— de contrarrestar: "el objetivo verdadero era controlar el aparato administrativo desde la metrópoli y sacar provecho de 'las colonias' de ultramar. En la práctica, la nueva división de intendencias fortaleció los intereses regionales y pretendía responder a la integración de los mercados locales y de las redes comerciales que se habían constituido; junto a las reformas fiscales y comerciales, las intendencias contribuyeron a desarticular la vida económica, política y administrativa del virreinato",¹⁰⁸ dándole un cierto ropaje legal a la 'federalización' vigente al tiempo que, desde Madrid, se pretendía dirigirla.

Creemos, por tanto, que resulta más exacto ver en la creación americana de intendencias tanto un esfuerzo centralizador como uno descentralizador, tal como señaló en su momento Navarro García. Descentralizador "sólo en cuanto que el virrey dejaba de tener directamente el ejercicio de sus omnímodas facultades sobre toda la masa de la población y de las numerosas Justicias Superiores",¹⁰⁹ pero centralizante si "se conseguía la estricta observancia de la Ley"¹¹⁰ en todo el virreinato, ley por virtud de la cual las autoridades provinciales dejarían paulatinamente de responder frente al virrey para colocarse en situación de franca y directa dependencia jerárquica respecto de las autoridades metropolitanas. Al menos tal parece haber sido la intención última de Gálvez para quien "el meridiano político de Salta, Arequipa o Durango dejaría de estar en Buenos Aires, Lima o México para pasar directamente por Madrid".¹¹¹ No hay que olvidar que "las intendencias iniciaron el proceso de fragmentación de las grandes provincias de la antigua división y restaron también auto-

¹⁰⁷ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 242.

¹⁰⁸ VÁZQUEZ, "El contexto...", p. 82.

¹⁰⁹ NAVARRO, *Intendencias...*, p. 97.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Idem*, p. 98.

mía a los municipios, al ponerlos bajo el control de los intendentes, en un modelo parecido al que establecería más tarde el centralismo".¹¹² Con todo, no deja de parecer apresurada la fórmula "descentralización en los reinos, centralización en el Imperio colonial" por cuanto que, como ya hemos señalado, el virrey conservó —a pesar de que pueda sostenerse válidamente que tal no era la intención de los promotores de la intendencia, Gálvez a la cabeza— su situación de preeminencia en el enorme distrito de su superior gobierno.

De entre todo el caos de pretensiones y concepciones una cosa puede sacarse en claro: al lado de la ilustrada búsqueda del mejoramiento de la organización burocrática figura la intención de mantener unido al imperio español. Existe —y esto es lo que verdaderamente nos concierne— cierta idea de "Imperio" y cierta conciencia de la necesidad de su modificación ordenada al mantenimiento de su cohesión. "Los estadistas ilustrados del reinado de Carlos III no sólo planeaban la creación de un espacio económico cerrado compuesto por España y sus colonias, sino que querían lograr una unión de todas las partes del imperio español en un Estado nacional unitario, fortificado internamente como Gran España (al que se llamó 'cuerpo unido de Nación')... El sistema de intendencias se transformó en el más importante instrumento para alcanzar estos objetivos".¹¹³ Ante la relatividad de su éxito, los esfuerzos por la conservación del Imperio se multiplicarán, aunque la clara conciencia de lo que bien podría llamarse "necesidad de lo nacional" se irá difuminando con suficiente rapidez como para desaparecer por completo en el corto espacio de unas cuantas décadas. En este proceso deben enmarcarse, en ulteriores tiempos, las peticiones formuladas por el virrey, conde de Revillagigedo, en el sentido de reforzar, dentro del sistema intencional, la autoridad virreinal, así como los proyectos autonómicos del intendente José de Ábalos,¹¹⁴ del conde de Aranda y de

¹¹² VÁZQUEZ, "El contexto...", *Loc. cit.*

¹¹³ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 302.

¹¹⁴ Por representación a CARLOS III de fecha veinticuatro de septiembre de 1781, el intendente ÁBALOS proponía una "oportuna y cuerda división del Imperio, la creación de 'monarquías particulares separadas' de España. Convendría desprenderse de las provincias comprendidas en los distritos a que se extienden las Audiencias de Lima, Quito, Chile y La Plata, como asimismo de las Islas Filipinas y sus adyacentes, erigiendo y creando de sus extendidos países tres o cuatro diferentes monarquías. Príncipes de la familia real serían los

Manuel Godoy y la propuesta descentralizadora formulada en 1806 por el intendente de Puebla, Manuel Flon, que "no sólo veía en la descentralización un medio para mejorar el funcionamiento de la administración, sino antes que nada una forma de frenar los esfuerzos tendientes a una posible independización".¹¹⁵

Centralización aparte, es evidente que "las intendencias existieron porque el rey quería modernizar la organización de sus dominios, uniformarlos y promover su bienestar, amén de mejorar los ingresos fiscales y las condiciones de defensa".¹¹⁶ En tal virtud nos parece que la noción que más tiene que ver con el "imaginario territorial" (esto es, con el "Imperio", la "Monarquía" o el "cuerpo de nación") es la de uniformidad. De que la Corona tenía clara conciencia de lo gradual que tendría que ser el proceso no puede caber duda si se repara en los diversos cuerpos normativos que lo encauzaron en cada tiempo y en cada lugar. El intendente no sustituyó a las autoridades superiores en ninguna de las partes de la monarquía. Convivió, allí donde los había, con los virreyes, como lo hizo con los gobernadores que procedían de la Nueva Planta peninsular. Si se le iba a terminar por conceder plenos poderes para actuar en su demarcación como único y absoluto representante del monarca es algo que no podemos saber. "Los Borbones no suprimen en América las instituciones creadas por los Austrias, pero instalan al lado de aquéllas otros cuerpos paralelos que concentran cada día más la realidad del poder... El método es siempre el mismo: no se suprimen las instituciones heredadas de los Austrias, pero poco a poco, se les va cercenando el poder efectivo con la progresiva instalación de una administración más personalizada, más moderna, que goza de toda la confianza de la Corona".¹¹⁷ El hecho es que en lo que pudo conocer-

soberanos de aquellas naciones, que quedarían unidas a España por lazos sentimentales, comerciales y políticos muy estrechos. Éste es, además, el verdadero interés de España; separada de aquellos territorios, podrá consagrar todas sus energías a sus problemas propios". PÉREZ, *Los movimientos...*, p. 139. Las cursivas son nuestras. En parecidos términos se presentan las propuestas de ARANDA y de GODOY, que tendremos ocasión de analizar más adelante. En todo caso, es necesario tener en cuenta que, como señala PÉREZ, estos proyectos "no tuvieron la menor influencia en la política oficial seguida por España en América", *idem*, p. 141.

¹¹⁵ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 296, nota 105.

¹¹⁶ DOUGNAC, *Manual...*, p. 218.

¹¹⁷ PÉREZ, *Los movimientos...*, pp. 7-8.

se de su desarrollo la figura intendencial se mostró formalmente respetuosa del resto de las autoridades locales, lo cual contribuye a replantear su concepción como herramienta de consolidación del poder central permitiéndonos verla, con mayor exactitud, como lo que fue: un instrumento de fomento que se significó también como un factor importante en la configuración y pretendida uniformización territorial de las Españas. En este sentido la intendencia “ejercía dobles funciones. De una parte, permitía al virrey tener en la mano, con mayor facilidad, el gobierno del desmesurado territorio de su jurisdicción. De otra, centralizaba efectivamente la vida de toda la Provincia en la de su Capital, residencia del Intendente, creando una serie de vínculos entre ésta y todo su distrito”,¹¹⁸ con lo que la configuración provincial de las Américas se colocó en una posición de franca y definitiva consolidación.

Organismos que colaboraron con el intendente en la labor de fomento y promoción fueron las Juntas provinciales, claro antecedente de las Diputaciones provinciales doceañistas. Creadas por decreto del cinco de abril de 1780, se hallaban conformadas “por el Intendente y el contador, un regidor o capitular del Ayuntamiento, nombrado por éste y por el administrador general de rentas, ‘los cuales citando y

¹¹⁸ NAVARRO, *Intendencias...*, *Loc. cit.* Parece inexacto, sin embargo, afirmar que “la división territorial en Intendencias sirvió de base a la de todas la Repúblicas americanas” por cuanto que se olvida el importante papel que en tal configuración jugó la división en distritos de Audiencia, aunque lo sostenido por Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ (*El Antiguo Régimen...*, p. 237) en el sentido de que “el actual mapa de Hispanoamérica reproduce más bien las fronteras de las audiencias que las de los virreinos” deba sujetarse a revisión (baste considerar que en Centroamérica, con una sola Audiencia en Guatemala, existen hoy cinco Estados independientes). La afirmación de NAVARRO es de cualquier forma oscura pues no se alcanza a comprender si se refiere a la conformación misma de las Repúblicas en sí o a su división interna. En este último caso, es incontestable que las intendencias novohispanas sirvieron como base para la creación de los estados federados en la Unión mexicana (1823-1824), recordando siempre que el virreinato septentrional resintió una división intendencial más acusada que los meridionales. En cuanto a la relación dialéctica intendencia-provincia, el ejemplo constitucional venezolano (único anterior a Cádiz) puede resultar particularmente descriptivo: “en Venezuela se produce la elaboración, el 5 de julio de 1811, del Acta de Independencia, que firman 42 diputados de siete provincias: Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo; faltan los representantes de Coro, Maracaibo y Guayana”. VILLABONA BLANCO, Ma. Pilar, “Aproximación al estudio comparativo de las Constituciones de Venezuela y Cádiz, 1811-1812”. *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, edición al cuidado de Juan CANO BUESO, Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1989, p. 782.

oyendo en conferencia cuando lo tuvieren por conveniente al Procurador Síndico y al Personero...’, se congregaban para examinar detenidamente las reformas que habrían de introducirse con acuerdo a la población, su producción, comercio e industrias, conjugando, en lo posible, el alivio de los vasallos con las obligaciones de la Corona”.¹¹⁹ De suerte desigual, las Juntas llegaron a intervenir en todo lo referente al gobierno, dirección y administración de las rentas reales (instrucción general del cuatro de octubre de 1799) hasta que la instrucción general del 30 de julio de 1802 las declaró extintas, con lo que se retornó al sistema de las Juntas informativas semanales en las que simplemente se daba cuenta al intendente de la marcha de la administración en la demarcación. Este tipo de Juntas se denominará “de gobierno” en las principales Ordenanzas intendenciales americanas (Río de la Plata, Nueva España y general) y se desenvolverá hasta llegar a constituir organismos de mayor envergadura, como la Junta Superior de Real Hacienda, con jurisdicción sobre todo un virreinato. Más limitado al ámbito provincial resultará el sistema de Juntas de Hacienda cubano creado el 27 de febrero de 1812 (esto es, tan sólo unos cuantos días antes de la promulgación de la Constitución de Cádiz) a imagen del de las Juntas peninsulares de 1780.

El fugaz —pero importante— paso de las Juntas provinciales por el universo administrativo español adquiere relevancia cuando se lo contrasta con el caso francés. En la Francia prerrevolucionaria, concretamente en 1787, “se puso junto al intendente una asamblea provincial que vino a ser el verdadero administrador del país”.¹²⁰ El hecho tuvo gran influencia en el plano de la aplicación de la legislación administrativa —ya para entonces de profundo sentido revolucionario—, en el de la centralización y, en última instancia, en el del estallido político de la Revolución: “una legislación tan contraria a la precedente y que cambiaba de forma tan completa no sólo el orden de los asuntos, sino la posición relativa de los hombres, tuvo que ser aplicada a la vez en todas partes y también en todas partes más o menos del mismo modo, sin ningún respeto a las costumbres anteriores ni a la situación particular de cada provincia. ¡Hasta tal punto el espíritu unitario de la Revolución se había adueñado del viejo go-

¹¹⁹ MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *La Intendencia...*, p. 83.

¹²⁰ TOCQUEVILLE, *El Antiguo Régimen...*, I, p. 195.

bierno al que iba a derribar!"¹²¹ ¿Es que el poder central no podía confiar sino en organismos unipersonales para impulsar las reformas administrativas sin que tal impulso se tradujese en una Revolución política? ¿Por qué fueron estas Juntas, aun con su naturaleza provincial, instrumentos para la centralización política? ¿Tienden las asambleas, por naturaleza, al espíritu revolucionario? ¿Se dio cuenta de ello la potestad regia española y por eso hizo desaparecer las Juntas provinciales? ¿Qué retraso significó tal desaparición en la total centralización de España, supuesto que ésta haya sido realmente deseada?

Pues no lo sabemos de cierto pero resulta curioso que con ocasión del alzamiento contra Napoleón en 1808 se hayan constituido Juntas provinciales "elegidas sobre la base del sufragio universal" y que precisamente a ellas les haya sido confiada en un principio la tarea revolucionaria, si bien, como afirma Marx, "el pueblo, al designar estas autoridades, no pensó en limitar sus atribuciones ni en fijar término a su gestión. Naturalmente, las Juntas sólo se preocuparon de ampliar las unas y de perpetuar la otra. Y así, estas primeras creaciones del impulso popular, surgidas en los comienzos mismos de la revolución, siguieron siendo durante todo su curso otros tantos diques de contención frente a la corriente revolucionaria cuando ésta amenazaba desbordarse".¹²² No menos significativa será la inclusión de la figura de las diputaciones provinciales en el texto de la revolucionaria Constitución de Cádiz.

V. LAS PIEZAS DEL ROMPECABEZAS PENINSULAR

1. La antigua Corona de Castilla y sus divisiones internas

Al analizar la división territorial de lo que fue hasta principios del siglo XVIII la Corona de Castilla, deben tomarse en consideración los siguientes rasgos distintivos:

- La debilidad del cuerpo político provincial.
- La consecuente importancia de la vida municipal.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² MARX, *España...*, p. 27.

- La marcada significación de las ciudades con voto en Cortes en el proceso de división y clasificación territorial.
- El carácter tributario de tal división, derivado de la asunción castellana de la carga fiscal que representaron los proyectos internacionales de la monarquía.

A diferencia de Aragón y de Navarra, tierras forales y virreinales, lo provincial castellano en cuanto régimen de administración territorial es difícilmente reconocible. En razón de ello "entre el poder central y el local, o los señoríos en su caso, se da en Castilla un vacío casi absoluto, sólo atenuado por la existencia de ciertas demarcaciones o *provincias*, de naturaleza financiera, así como por la consolidación de los corregimientos municipales. Éstos llegan a configurar un distrito de confuso alcance, más amplio que el estrictamente local y menor que las circunscripciones territoriales antes conocidas",¹²³ sin que pueda asimilarse al cuerpo de provincia. No había, pues "nada verdaderamente sólido entre los municipios y el poder central; existían reinos: de León, de Toledo, de Sevilla... pero esta titulación ostentosa no encerraba ninguna realidad, no eran unidades administrativas a ningún nivel".¹²⁴

Ajeno, pues, a reivindicaciones provincialistas se desenvuelve en buena medida el proceso formativo de la Corona de Castilla, con todo lo que ello podía significar para la consolidación del poder regio, resultando perfectamente localizables en tiempo y espacio los primeros brotes provincianos frente a una Corona que presentaba ya para entonces un grado notable de cohesión, según ha concluido José María Portillo tras estudiar la obra de Juan Antonio Llorente: "la diferencia fundamental que distingue a las provincias vascas dentro de la monarquía, esto es, su carácter de 'cuerpos políticos de provincia', tiene un datable y concreto origen: 'hasta el siglo XIV no se distinguieron de las provincias castellanas en la menor cosa sustancial'. No existiendo cuerpo político de provincia eran las ciudades o villas los esenciales elementos pre-provinciales, al igual que en Castilla, 'gobernándose independientemente de sus comarcas'. La distinción posterior la cifra Llorente en una posterior evolución diferen-

¹²³ ESCUDERO, *Curso...*, p. 775.

¹²⁴ DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, p. 110.

ciada: lo que en Castilla se destruye en las provincias se mantiene (los fueros) aprovechándose la consolidación de privilegios para alcanzar su territorialización 'y he aquí todo el principio de las distintas formas de gobierno que se notan entre unos y otros vasallos'".¹²⁵

De esta manera, el distingo radica en la mayor o menor fuerza del pactismo y de la posibilidad de defensa frente a actitudes desaforadas por parte de un absolutismo real en franco ascenso. Por ello es que lo que se reivindica al finalizar el Antiguo Régimen son propuestas en el sentido de, por ejemplo, concebir históricamente una supuesta no incorporación del señorío de Vizcaya a la Corona castellana, sucediéndose en su gobierno los reyes de Castilla más por derecho de sangre que por otra cosa, con lo cual Vizcaya garantizaría la conservación de su *Constitución* señorial. Con ello se reivindicaba, de paso, el carácter de cuerpo provincial existente "desde los siglos más remotos".¹²⁶

La vida territorial, sin embargo, se halló en sus orígenes igualmente marcada por la pre-provincialidad en todos los territorios de la Corona castellana, lo que de inmediato nos lleva a la segunda de las características que hemos señalado. Es lo municipal lo que destaca y lo que configura el ámbito de intermediación entre los intereses populares y los regios, a grado tal que —tercera y cuarta características— serán las ciudades con voto en Cortes las entidades que fungirán como base para la nueva división que los requerimientos tributarios hacían ya impostergable.

Con la mirada puesta en los proyectos exteriores y en las responsabilidades que conllevaba la impresionante extensión del ámbito de influencia castellana llevada a cabo durante los siglos XV y XVI, surge "en esa centuria una nueva división, de carácter fiscal, que según el censo de 1591 comprendía un total de cuarenta circunscripciones: de ellas, treinta y dos *provincias* nominales, y otras ocho que

¹²⁵ PORTILLO VALDÉS, José María. "Momento preconstituyente, debate constitucional: las provincias exentas y la monarquía hispana en la crisis del Antiguo Régimen". *Materiales...*, p. 652. Las citas son de LLORENTE, Juan Antonio, *Noticias históricas de las tres provincias vascongadas en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de sus fueros*, Madrid, 1806-1808.

¹²⁶ Vid. PORTILLO, "Momento...", p. 653, donde se analizan los argumentos de Francisco de ARANGUREN Y SOBRADO en su *Demostración del sentido verdadero de las autoridades de que se vale el doctor D. Juan Antonio Llorente*, Madrid, 1806.

lo eran de hecho, con independencia de las Provincias Vascongadas que por no contribuir al servicio de millones quedan al margen de tal reparto".¹²⁷

El proceso, a grandes rasgos, puede sintetizarse según lo propone Antonio Calero: "a medida que se impone el poder absoluto de los monarcas de la Casa de Austria, con Carlos V y en especial con Felipe II, las funciones y poderes de las Cortes de Castilla van quedando progresivamente reducidas a las de aceptar los impuestos que propone el rey; la forma de cobrarlos sería la que, poco a poco, daría lugar a la delimitación del territorio de las futuras provincias: los encargados de hacerlo serían los municipios de las dieciocho ciudades con voto en Cortes, y los cobrarían cada uno en el distrito que les correspondiera".¹²⁸ Cabe decir que ni Navarra —con su peculiar situación de incorporación respecto de la Corona— ni las provincias vascongadas sufrieron ninguna alteración en su configuración territorial, esto es, en su naturaleza corpóreo-provincial.¹²⁹

Así es que si las provincias castellanas pueden alegar un lejano origen en los reinos y entidades territoriales que se unieron para dar cuerpo a la Corona, parece incontestable que su brote inmediato se halla en este proceso que privilegió a las ciudades de voto en Cortes como núcleo de la división: "los cuarenta distritos fueron agrupados en torno a las dieciocho ciudades con voto en Cortes. Algunas —Soria, Madrid, Granada, etcétera— encabezaron su única *provincia*, mientras otras como Burgos, Zamora o Toledo figuran al frente de *provincias* diversas. En todo caso esa concentración de uno o varios distritos bajo las ciudades con voto en Cortes, dio paso a un sistema global de dieciocho *provincias* convertidas luego en veintiuna cuando Santiago de Compostela, Extremadura y Palencia logran acceder a la asamblea".¹³⁰

El carácter de la división debe asumirse como de estricto orden financiero, lo que trajo consigo una notable desigualdad en las di-

¹²⁷ ESCUDERO, *Curso...*, p. 776.

¹²⁸ CALERO, *La división...*, p. 20.

¹²⁹ Aun cuando "la unión de Navarra con Castilla tuvo como consecuencia la desmembración de sus tierras septentrionales: Laburdi, Zuberoa y Baja Navarra, en total poco más de dos mil kilómetros cuadrados sobre los cuales reinaron los Borbones que hasta la Revolución se titularon 'Reyes de Francia y de Navarra'". DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, p. 117.

¹³⁰ ESCUDERO, *Curso...*, *Loc. cit.* Cursivas en el original.

menciones y en el volumen poblacional de las distintas provincias. Son elementos a considerar, además, “la no aplicación de la división en *provincias* a los territorios de las Órdenes Militares, articulados a su vez en otras circunscripciones llamadas *alcaldías mayores* o *gobernaciones*” y “la heterogeneidad de su marco geográfico respecto al que hoy es propio de provincias del mismo nombre”.¹³¹

En este estado de cosas, si aún hacia fines del XVIII —y a pesar de todos los esfuerzos encaminados a dar un vuelco a la situación— es cierto que “en el terreno político España encerraba dentro de sus fronteras nacionales una serie de estados diversamente organizados, con una legislación particular, y que participan en los gastos nacionales con contribuciones de distinta importancia”, también lo es que “Castilla, país fuertemente centralizado desde mucho tiempo atrás, tenía, igualmente, una clara vocación centralista, se sentía llamada a unificar el país en torno suyo mediante la extensión de su derecho, frente a los derechos forales subsistentes en los restantes territorios unidos bajo la misma Corona. Aunque en esta época ya no tengan sino un significado histórico, la componen dieciocho provincias (Ávila, Burgos, Cuenca, Extremadura, Guadalajara, León, Madrid, La Mancha, Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valladolid, Zamora, Islas Canarias), seis reinos (Córdoba, Galicia, Granada, Jaén, Murcia, Sevilla o Andalucía) y un Principado (Asturias)”, siendo la división provincial castellana “de una total desproporción”,¹³² e incluso caótica.

2. La situación de los antiguos reinos de la Corona de Aragón: intentos fallidos de “devolución de fueros”

Hemos analizado en apartados anteriores la situación a que quedaron reducidos los reinos de la antigua Corona de Aragón tras el establecimiento de la Nueva Planta. Ahora bien, durante el siglo XVIII se presentaron algunas peticiones de devolución de fueros que, por su importancia en la configuración del imaginario territorial de una monarquía que comenzaba a ser plenamente española, es necesario estudiar.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 27.

Las voces inconformes se hicieron oír incluso antes de la terminación de la Guerra de Sucesión¹³³ y acompañaron el desenvolvimiento de todo el dieciocho aragonés, pero por su sistemática y difusión destaca el *Memorial de Greuges* presentado en 1760 a Carlos III por diputados a las Cortes del reino que él mismo había convocado.

Por principio de cuentas, en el *Memorial* se reconoce la sana intención de Felipe V al establecer una situación que beneficiaría al cuerpo monárquico entendido como un todo, pero se denuncia la falta de operatividad de tales propósitos en razón, primordialmente, de los daños que se causaron a partes significadas del propio cuerpo:

Al principio de este siglo el señor Phelipe V, que esté en gloria, tuvo por conveniente derogar las leyes con que hasta entonces se habían gobernado los Reynos de la Corona de Aragón, mandando que en adelante se gobernasen con las de Castilla, sin duda con el recto fin y con la inteligencia de que esta igualdad y uniformidad entre las partes había de ceder en gran beneficio del cuerpo de la monarquía. Se descubre a primera vista en esta providencia la equidad y el zelo del bien público, pero son imponderables los males que en su ejecución han padecido aquellos Reynos contra la piadosa intención del glorioso padre de Vuestra Majestad.¹³⁴

De todo ello no podía culparse a las instancias centrales, de cuya buena fe no cabía dudar, aunque bien podía deslizarse una disfrazada denuncia tanto de su precipitación como de su falta de conocimiento de las circunstancias locales:

Era muy arduo el negocio y muy inminente el peligro de causar gravísimos perjuicios, porque si cualquier novedad en el gobierno, aun la más útil se considera arriesgada y siempre trastorna, ¿quanto había de trastornar una entera mudanza del antiguo gobierno de aquellos Reynos? Para ejecutarlo

¹³³ KAMEN, *Felipe V...*, p. 88: “... dos de los principales ciudadanos de Valencia, ambos leales a FELIPE V, Pere Lluís BLANQUER, el *jurat en cap*, y Josep ORTI, el secretario de la Diputación, en septiembre de 1707 hicieron un llamamiento para la restauración de los fueros, siendo inmediatamente encarcelados y trasladados dos días después a prisión en Pamplona”.

¹³⁴ *Memorial de Greuges de 1760. Projecte de Constitució de l'estat català de 1883. Memorial de Greuges de 1885. Misstage a la Reina Regent de 1888. Bases de Manresa de 1892*, Textos Jurídics Catalans, Estudi introductorio Josep A. GONZÁLEZ CASANOVA, Lleis i costums VI/1, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Barcelona, 1990, p. 3. Se ha respetado la ortografía castellana que aparece en el original.

con acierto se necesitaba de mucho tiempo y de una superior práctica inteligencia. Por más sabios, íntegros y zelosos que fuesen, como en verdad lo fueron, los Ministros a quienes la Majestad del señor Phelipe V encargó el establecimiento del nuevo gobierno, no tubieron bastante tiempo, ni aquel experimental conocimiento que se requería, para juzgar qué novedades eran útiles y las que no podían dexar de ser dañosas al público y a la real autoridad.¹³⁵

Al tiempo que se señalan las bondades de las antiguas leyes aragonesas para el mantenimiento de ciertas cualidades mayestáticas y se cuestiona la falta de coherencia que había significado el respeto al derecho civil propio de tres reinos y su abrogación en el cuarto:

Pero luego se conoció que la general abolición de aquéllas leyes (las de Aragón) perjudicaba a la regalía, dando mayor extensión a la ymmunidad y jurisdicción eclesiástica de la que permitían los fueros de la Corona de Aragón y, en consecuencia, declaró Su Majestad que no debían entenderse derogados en esta parte. También declaró no ser su voluntad privar a los particulares de las gracias y privilegios que por sus servicios les concedieron los progenitores de Vuestra Majestad. Y quiso asimismo que en lo civil se guardasen las leyes municipales de los Reynos de Aragón, Cataluña y Mallorca, no alcanzándose la razón por qué esta providencia no ha de entenderse al Reyno de Valencia que también tenía sus propias leyes municipales.

Señalado el fondo general que subyacía en su oposición a la Nueva Planta, los diputados dirigen sus argumentos a denostar la actuación de las figuras castellanas que les habían sido traslapadas y aun de aquellas que como innovación de fomento habían sido creadas para el gobierno general de la monarquía:

Muchas son, Señor, las causas del poco respeto que haora merecen los magistrados de las ciudades. Los corregidores tienen mayores facultades que tenían antes los justicias, que podían llamarse compañeros de los jurados, y los yntendentes tienen tantas privativas que es mui poca, o ninguna, la autoridad de los regidores. Las audiencias con qualquier motivo se ingieren en el gobierno económico de las ciudades mudando las antiguas reglas.¹³⁶

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Idem*, p. 4.

Para solicitar a continuación una contrarreforma que significara la vuelta al benéfico gobierno tradicional de los pueblos:

... lo cierto es, Señor, que del buen gobierno inmediato de los pueblos depende principalmente su felicidad y la de toda la monarchía. Aunque tengamos la dicha de que Vuestra Majestad sea Rey y padre de sus vasallos, y aunque sus primeros ministros sean mui celosos, no siéndolo los corregidores y regidores de los pueblos, las más benignas providencias se inutilizan. Pero, si estos son buenos como deven serlo, las órdenes más rigurosas se executan con tal suavidad y prudencia que se hacen poco sensibles...¹³⁷

Sin que ello implicase menoscabo alguno para la idea que de la monarquía española se habían formado los Borbones:

La diferencia del gobierno y de las leyes municipales de los Reynos de España ni se oponen en un ápice a la soberanía de Vuestra Majestad, ni a la unión entre sus vasallos, ni a la verdadera política...¹³⁸

En cuanto a la dotación de empleos las quejas y los argumentos son muy parecidos a los de los criollos americanos, sin embargo de que

Gracias a Dios, Señor, y gracias a Vuestra Majestad por las muchas apreciables honras que en el corto tiempo de su feliz Reynado ha dispensado a nuestros paisanos, a tres ha nombrado Vuestra Majestad por sus embaxadores, a uno ha elegido Virrey de la Nueva España...¹³⁹

Pues la fusión del Consejo de Aragón con el de Castilla había propiciado situaciones que no se consideraban tolerables:

Puede ser que este ley (*la de Toro en 1367, que dividía las plazas en el Consejo de Castilla por igual entre todos los reinos castellanos*), como otras mui justas y provechosas, no se haia observado con todo rigor. Sin embargo, vemos que en el Consejo Real ay dos ministros hijos de Galicia, dos de Asturias, dos de Navarra, cinco de Andalucía y Murcia, catorce de los otros Reynos de Castilla y uno sólo de los quatro Reynos de la Corona de Aragón, y muerto éste, como Vuestra Majestad no lo remedie, según las señas no habrá ninguno...¹⁴⁰

¹³⁷ *Idem*, p. 5.

¹³⁸ *Idem*, p. 6.

¹³⁹ *Idem*, p. 9.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 14.

Por cuanto que —muy interesante— constituían violaciones al espíritu mismo con que se habían expedido los decretos de Nueva Planta:

Se discurrió que convendría la distribución recíproca de los empleos entre los españoles, sin respecto a que hubiesen nacido en esta o en la otra provincia, para conciliar y unir los ánimos de todos y asegurar más la pública quietud y el real servicio. En verdad no hubiéramos tenido motivo de sentimiento si se hubieran distribuido los premios con igualdad y del modo que el señor Felipe V creyó sería ventajoso a sus vasallos de la Corona de Aragón, habilitados para los empleos de Castilla de que estaban excluidos...¹⁴¹

Otra exigencia, en apariencia contradictoria, radica en que los magistrados civiles y eclesiásticos sean oriundos del reino sobre del cual ejercen su magisterio.

¿Es todo esto suficiente para probar un ánimo de reivindicación nacionalista, según parece pretender González Casanova en su estudio introductorio?¹⁴² ¿Qué hay detrás de este tipo de intentos devolutorios? ¿Se trata de una simple reivindicación de puestos en el gobierno o hay algo más? (pienso en un repudio al uniformismo o al cuerpo político de la monarquía). ¿Era la Nueva Planta realmente insoportable para los vasallos aragoneses o bastaba con una mejor aplicación de sus preceptos para contentar a todos?

Lo cierto es que no se presentan ambiciones independentistas, como las había habido en 1640, y que tampoco se cuestiona en sí la pretensión de sistematizar el ejercicio territorial del poder en la monarquía. Lo que puede apreciarse es, si no plena aceptación, resignación suficiente frente a la nueva situación, al lado de un intento por mejorar para los antiguos reinos aragoneses ciertas cuestiones —más bien de matiz— en lo referente a la aplicación de las medidas. En otras palabras: se propugna por una monarquía plurirregnicola (que no plurinacional, al menos en el sentido con que actualmente dotamos a la palabra “nación”) en que se mantenga el respeto por la soberanía

¹⁴¹ *Idem*, p. 17.

¹⁴² *Idem*, p. XV. “L’originalitat del Memorial de 1760 rau, al meu entendre, en el fet que s’anticipa, amb arguments molt semblants, a les formulacions, tant federals como regionals nacionalistes, del segle XIX pel que fa a la no contradicció d’un Estat plurinacional, que es correspon amb la plausibilitat d’unes nacions diferenciades sense Estat propi, però integrades en el si d’u mateix Estat comú, considerat com a propi per cadascuna d’elles”.

del rey que, aun gobernando de idéntica forma en cada una de las partes integrantes de su Estado —repárese en que no se reivindica una vuelta al antiguo estado de cosas que implicara, por ejemplo, la reconstitución del Consejo de Aragón— mantenga un buen número de beneficios a determinados vasallos que, teóricamente al menos, debían ser iguales a los demás. Se aprecia, pues, que más que expresar un desacuerdo en lo referente al “imaginario territorial”, los intentos devolutorios de fueros se derivan de exigencias prácticas y de tentativas de *realpolitik* para mejor colocar a las provincias orientales en el seno de una monarquía que había sufrido transformaciones definitivas e inapelables.¹⁴³

3. Especial referencia a la subsistencia de Navarra como “reino de por sí”

Desde las Cortes de Burgos que, en 1515, dotaron de forma legal a la ocupación llevada a cabo en 1512 por Fernando el Católico, Navarra

¹⁴³ En contra de esta apreciación, LLUCH, Ernest. *Las Españas vencidas del siglo XVIII. Claroscuros de la Ilustración*, Crítica, Barcelona, 1999, para quien (el desarrollo de los argumentos en pp. 69-85) “se trataba de devolver a toda España o al menos a una parte el sistema vigente antes de 1714” bien entendido que, en su concepto, no sólo la Corona de Aragón —que, en palabras de Juan AMOR DE SORIA, autor de la *Via Fora*, “asegurada de las promesas de la Gran Bretaña... perdió su libertad, sus privilegios y su antiquísimo ser”— fue derrotada en la Guerra de Sucesión, sino todas las Españas austracistas, incluidas la ultramarina y la castellana sujetas “a un absoluto despotismo, sin Cortes y con unos tributos multiplicados”. Nos parece que, sin embargo, el intento foralista de AMOR DE SORIA —en el que LLUCH basa buena parte de su argumentación— es demasiado radical como para caracterizar de manera absoluta las reacciones de todo un siglo. En la censura a la *Via Fora* se le acusó de tener “el firme propósito de sacar la casa de Borbón y todas sus raíces de la España y de las Indias, dejando a las Cortes Generales de los Reinos la libre deliberación que no tuvieron después de la muerte del Rey CARLOS II y que por sus propias Leyes debieron ejercitar libremente en el más grave punto de la sucesión a estos Reinos”. En efecto, AMOR DE SORIA proponía, como fórmulas para “salir de la decadencia” el “restablecimiento de las Cortes generales en su autoridad y Libertad antigua” siendo “competencias de las Cortes... nombrar a los Reyes (con lo que el testamento de CARLOS II por sí mismo resultaba inválido). establecer las leyes fundamentales y modificarlas”. Más moderado, el censor eclesiástico de AMOR, Miguel MONGE, “coincide con la necesidad del restablecimiento de las Cortes Generales y de los antiguos fueros y leyes fundamentales de los diversos reinos”. Ahora bien, si todo esto debe interpretarse como apología del austracismo, ¿cómo es que AMOR DE SORIA concibe a la derrota de Villalar —infringida por un Habsburgo— como “el último suspiro de la libertad castellana”? ¿Se trataba, más bien, de pugnar por una nueva etapa de preeminencia aragonesa dado que “desde FERNANDO EL CATÓLICO no hay igualdad entre las dos Coronas”?

se significó por mantener un régimen especial caracterizado por el mantenimiento de su situación como reino en sí mismo a pesar de su incorporación formal “en plano de igualdad”¹⁴⁴ a la Corona de Castilla. Por decirlo así, se trata de una incorporación castellana realizada a la manera aragonesa.

El régimen especial del que hablamos implicó el respeto por los instrumentos navarros de defensa foral, así como la conservación de su “capital, Virrey, Cortes”,¹⁴⁵ Consejo y régimen jurídico: una “constitución estamental de libertades, pero con la peculiaridad de que había estado funcionando hasta la crisis misma de la monarquía”,¹⁴⁶ esto es, con la especificidad de que la Guerra de Sucesión había transcurrido sin dejar huella en su planta. En otras palabras: en pleno siglo XVIII se mantenía como uno de los cuatro reinos cristianos bajomedievales que, junto a Portugal, Castilla y León, Aragón y el musulmán de Granada, habían configurado “el mapa de la Península en la segunda mitad del siglo XV”.¹⁴⁷

No resulta raro, en consecuencia, que, a la manera de sus compañeros al servicio de la Junta Central, Benito Ramón de Hermida conciba su *Breve noticia* de las Cortes de Navarra como un rastreo de la pista constitucional que “desde una perspectiva moderada, cabía restablecer con el objeto de seguir residiendo constitucionalmente en ella”.¹⁴⁸ Desde una visión cercana al moderantismo anglófilo —tan caro a más de un miembro de la Central— se consideraba que, junto con las vascogadas, Navarra “mostraba el último vestigio de aquella antigua libertad gótica custodiada desde la resistencia norteña a la invasión árabe y consolidada en el tronco constitucional pirenaico aragonés. Como no podía ser de otra forma respondiendo a tales parámetros, la constitución navarra se distinguía por mostrar la actividad de un cuerpo político formado por el monarca y los brazos estamentales en unas Cortes que constituían la pieza esencial de funcionamiento del sistema”.¹⁴⁹

¹⁴⁴ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 272.

¹⁴⁵ DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, *Loc. cit.*

¹⁴⁶ PORTILLO VALDÉS, José María, *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*. CEPC/BOE. Colección Estudios Políticos, Madrid, 2000, p. 275.

¹⁴⁷ GARRIGÓS, *La organización...*, I, p. 34.

¹⁴⁸ PORTILLO, *Revolución...*, *Loc. cit.*

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Con todo, el problema ideológico no podía tardar en surgir, por cuanto que el respetado foco de resistencia y de conservación de las antiguas libertades poseía como *Constitución* la de un reino independiente, incompatible con los proyectos de dotar a la monarquía española de un mayor grado de cohesión.

“Reino de por sí” dividido como Aragón en merindades,¹⁵⁰ Navarra era, además, la tierra del respeto al señorío y por ello es que, más allá del estatus territorial, el apoyo popular a la situación de antigua planta se hacía sentir poco hacia fines del Antiguo Régimen: “bien claro tenían los navarros qué significaba la Constitución (de Cádiz), y por eso la apoyaban. No era el viejo sistema foral (señorial) el régimen idílico que la historiografía navarra ha supuesto, ni los navarros eran tan ciegos como para no darse cuenta de ello”.¹⁵¹

En lo territorial, sin embargo, la ausencia de revolución continuaba siendo benéfica para el reino. El régimen la favorecía y, de paso, aprovechaba para dejar en claro que la intervención en las definiciones geográficas constituía una prerrogativa mayestática, como lo muestra “la agregación a Navarra de las localidades guipuzcoanas de Hondarribia e Irun, decretada en septiembre de 1805 y vigente hasta agosto de 1814... Este trasvase de pueblos, aunque limitado en extensión, tenía una importante significación estratégica y política, por cuanto el Estado demostraba su autoridad y primacía sobre las provincias forales del modo más fehaciente: alterando su misma delimitación territorial”, episodio que se enmarca en la “política de cercenamiento del régimen foral vasco emprendida por Godoy...”¹⁵² a pesar de que, según reporta Artola, tras sus intentos de organización castrense en Vizcaya, el favorito se había visto obligado a abandonar la política centralista en razón de los alborotos de la Zamacolada acaecidos en 1804.¹⁵³

Por todo ello, y a pesar de que “no hubo, pues, ninguna Navarra antiliberal que rechazó por impía y centralista la Constitución de Cádiz” sino que “muy al contrario, existió un sector importante de navarros que se jugó la vida por defender la revolución e imponer el

¹⁵⁰ GARRIGÓS, *La organización...*, I, p. 35.

¹⁵¹ DEL RÍO ALDAZ, Ramón. “La Constitución de 1812 en la Navarra del trienio liberal: una ilusión rota”. *Materiales...*, p. 663.

¹⁵² BURGUEÑO, *Geografía...*, p. 62 y ss.

¹⁵³ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 30.

régimen constitucional, mientras que los partidarios del viejo sistema no fueron el pueblo navarro, sino, lógicamente, las clases que lo habían sometido en el Antiguo Régimen",¹⁵⁴ parece lógico que los partidarios de la monarquía pluralista en aquende y allende el mar hayan visto en Navarra la situación territorial ideal que debía de compartirse con el resto de partes integrantes de lo hispánico.

VI. LAS PIEZAS DEL ROMPECABEZAS AMERICANO

1. Naturaleza, definición y expresión del vínculo de las Indias con la monarquía

Más allá de las diversas teorías acerca del origen de la incorporación de América a la Corona de Castilla,¹⁵⁵ nos importa destacar que ésta efectivamente se llevó a cabo —para los tiempos de la reina Juana se

¹⁵⁴ DEL RÍO, "La Constitución...", p. 686.

¹⁵⁵ ESCUDERO (*Curso...*, p. 646) señala que son tres las principales posiciones que al respecto se han sostenido. En primer lugar, la de Juan MANZANO, según la cual las Indias se concedieron por el pontífice a cada uno de los Reyes a título personal, derivándose la posterior y total incorporación a Castilla de un "acto de liberalidad y visión política" de FERNANDO EL CATÓLICO. Al respecto, cfr. MANZANO MANZANO, Juan, *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Cultura Hispánica, Madrid, 1948, y la réplica a Florentino PÉREZ EMBID contenida en *La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a los Reinos castellanos*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, edición especial del AHDE, núm. 26, Madrid, 1951. Una segunda teoría es precisamente la de F. PÉREZ EMBID que se funda en una supuesta determinación de las Cortes celebradas en Valladolid, año de 1518, cuya versión escrita no ha llegado al presente. Para la tercera posición, la de Alfonso GARCÍA-GALLO, los términos de la incorporación se hallan condicionados por el hecho de que la reclamación portuguesa por la violación al tratado de Alcáçovas (1479) no podía enderezarse sino contra Castilla, Corona firmante del mismo, por lo que el contrargumento interpretativo del instrumento jurídico tenía que poseer un origen castellano por operación del principio *Res inter alios acta*: "los posibles derechos que los Reyes Católicos podían alegar sobre las tierras descubiertas por COLÓN, sólo a título de monarcas castellanos podían ser esgrimidos frente a Portugal, que era quien los discutía". GARCÍA-GALLO, Alfonso, "La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias. En torno a una polémica", *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972, p. 478. El artículo se había publicado en la REP, núm. 50, Madrid, 1950, pp. 178-195. Por su parte, Antonio DOUGNAC RODRÍGUEZ (*Manual...*, p. 32) señala que "la total incorporación de las Indias a la Corona castellana se produce cuando muere FERNANDO (EL CATÓLICO) en 1516 y deja por testamento a JUANA (LA LOCA) como heredera universal de sus estados" y, al tiempo en que afirma que la postura de GARCÍA-GALLO se halla "basada en el derecho público castellano", califica a la de MANZANO como "más civilista".

hallaba plenamente consumada—¹⁵⁶ así como explicar su naturaleza y sus implicaciones, dado que indudablemente "determinó consecuencias importantísimas en el campo del derecho. En efecto: era doctrina unánimemente defendida por juristas como Bártolo, Baldo, Mateo de Aflictis, Burgos de Paz, Azevedo y después también por tratadistas del derecho indiano, que los territorios de infieles, al ser adquiridos por algún príncipe cristiano, tenían que quedar incorporados a los viejos reinos por vía de accesión, considerándose que los territorios (en este caso las Indias) que accesoriamente se unen o incorporan con otros (en este caso Castilla), se tienen y juzgan por una misma cosa y se gobiernan por las mismas leyes y gozan de los mismos privilegios del reino a quien se agregan".¹⁵⁷ Ello, como señala García-Gallo, se debe a que la población de los reinos incorporados se encarga a una comunidad de vasallos castellanos sobre la que ha de ejercerse un poder real que se entiende como preexistente y que no puede alegar potestad soberana alguna del tipo *legibus solutus* para conculcar privilegios ya consolidados entre los hijos de Castilla: "la incorporación a la Corona de Castilla de los territorios americanos y el establecimiento en ellos de una población castellana, supone desde el primer momento la integración de ésta en la comunidad política que forma dicha Corona y así, a las ciudades de México en 1530 y de Cuzco en 1540, como 'cabezas de los reinos' de Nueva España y del Perú, se les concede asiento en las Cortes de Castilla",¹⁵⁸

¹⁵⁶ "Por Donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos títulos somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla, desunidas, ni divididas en todo o en parte, ni sus ciudades, villas ni poblaciones, por ningún caso ni a favor de ninguna persona" afirmaba CARLOS V en septiembre de 1519, confirmándolo su madre doña JUANA en Valladolid al año siguiente. *RLRI*, tomo II, III, 1, 1.

¹⁵⁷ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, p. 330.

¹⁵⁸ GARCÍA-GALLO, "El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América", *Los orígenes...*, p. 731. La cursiva es nuestra. La afirmación de GARCÍA-GALLO resulta excesivamente contundente, según prueban los trabajos de Guillermo LOHMANN VILLENA, "Las Cortes en las Indias" y de Demetrio RAMOS, "Llamamientos a ciudades de Indias para Cortes de Castilla en el siglo XVII", ambos en *Las Cortes de Castilla y León (1188-1988)*, *Actas de la Tercera Etapa del Congreso Científico sobre la Historia de las Cortes de Castilla y León, 26 al 30 de septiembre de 1988*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1990. Los asientos hispanoamericanos en las Cortes castellanas fueron más bien una quimera.

lo cual "tiene su origen y fundamento de la vulgar doctrina que nos enseña que los Reinos y Provincias que se adquieren de nuevo, pero uniéndose e incorporándose accesoriamente a otras antiguas, se han de gobernar, regir y juzgar por unas mismas leyes".¹⁵⁹

Para Dougnac Rodríguez "la incorporación de las Indias a la Corona castellana no significa que éstas pasen a ser colonias, o sea, territorios de inferior calidad jurídica, dependientes de Castilla e incorporadas a su reino. Son bienes de realengo, propiedad pública de la monarquía sobre la que ésta tiene un dominio primordial, radical, originario o eminente, de derecho público, sin matices civiles".¹⁶⁰ Esta afirmación, coincidente con la postura de los criollos de los siglos XVIII y XIX, parte —es evidente— de una determinada concepción de la monarquía hispánica: "la Corona es un *ente político supraestatal* en cuyo seno se agrupan, bajo la dirección de un mismo soberano, diversos reinos, señoríos, principados, etcétera, que tienen en común la persona del monarca y, eventualmente, algunos órganos".¹⁶¹ Se ofrecen, como ejemplo, los dominios peninsulares de la propia Castilla: "en la Corona castellana se encontraban entre otros los reinos de Castilla, León, Granada, Navarra (incorporada a la Corona castellana por decisión de Fernando el Católico), etcétera".¹⁶²

Mas, en concreto, ¿frente a qué figura político-jurídica estamos? ¿Un conjunto de reinos confederados merced a la unión personal? ¿Un Imperio colonial, sin más? Por la primera solución parecen decantarse dos iconos del patriotismo criollo: Juan de Solórzano Pereira y Servando Teresa de Mier. Para el primero (1575-1655), jurista, catedrático de Salamanca, oidor de la Audiencia de Lima y consejero de Indias, éstas eran, por sí mismas: "un imperio, que abraza en sí tantos reinos y tan ricas y poderosas provincias. O, por mejor decir, de una monarquía la más extendida y dilatada que se ha conocido en el mundo".¹⁶³

¹⁵⁹ SOLÓRZANO Y PEREIRA, Juan de, *Política indiana*, Compañía Ibero-americana de publicaciones, Madrid/Buenos Aires, s/f, IV, p. 263.

¹⁶⁰ DOUGNAC, *Manual...*, pp. 32-33.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Loc. cit.*

¹⁶³ Citado por David A. BRADING, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, FCE, México, 1998, p. 239. Juan de SOLÓRZANO llega a hablar de la "Monarquía de las Indias" como si quisiese referirse a un ente distinto de la monarquía española. SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 247.

Partiendo de un hecho incontrastable —el de que "las Indias no fueron consideradas como territorios coloniales sino como reinos en pie de igualdad con todos los que integraban la inmensa monarquía"—,¹⁶⁴ Solórzano reconocía la autonomía que, de facto, gozaban las Américas y señalaba que los funcionarios más poderosos en éstas, los virreyes del Perú y de la Nueva España "tienen y ejercen el mismo poder, mano y jurisdicción que el Rey que los nombra... que no hay cosa en las provincias que por ellos no se despache" siendo su categoría tan elevada que "en Francia raras veces se suele conceder tan gran dignidad a quien no sea hermano o hijo del Príncipe o designado para sucesor del Imperio".¹⁶⁵

Podría parecer, en consecuencia, que con sólo reconocer la soberana potestad del rey la administración virreinal cumplía con sus obligaciones para con la monarquía y podía dedicarse a gobernar con un alto grado de libertad: "eran los virreyes quienes distribuían las encomiendas cuando quedaban vacantes, nombraban a la mayoría de los corregidores, emitían concesiones de tierras a colonos españoles, confirmaban todos los nombramientos eclesiásticos hechos por los obispos, actuaban como presidentes de las Audiencias de justicia en sus capitales, supervisaban a los oficiales de la real hacienda y enviaban el excedente de los ingresos a España; y como capitanes generales eran responsables de la defensa del reino. No es de sorprender que Solórzano los comparara con los procónsules del imperio romano. Pero aunque en todas las ocasiones ceremoniales eran tratados como si fuesen reyes, estaban obligados a observar las leyes de las Indias y de Castilla, sin poder para suspender su operación o perdonar a delincuentes; 'que en nada pueden, ni deben proceder de potestad absoluta'",¹⁶⁶ aun cuando fueran auténticas "imágenes" de los reyes, destacándose que es con los mismos monarcas con quienes "más propiamente los podemos asimilar" por encima de figuras como la del prefecto pretorio, la del sátrapa persa, el baxae turco, el legado *á Latere* del Sumo Pontífice e incluso la del propio procónsul romano.¹⁶⁷

¹⁶⁴ DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, p. 237.

¹⁶⁵ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, pp. 199-216, 223.

¹⁶⁶ BRADING, *Orbe indiano...*, p. 248.

¹⁶⁷ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 199.

Siguiendo el hilo de estas consideraciones podía afirmarse, como hizo Solórzano, que los cargos del gobierno local debían de recaer en naturales del país, esto es, en criollos, dado que la propia Corona castellana reconocía “la fidelidad de nuestros vasallos y los trabajos que los descubridores pasaron”¹⁶⁸ para el descubrimiento y población de las Américas, y que los criollos se entendían como causahabientes de sus ancestros los conquistadores. El rey encarga a los virreyes que “a los hijos de estos los tomen por criados y los acomoden porque... sienten mucho los dichos beneméritos que otros hombres recién llegados a aquellas tierras y sin haber hecho ni ser para hacer en ellas servicios algunos, les lleven y disfruten los premios, oficios y honores que ellos por los suyos o por los de sus pasados dexaron adquiridos y merecidos”.¹⁶⁹ El argumento posee una notable carga de austracismo anterior a la Nueva Planta y coadyuva con fuerza a la consideración de las Indias como reinos confederados que mantenían, frente a los otros, ciertos derechos que debían traducirse en beneficios especiales para sus naturales.

Las reflexiones de Solórzano serán llevadas al extremo en el umbral de la independencia hispanoamericana por el padre Servando Teresa de Mier (1763-1827), dominico novohispano perseguido por el gobierno y por el Santo Oficio, secularizado en Roma e integrante de la insurgencia mexicana. Nuestro autor sostenía que “las Américas tenían una Constitución dada por los Reyes de España, de la cual eran en su virtud reinos independientes aunque confederados con ella por medio de su Rey en cuanto Rey de Castilla, quien por lo mismo debía gobernarlos como si sólo fuese Rey de ellos pero en calidad de Emperador de las Indias”,¹⁷⁰ juicio al que llegó después de un ejercicio tendente a encontrar la verdadera *Constitución* de las Indias tal como en la Península lo procuraron personajes de tanta significación como Jovellanos, Martínez Marina o Capmany quienes, en el concepto de Mier, sacaron “del polvo del olvido, donde las había sepultado el despotismo de tres siglos, las Constituciones de

¹⁶⁸ RLRI, ley cit.

¹⁶⁹ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 207.

¹⁷⁰ MIER, Servando Teresa de, “Idea de la Constitución dada a las Américas por los Reyes de España antes de la invasión del antiguo despotismo”, *Fray Servando Teresa de Mier, selección y prólogo de Héctor PEREA*, Ed. Cal y Arena, colección Los Imprescindibles, México, 1998, p. 480.

Castilla, Aragón, Valencia, etcétera, dando a conocer también la de Navarra, que a pesar de fieros golpes aún estaba vigente”.¹⁷¹ El libro XIV de su tratado sobre la *Historia de la Revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac* será considerado por él mismo la culminación del empeño por lo que a la España americana se refiere y ejercerá notable influencia en criollos hispanoamericanos de la talla de Simón Bolívar, para los cuales la situación de coloniaje en que se encontraba el Nuevo Continente procedía de una desvirtuación de la antigua *Constitución* indiana caracterizada por su estructura confederada y por la situación de autonomía que gozaban los elementos nativos de cada reino o fracción territorial integrante de la monarquía.

La *Constitución* de las Américas provenía de una serie de “pactos onerosos” que la Corona había firmado con los conquistadores del siglo XVI. Los habitantes de las Indias se consideraban causahabientes de tales pactos. Incumplidos éstos por los soberanos —bien fuera excluyendo a los criollos de los puestos eclesiásticos y civiles que en derecho les correspondían, bien deshaciéndose de porciones territoriales a favor de potencias extranjeras,¹⁷² bien impidiendo la debida representación política de los reinos ultramarinos, bien, en suma, desconociendo la igualdad que correspondía a cada reino en la estructura de la monarquía católica— la conclusión era evidente: rescisión del pacto por incumplimiento o, traducido a términos políticos, independencia absoluta.

No poca influencia tuvieron en estas ideas los acontecimientos y el pensamiento de la revolución usamericana ya que, como bien vio don Manuel García-Pelayo, “al violar el Rey el pacto que le une a sus súbditos americanos, ha perdido toda pretensión a la lealtad de ellos, y, por consiguiente, las colonias se convierten en estados independientes... Aparte del triunfo del principio nacionalista frente al derecho histórico, y aunque como derivación del mismo, la Declara-

¹⁷¹ *Idem*, p. 481.

¹⁷² Punto interesante éste, pues como ha mostrado ARTOLA (*Los orígenes...*, I, p. 118) con base en las *Partidas* (Ley 5a, título 15, partida II) formaba parte de la Constitución de la monarquía toda: “desde el siglo XIII, aun dejando de lado el sentimiento unitario neogótico de que dio patentes muestras el reino astur-leonés, encontramos en las *Partidas* referencias explícitas al carácter inalienable o indivisible del reino. ‘Según fuero antiguo, no debía de enajenarse ni dividirse; esto por tres razones: por mayor honra y utilidad del señor, por la del mismo pueblo y por su guarda y la del Rey’” si bien a la disposición puede dársele una lectura más señorial que política.

ción (de Independencia de los Estados Unidos, 1776) contiene simultánea y explícitamente una doctrina del imperio: que las colonias formaban parte de él únicamente por un acto voluntario”,¹⁷³ aunque es reconocible en Hispanoamérica una buena dosis de originalidad derivada, sin duda, al concepto que de la monarquía española se tenía. Considérese simplemente el repudio criollo experimentado hacia la palabra “colonia” mismo que entre los anglosajones no parece existir.

2. El todo y las partes

¿Qué son, pues, las Indias, más allá de territorios incorporados a la Corona de Castilla? Un conjunto heterogéneo de organismos políticos que se ha caracterizado de diversas formas, todas ellas partícipes de un cierto grado de ambigüedad: “habrá en el señorío de las Indias constituido por diversos reinos —se lo llamará ‘estado’ en varias disposiciones de la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*— un Rey, el de Castilla”.¹⁷⁴ Difícilmente puede irse más allá de esta fórmula dado que la monarquía no parece haber puesto especial empeño en definir con exactitud la relación que vinculaba entre sí a sus componentes. La parcial indefinición era conveniente: en momentos difíciles permitía desahogos autonomistas sin que ello implicara pérdida de control por parte de la Corona. Caso concreto es el del Acta del Ayuntamiento de México fechada el 19 de julio del iniciático y difícil año de 1808, en la que consta que los miembros del cabildo a pesar de referirse a la ciudad de México, en detrimento de Madrid, como “metrópoli y cabeza del reino” mantienen ese mismo reino “con todo cuanto le pertenece de hecho y de derecho, a nombre y disposición de su legítimo soberano el señor Carlos IV” y de sus sucesores de la casa de Borbón en su rama española.¹⁷⁵

¹⁷³ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 1a. reimp. de la ed. de 1984, introd. de Manuel ARAGÓN, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 332.

¹⁷⁴ DOUGNAC, *Manual...*, *Loc. cit.*

¹⁷⁵ Acta del Ayuntamiento de México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: que el Virrey gobierne con la comisión del Ayuntamiento en representación del Virreinato, y otros artículos. (Testimonio). En TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, 19a. ed., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 7.

Lo cierto es que el rey de Castilla se denominaba Rey de las Indias y no de cada una de sus partes integrantes en particular, como sí podía serlo de León, Granada, Toledo, Galicia, Sevilla, Córdoba, Jaén o Algeciras.¹⁷⁶ Solórzano atribuye el hecho no sólo a una buena dosis de pereza enumerativa sino a la “excelencia y grandeza” de América misma que provocaba que “nuestros Católicos y poderosos Reyes cuando quieren reducir a breve compendio los títulos de los muchos Reynos y dictados de que gozan por la Divina Clemencia, se contentan en llamarse *Reyes de las Españas y de las Indias*”.¹⁷⁷ Motivaciones aparte, el hecho es que encontramos referencias al “reino de las Indias”,¹⁷⁸ como si de un todo se tratase.

El problema es que la denominación no es, ni con mucho, la única ni la más aceptada. Constantemente se habla de las partes integrantes del universo indiano como “reinos” diferenciados entre sí e incluso encontramos afirmaciones tan sorprendentes y crípticas como la de José de Gálvez en su *Informe y Plan de Intendencias* de 1768: “esta importante y dilatada monarquía de la Nueva España...”.¹⁷⁹ Además, la realidad física y social imponía la diferenciación, así se

¹⁷⁶ “Ya en tiempo de los Reyes Católicos, desechando la idea de fundir las Coronas de Castilla y de Aragón en una Corona de España para evitar que una de las Coronas aparezca como superior a la otra aquellos acuerdan que los títulos que integran una y otra se entremezclen, comenzando con los de Castilla... Con esta mezcla de los títulos de ambas Coronas, estas pierden su identidad, incluso como estructuras políticas intermedias que agrupan a varios Reinos y señoríos, pues estos quedan en una relación directa con el Rey... Sólo en lo administrativo los antiguos Consejos de cada Corona continúan ocupándose de los asuntos de todos los territorios que la integraban”. GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Manual de historia del derecho español*, Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1967, I, núm. 1208, p. 671.

¹⁷⁷ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 248. Y es que “mientras políticamente se va afirmando la unidad de la Monarquía, de hecho en ésta se van perfilando dos partes: *España y las Indias*. Y así, como *Reyes de España y de las Indias* se consideran desde FELIPE II los propios monarcas españoles” sin que se precise “si lo que se incluye bajo el nombre de *Indias* o *Estado de las Indias* se concibe como una unidad... o como un conjunto de *Reinos y provincias* diferentes, como oficialmente se les denomina”. GARCÍA-GALLO, *Manual...* I, no. 1235, p. 688. *Cursivas* en el original.

¹⁷⁸ Cfr. MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, *Las Intendencias...*, p. 95. En su *Gran Memorial*, el Conde-Duque de OLIVARES se refiere al “imperio de las Indias”. Cfr. ELLIOT y DE LA PEÑA, *Memoriales...*, I, p. 93.

¹⁷⁹ *Informe y plan de Intendencias para el reino de Nueva España presentado por el visitador D. José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix, recomendado por el obispo de Puebla y el arzobispo de México de fecha de 16, 20 y 21 de enero de 1768*. Vid. NAVARRO, *Intendencias...*, apéndice II, p. 165. El destacado es nuestro. Cuando se refiere al gobierno de la Península ibérica, GÁLVEZ habla de la “Monarquía Capital”.

tratase de un hecho externo al terreno de las formas y de la nomenclatura: "por el desconocimiento de las condiciones especiales existentes en los territorios recién descubiertos, la Corona conscientemente renunció a una legislación detallada en muchas de las áreas administrativas, y transfirió su reglamentación a las autoridades coloniales con el fin de que se ajustara lo más posible a las condiciones locales".¹⁸⁰ Doble dimensión de lo que Tomás y Valiente ha caracterizado como el "particularismo de las leyes de Indias": concesión de amplias facultades reglamentarias para las autoridades de la Corona en los territorios de Ultramar y legislación peninsular frecuentemente circunscrita a fracciones indianas cada vez más delineadas, lo que significó que la gran mayoría de las normas se dictaran "con vigencia limitada a una provincia o a un lugar determinado, siendo muy pocas las que se emitieron con carácter general para todas las Indias",¹⁸¹ pues, como sostenía Solórzano, "no hay ley que convenga a todas las provincias".¹⁸²

Si estas circunstancias pueden parecer insuficientes para sostener con total convencimiento la validez de la teoría de los "reinos indianos confederados" a que ya nos hemos referido, no lo son para denunciar la "creciente descentralización del derecho indiano" que "es consecuencia, en parte, de este fenómeno diferenciador al que acabo de hacer referencia... El Consejo de Indias fue siempre el órgano centralizador de la política y de la legislación real. Pero dada la enorme distancia desde la corte hasta los diferentes puntos de la América hispana, es claro que las autoridades reales residentes en Indias, sin discutir la superior jerarquía del Consejo, tuvieron que asumir, dentro de un creciente proceso de descentralización, facultades normativas".¹⁸³ Este último hecho explica el surgimiento de un nuevo elemen-

¹⁸⁰ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 68, nota 33.

¹⁸¹ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, *Loc. cit.*

¹⁸² El capítulo XVI del Libro V de la *Política indiana* va encaminado a justificar la diferenciación legislativa seguida por el Consejo de Indias.

¹⁸³ TOMÁS Y VALIENTE, *Manual...*, *Loc. cit.* GACTO *et al.*, por su parte, (*El derecho...*, p. 492) apuntan que "esta fecundidad del derecho indiano (del proveniente del Rey) conecta con la descentralización que en él se opera progresivamente: sin perjuicio de que los órganos creadores del derecho en la Península sigan legislando, la dificultad y la lentitud que la distancia y el desconocimiento de la realidad imponen a este procedimiento dan paso a una cierta descentralización, de forma que tanto las audiencias como los virreyes asumen la función de dictar disposiciones de gobierno y ordenanzas, y lo mismo hacen las ciudades".

to diferenciador: el derecho indiano criollo, normatividad que proviene de vasallos de la Corona pero que no tiene pretensiones de extenderse a toda la monarquía, ni siquiera a todas y cada una de las Indias.

En esta virtud, el todo —Ultramar— se hallaba dividido en partes reconocibles y diferenciadas. Tenemos, en primer lugar, a los reinos indianos: "en una ley de la época de Carlos II, se dice que los *reinos americanos* se dividen en provincias mayores y provincias menores".¹⁸⁴ Pero, ¿qué se requería para que un territorio fuera considerado un "reino"? Pietschmann ofrece algunos lineamientos, vinculando la categoría de "reino" a la "...dimensión territorial, la situación de la población prehispánica y al rango de los que conquistaron la región y fundaron entidades administrativas, aunque no se pueda explicar en qué consiste la diferencia entre las designaciones de provincia y reino".¹⁸⁵ Así, no resulta exacto afirmar que las provincias fuesen, sin más, las demarcaciones territoriales en que se subdividían los reinos de Indias. Habrá todavía que profundizar mucho más en las nociones de "reino" y de "provincia" para, entre otras cosas, determinar si la calidad de "reino indiano" equivalía a la de los reinos peninsulares.

Pero, además, las fracciones territoriales hispanoamericanas (llámense "reinos" o "provincias") se hallaban regidas de maneras diversas, lo que también contribuyó tanto al pluralismo como a la configuración territorial en sentido estricto. Escudero señala la existencia de un "hilo conductor" que marcará la reorganización general del conjunto administrativo indiano emprendida en la segunda mitad del siglo XVI. Este "hilo conductor" consistió "en diferenciar la actividad administrativa propiamente dicha, de la correspondiente a cuestiones de justicia, guerra o hacienda. Se fijan así los cinco *distritos de gobierno superior*, por entonces existentes, y que corresponden a Nueva España, Perú, Santo Domingo, Guatemala y Nueva Granada, a los cuales se equipara en Extremo Oriente el de Filipinas".¹⁸⁶

¹⁸⁴ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 82. La cursiva es nuestra. Concretamente, la ley de referencia dice así: "para mejor y más fácil gobierno de las Indias Occidentales están divididos aquellos reinos y señoríos en provincias mayores y menores, señalando las mayores que incluyen otras muchas, por distritos a nuestras Audiencias Reales, proveyendo en las menores gobernadores particulares, que por estar más distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia". *RLRI*, tomo II, V, 1, 1.

¹⁸⁵ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 87.

¹⁸⁶ ESCUDERO, *Curso...*, p. 779.

Por *gobierno superior* hemos de entender “una esfera de alta dirección y supervisión de la actividad administrativa general y de los órganos encargados de ella”.¹⁸⁷ Ahora bien, dos de los *distritos de gobierno superior* (el Perú y la Nueva España) recibieron la categoría de virreinos,¹⁸⁸ al tiempo que el resto se vio regido por el presidente de la Audiencia a título de gobernador. Tanto el virrey como el presidente actuaba a nombre del soberano, pero la cabeza de la administración del tipo virreinal —especie de “alter ego” del rey— llegó a acumular tanto poder que incluso los ministros ilustrados reconocían la naturaleza prácticamente ilimitada de su cargo, como lo muestra la *Intrusión para los que van al México* (primero de abril de 1764) en la que “el conde de Aranda escribió... que los virreyes americanos ‘eran, son y deberán seguir siendo tan absolutos como es conocido de todos’”.¹⁸⁹ No extraña, en consecuencia, que la relación del virrey con la Audiencia de su distrito se asimile “a la que había entre el rey y el consejo de Indias”.¹⁹⁰ Más allá de ello, en el ámbito de la configuración territorial, “la independencia que entre sí mantienen los dos virreinos y los cuatro grandes distritos regidos por los presidentes de Santo Domingo, Guatemala, Santa Fe y Manila, con sujeción únicamente al rey y el Consejo de Indias, los equipara en cuanto a su naturaleza y función en el gobierno territorial, sin otra distinción que la del nombre”.¹⁹¹ Ello explica que, en tiempos de Felipe II, el “Estado de las Indias” se vea dividido “de modo que lo temporal se corresponda con lo espiritual” equiparándose los arzobispados y provincias de las religiones con los distritos de las Audiencias y no con los virreinos, como podría parecer a simple vista lógico.¹⁹²

¹⁸⁷ GARCÍA-GALLO, “La evolución...”, p. 851.

¹⁸⁸ “Establecemos y mandamos que los *reinos* de el Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, que representen nuestra real persona, y tengan el *gobierno superior*, hagan y administren justicia igualmente a todos nuestros súbditos y vasallos, y entiendan en todo lo que conviene al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas *provincias*, como leyes de este título y Recopilación se dispone y ordena”. *RLRI*, tomo II, III, 3, 1. Las cursivas son nuestras.

¹⁸⁹ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 76. Si bien “... se limitó el periodo de funciones (del virrey) a seis años”.

¹⁹⁰ *Idem*, p. 108.

¹⁹¹ GARCÍA-GALLO, “La evolución...”, p. 855.

¹⁹² *RLRI*, tomo I, II, 2, 7.

Dependían de virreyes y presidentes ciertos “distritos menores” que el propio Escudero caracteriza como “provincias o gobernaciones”,¹⁹³ de conformidad con la ya citada Ley 1a del Título I del Libro V de la *Recopilación* indiana. Es de señalarse, sin embargo, que también ciertos “reinos” se hallaban bajo la autoridad de algún distrito de gobierno superior, como era el caso del reino de la Nueva Galicia, dependiente del virrey de la Nueva España, o el del Nuevo reino de Granada, dependencia, en sus inicios, del virreinato peruano, con lo que la nomenclatura vuelve a movernos a confusión. Adicionalmente tenemos el hecho de que “en las provincias cuya sede coincide con la del distrito superior, su gobernador es el mismo virrey o presidente. Las restantes disponen de gobernadores propios”,¹⁹⁴ lo que provoca que virreyes y presidentes aparezcan ante nuestros ojos con los caracteres adicionales de regentes de ciertos reinos o gobernadores de ciertas provincias, esto es, como encargados directos de alguna de las fracciones en que podía dividirse el territorio total que se encontraba bajo su potestad, tal y como lo establece la *Recopilación*: “es nuestra voluntad y ordenamos que los Virreyes del Perú y Nueva España sean Gobernadores de las Provincias de su cargo”.¹⁹⁵

Los virreinos no constituyeron novedad alguna en la organización territorial española. Hasta antes de la Nueva Planta cuentan con virrey varios reinos de la Corona de Aragón, así como Nápoles y Sicilia. “El oficio de Virrey, de carácter temporal, comporta funciones generales de gobierno y una suprema fiscalización de cuanto sucede en sus territorios, pero en principio no se traduce en atribuciones específicas y determinadas. Las... de gobernación las asume cuando es además nombrado *gobernador*; las judiciales, con su designación como *presidente de la Audiencia*, y las militares cuando al cargo de Virrey se agrega el de *capitán general*”.¹⁹⁶ También encon-

¹⁹³ ESCUDERO, *Curso...*, *Loc. cit.*

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *RLRI*, tomo II, III, 3, 5. Si bien la ley hace referencia a la función de gobierno en todas las provincias que queden a cargo del virrey (las leyes 3a y 4a se refieren a su calidad de capitán general y presidente de la Audiencia), el gobierno inmediato —no superior— lo ejerció el virrey únicamente en la provincia en la que se hallaba asentado.

¹⁹⁶ ESCUDERO, *Curso...*, p. 775. A. DOMÍNGUEZ ORTIZ (*El Antiguo Régimen...*, p. 54) apunta que “el virreinato era una institución de origen medieval con precedentes en la Corona de Aragón. Era una fórmula aplicada en territorios de personalidad propia y autonomía

tramos virreyes en la Castilla tardomedieval¹⁹⁷ aunque en este punto "la imprecisión es absoluta" pues como "Virreyes se han designado en Castilla en el siglo XIV y en el XV lo mismo los que al ausentarse el Rey del reino quedan en éste ejerciendo sus funciones, como los agentes que al ser proclamado el infante D. Alfonso Rey en vida de su hermano actúan en su nombre en Andalucía y acaso en otras regiones (1465-1467), como las personas que estando los Reyes en el reino éstos designan para actuar en su nombre en todo el reino o en alguna región determinada".¹⁹⁸

La figura del virrey encontró en América condiciones óptimas para su funcionamiento. Las grandes distancias constituían una de ellas y en forma alguna la menor: ya Juan de Solórzano intuía la diferencia que existía entre los virreyes establecidos en ambos Continentes al comentar que la representación de la persona regia "suele ser más lustrosa... mientras los Virreyes y Magistrados están más apartados de los dueños que se la influyen y comunican, como lo advirtió bien Plutarco, con el ejemplo de la Luna, que se va haciendo mayor y más resplandeciente mientras más se aparta del Sol, que es el que le presta sus esplendores".¹⁹⁹ Y no se trataba simplemente de una mayor libertad en el ejercicio del gobierno, sino de una auténtica posibilidad de dominio temporal sobre un *reino* integrante del gran Imperio español. Entramos, pues, en el inestable terreno de las representaciones mentales colectivas. Aun cuando, en opinión de Dougnac, la referencia al cargo virreinal es permanentemente "copulativa" con respecto al de gobernador y existe una unión prácticamente indisociable entre ambas calidades cuyo "contenido evidente es el de ejercer funciones de gobierno, que implica despachar provisiones

política que se hubieran sentido rebajados si los hubiera gobernado un simple funcionario; al no poder estar el Rey presente en ellos se hacía representar por un personaje de gran prestigio, siempre de elevada cuna, a veces de sangre real".

¹⁹⁷ Cfr. DOUGNAC, *Manual...*, p. 97.

¹⁹⁸ GARCÍA-GALLO, "La evolución...", pp. 815-816. Lo importante, en cualquier caso, es que para la época de los Reyes Católicos está claro que "existieron delegaciones de poder" y que "sus destinatarios fueron auténticos *alter ego* del monarca, esto es, lugartenientes suyos. Que se les llamase o no virreyes... parece... un aspecto secundario del problema". GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, "Observaciones y documentos sobre la administración de Castilla a fines del siglo XV", *Historia. Instituciones. Documentos*, núm. 3, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1976, p. 228.

¹⁹⁹ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 200.

a nombre de los Reyes con el sello real",²⁰⁰ como asegura don Alfonso García-Gallo "el Virrey, como tal, lo mismo que el Rey, ni cuida del gobierno ordinario, ni manda el ejército, ni administra justicia. A menos que, para evitar rivalidades con las autoridades superiores que se ocupan de esto, en la provincia donde reside o incluso en otras de su virreinato, se concedan al Virrey además, los oficios de gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia. Pero bien entendido que si un Virrey manda el ejército o preside la Audiencia, no lo hace por ser Virrey, sino por ser capitán general o presidente de ella".²⁰¹ Hay en el *alter ego* del rey mucho más de icono que de administrador. Es mayor, mucho mayor, lo que representa que lo que gobierna.

Los dos virreinos indios originales²⁰² llegaron a ser concebidos como un par de inmensas estructuras territoriales, como se desprende de la Ley 1a del Título II, Libro V de la *Recopilación* que atribuye a la jurisdicción virreinal novohispana un buen número de gobernaciones (La Habana, Santiago de Cuba, San Juan de Puerto Rico, Venezuela, Cumaná, Margarita, Yucatán, Guatemala, Valladolid de Comayagua, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Soconusco, Guadalajara, Nueva Vizcaya, Florida y Manila), corregimientos (desde luego, el de la ciudad de México, pero también los de Veracruz y Zacatecas) y alcaldías mayores²⁰³ (Tabasco, Cuautla, Tacuba, Ixtlavaca, Chiapas, Nicoya, Trinidad de Sonsonate, Zapotitlán, Verapaz y San Salvador). Se trataba, en suma, de todos los distritos pertenecientes a las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala, Guadalajara y Manila. El virreinato del Perú comprendía las gobernaciones de

²⁰⁰ GARCÍA-GALLO, *Manual...*, *Loc. cit.*

²⁰¹ GARCÍA-GALLO, "La división de las competencias administrativas", *Los orígenes...*, p. 771.

²⁰² No nos referiremos a los primeros intentos virreinales que, de la mano de los COLÓN, poca influencia tuvieron en la configuración territorial indiana definitiva.

²⁰³ Para SOLÓRZANO no existe diferencia sustancial entre corregimientos y alcaldías mayores. El rey estableció este tipo de magistrados "en todas las ciudades y lugares que eran cabecera de provincia, o donde parecieron ser necesarios para gobernar, defender y mantener en paz y justicia a los españoles e indios que las habitaban... a los cuales en el Perú llaman *Corregidores*, y en la Nueva España *Alcaldes Mayores*, y los de algunas provincias más dilatadas tienen título de gobernadores". *Política indiana*, IV, p. 24. Subrayados en el original. Es de destacarse que los corregidores y alcaldes mayores eran nombrados por el rey en los territorios más importantes y por el virrey o presidente en los restantes y que, al abarcar varias villas o pueblos, estas demarcaciones constituyen materialmente auténticas provincias.

Tierrafirme, Veragua, isla Catalina, Lima, Nuevo reino de Granada, Cartagena, Santa Marta, Mérida y Lagrita, Antioquia, Trinidad, Guayana, Chucuito, Santa Cruz de la Sierra, Popayán, Quijos, Jaén de Bracamoros, Cuenca, Chile, Buenos Aires, Tucumán y Paraguay, los corregimientos del Cuzco, Cajamarca, villa de Santiago de Miraflores de Zaña, San Marcos de Arica, Collaguas, Andes del Cuzco, Villa de Ica, Arequipa, Guamanga, San Miguel de Piura y puerto de Payta, Castro-Virreina, Tacayma y Vague, Tunja, Potosí, La Paz, San Felipe de Austria y minas de Oruro, Quito, Loja, Zamora y minas de Zaruma, Guayaquil, y la alcaldía mayor de San Felipe de Portobelo, esto es, la totalidad de los distritos que se hallaban bajo la jurisdicción de las Audiencias de Panamá, Lima, Santa Fe, Charcas, Quito, Chile y Buenos Aires. Ahora bien, debe tomarse en consideración que estos listados son más bien tardíos (fueron promulgados por Carlos II) y que la ley en comento no reparte competencias ni atribuciones, limitándose a señalar los sueldos y salarios anuales que percibían los diversos funcionarios de la Corona en Indias.

Es evidente que la división administrativa de América por la mitad no prospera. Resultaría en extremo reductor pensar en dos grandes virreinos divididos en Audiencias fraccionadas a su vez en provincias. Ya hemos hablado del considerable ámbito de independencia de que gozaron ciertas gobernaciones con respecto al virrey. Con todo, "si no como grandes distritos de gobierno, sí como ámbitos de actuación burocrática se distinguen separadas por el istmo de Panamá, desde la creación en 1609 de dos Secretarías en el Consejo, las Indias del norte de que se ocupa la Secretaría 'de la Nueva España', de las del Sur que incumben a la 'del Perú', extendiendo los nombres de los dos virreinos a la totalidad de los subcontinentes".²⁰⁴ Todavía al despuntar el siglo XIX se podían escuchar quejas contra españoles "que llaman América del Sur todo lo que está al otro lado del Istmo de Panamá, aunque desde Quito y Santa Fe para acá, ya pertenece al norte" y contra americanos que "seguimos su ejemplo, y como ellos llaman México a toda la Nueva España, nosotros llamamos Perú a todo lo demás: sin embargo de que el Perú no se extiende fuera del virreinato de Lima, que no es grande. Habrá allá otros dos virreinos, el de Buenos Aires y el de Santa Fe, a más de

²⁰⁴ GARCÍA-GALLO, "La evolución...", p. 857.

varias capitanías generales independientes, como Chile y Caracas, y Audiencias en Lima, el Cuzco, Chile, Quito, Chuquisaca, Santa Fe y Caracas".²⁰⁵

Mayor exactitud reviste intentar una sistematización que, integrando a las provincias en circunscripciones más amplias, no desvirtúe la significativa implicación que aquéllas poseían en el terreno de lo gubernativo ni se olvide de las presidencias, al tiempo que valore a los virreinos en una dimensión más justa. En este sentido, "en el virreinato de Nueva España se integran las provincias de la Nueva España (que incluye la Nueva Galicia), Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México. En el virreinato del Perú se agrupan las provincias del Perú (que incluye Quito y Charcas), Tierra Firme, Chile, Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, Paraguay y Río de la Plata (estas dos formando una sola con este último nombre hasta 1617), Igualesong y Bracamoros, Quijos y la Canela, y Chucuito (esta última hasta 1578 es un corregimiento). La presidencia de Santo Domingo abarca las provincias que corresponden a las islas Española, Puerto Rico, Cuba (desde 1607 se separa el gobierno de Santiago del de San Cristóbal de la Habana), Margarita, Trinidad y Jamaica (esta última regida por la familia Colón), y las tierras firmes de Cumaná, Venezuela y Florida. La presidencia de Guatemala comprende las provincias de Guatemala (que incluye Chiapa y San Salvador), Sonconusco, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La presidencia de Nueva Granada incluye las provincias de Nueva Granada, Santa Marta, Cartagena, La Grita (desde 1622), Musos y Colimas, Antioquia y Popayán. Y la de Filipinas las provincias de Manila, Nueva Segovia o Ilocos, Nueva Cáceres o Camarines —las tres en la isla de Luzón— y la de Cebú".²⁰⁶

Solórzano sostiene que los virreyes son "gobernadores de mayor porte" establecidos en las dos principales provincias indianas.²⁰⁷ Tan grande era su porte que las disposiciones reales imponían hacia ellos la misma obediencia y respeto que se debía al rey.²⁰⁸ Son

²⁰⁵ MIER, Servando Teresa de, "Sobre los nombres antiguos y modernos de las Américas", *Fray Servando...*, p. 560.

²⁰⁶ GARCÍA-GALLO, "La evolución...", p. 861. Destacados en el original.

²⁰⁷ SOLÓRZANO, *Política indiana...*, IV, p. 198.

²⁰⁸ "Y mandamos y encargamos... que los obedezcan y respeten como a personas que representan la nuestra, guarden, cumplan y executen sus órdenes y mandatos por escrito o

lugartenientes generales del rey: "el Virrey representa a la persona misma del monarca y hace sus veces allí donde la constitución del país o las necesidades políticas hacen necesaria la presencia permanente del Rey, y éste, obligado a lo mismo en varias partes, no puede hacerlo".²⁰⁹

Por lo que toca a sus labores de gobierno, donde las tuviere, es necesario insistir en la distinción existente entre el superior gobierno y el gobierno inmediato: "era el superior gobierno el que competía al Virrey respecto de todo el virreinato... El gobierno inmediato es el que ejercían en la provincia en que estaban asentados".²¹⁰ De esta forma era el virrey de Nueva España gobernador del reino mexicano. "Reino", decimos, y no "provincia" dado que, en su origen, es tal categoría la que provoca que los dos grandes imperios americanos sean regidos a través de mecanismos virreinales: "que se cree un Virrey con una Audiencia o una Real Audiencia para gobernar un territorio, depende, probablemente, más que de querer atribuir al órgano de gobierno la máxima categoría administrativa que entonces se conoce —pues también la Real Audiencia representa la persona del Rey— de la consideración como reinos de la Nueva España y del Perú. Puesto que Carlos V aparece como sucesor en ellos de Moctezuma y Atahualpa es un Virrey, como en los otros reinos de la monarquía, quien como si fuera él en persona ha de estar a su frente"²¹¹ y que puede hacer y cuidar "de todo aquello que la misma Real Persona hiciera y cuidara si se hallara presente" entendiéndose que conviniere "para la conversión y amparo de los indios, dilatación del Santo Evangelio, administración política y su paz, tranquilidad y aumento en lo espiritual y temporal".²¹² Esclarecedora conclusión la de García-

de palabra, y a sus cartas, órdenes y mandatos no pongan excusa ni dilación alguna, ni les den otro sentido, interpretación, ni declaración ni aguarden a ser más requeridos, ni nos consulten sobre ello, ni esperen otro mandamiento, como si por nuestra persona o cartas firmadas de nuestra real mano lo mandásemos". *RLRI*, tomo II, III, III, 2.

²⁰⁹ GARCÍA-GALLO, "La división...". *Loc. cit.*

²¹⁰ DOUGNAC, *Manual...*, pp. 106-107.

²¹¹ GARCÍA-GALLO, "La evolución...", p. 842. En el mismo sentido en *Manual...*, I, núm. 1218, p. 677: "en Indias se consideran como Reinos aquellos territorios donde antes existía de hecho una fuerte organización política —Nueva España (México), Perú, Nueva Granada (Colombia), o al menos se supone (Chile)—, y como provincias los restantes. Nunca, sin embargo, se las considera como colonias, ni se las da este nombre". No queda claro porqué es que no hubo Virrey chileno y neogranadino sólo lo hubo tardío.

²¹² SOLÓRZANO, *Política indiana...*, *Loc. cit.*

Gallo, aunque desgraciadamente parece tener validez exclusiva para explicar la situación en los albores de la etapa colonial. Más tarde, como hemos señalado, las nociones de "reino" y "provincia" no alcanzaron una distinción tan nítida. Pero algo hemos avanzado: a despecho de posteriores confusiones semánticas, es muy posible que lo que haya estado en las mentes de quienes concibieron el original "imaginario territorial" indiano haya sido esta forma de entender las cosas.²¹³

¿Qué sucedía con los gobernadores de las provincias que también integraban el virreinato o el distrito de Audiencia y en las que no residía el gobierno superior? ¿Ejercían su función a título delegado del virrey o de la Audiencia? ¿Estaban impedidos para relacionarse de manera directa con el Consejo de Indias? No: "en todo caso, la subordinación al Virrey o a la Audiencia no supone que en todo los gobernadores se hallen mediatizados por éstos y hayan de relacionarse con el Consejo a través de ellos. La superior autoridad del Virrey o la Audiencia sólo en escasa medida restringe la de los gobernadores o la entidad administrativa de las provincias, que continúan constituyendo las circunscripciones básicas del gobierno indiano",²¹⁴ y una clave importantísima para la resolución del rompecabezas americano.

El gobernador ejerce sus funciones en una gobernación, entendiéndose por tal, indistintamente, una provincia, un reino "o aun un corto territorio como la isla de Juan Fernández o las Malvinas".²¹⁵ El territorio podía variar de categoría sin que por ello variara su calidad de gobernación. Así, la provincia de Chile transformó tempranamente su nominación en reino sin dejar de ser administrada por un gobernador (resulta significativo que no se la haya pretendido convertir en virreinato). Pero ocurría también que las funciones del gobernador eran "de mayor o menor jerarquía dependiendo del territorio que le quepa en suerte —reino, provincia, una isla— y de la mayor o menor independencia que posea frente a otras autoridades".²¹⁶ Es posible

²¹³ Se desprende de las explicaciones de DOMÍNGUEZ ORTIZ (*El Antiguo Régimen...*, *Loc. cit.*) que después de que la exorbitante pretensión virreinal de Colón fracasara, los "reinos" americanos gozarían de simples gobernadores. Solamente con CARLOS V, atendiendo no sólo a la "inmensidad de las tierras" sino al elevado grado cultural de los indígenas, se crearon los virreinos del Perú y de la Nueva España.

²¹⁴ GARCÍA-GALLO, "La evolución...", pp. 845-846. Cursivas en el original.

²¹⁵ DOUGNAC, *Manual...*, p. 115.

²¹⁶ *Idem*, p. 116. Las cursivas son nuestras.

distinguir entre presidentes-gobernadores (a ellos se refiere también el Título III del Libro III de la *Recopilación*), titulares de la función de gobierno en las “provincias mayores”, esto es, en aquellas que contaban con una Real Audiencia presidida, precisamente, por el gobernador; gobernadores particulares, encargados de una “provincia menor”²¹⁷ (la que carecía de Audiencia) y más o menos dependientes de alguna autoridad superior —virrey o presidente gobernador—; y gobernadores subordinados, en relación de dependencia respecto de gobernadores particulares, como se hallaba el gobernador de Santiago de Cuba frente al de La Habana.

De otro lado, las provincias también podían clasificarse en relación con el tipo de funcionario que se nombraba para resolver sus cuestiones más acuciantes: “según los problemas de la provincias sean fundamentalmente de gobierno, militares o de justicia, se busca para desempeñar los oficios a un político, a un hombre de capa y espada o a un letrado, y se le confiere el título y oficio correspondiente, y luego se le conceden secundariamente los otros; en consecuencia, las provincias se consideran, respectivamente, como *gubernaciones, capitanías generales o Audiencias*”.²¹⁸ En este sentido, “provincia” constituye el género y “gobernación” una de las especies y no viceversa, como ocurre con el primero de los criterios. “Reino” continúa sin explicación enteramente satisfactoria.

¿Qué implica todo esto en el ámbito del “imaginario territorial”? ¿Pueden equipararse las concepciones de “reino” y “provincia mayor”? ¿Realmente debe considerarse como determinante casi exclusivo la existencia o no de Audiencia? Lo cierto es que las nociones poseían un significado distinto al peninsular pero en constante dinámica hacia la homogeneización bajo la influencia del *leit motiv* que acertadamente señala García-Gallo: “tratar separadamente los distintos negocios”,²¹⁹ es decir, las diversas causas de justicia, guerra, gobierno y hacienda. El movimiento habría de presentar velocidades distintas a uno y otro lado del Atlántico pues la necesidad de la intervención en la vida económica del Nuevo Mundo y en la protección

²¹⁷ Por motivos de sistematización es que DOUGNAC emplea esta expresión que “no se usó constantemente en la praxis indiana”.

²¹⁸ GARCÍA-GALLO, “La evolución...”, *Loc. cit.* Cursivas en el original.

²¹⁹ *Idem*, p. 775.

de sus habitantes nativos provocó “que el Estado Español se ocupe activamente de estos problemas económicos, sociales y culturales dos siglos antes en América que en España”²²⁰ y que, por tanto, la distinción de los negocios de justicia y gobierno propiamente dicho se presente primero en Indias, lo que de ninguna manera significa que no fuese una aspiración constante en la España europea moderna: recuérdese que la Nueva Planta aragonesa tendió a extender el régimen castellano de las Audiencias en detrimento de las antiguas facultades jurisdiccionales de los órganos locales de gobierno.²²¹

La tendencia general parece ser, hacia finales del Antiguo Régimen, la de considerar “provincia” a cualquier fracción territorial y “reino” al gobierno general de toda la monarquía, con distinción de causas y negocios. Analícese, si no, el formulario de juramento para todo tipo de gobernadores que compele a los funcionarios a tener “cuenta con el bien y buena gobernación de aquella *provincia*”... cumpliendo “los capítulos de buena gobernación y leyes del *reino*, cédulas y provisiones de su Majestad y las que están hechas y dadas y se hicieren y dieren para el buen gobierno del *Estado de las Indias*”.²²² Se trata, sin embargo, de una tendencia —casi un mero *desideratum*— carente de consolidación y generalización: la equivocidad de los conceptos sobrevivirá incluso al momento de la independencia hispanoamericana sin que se supere totalmente la idea, derivada de las conquistas peninsulares bajomedievales, de que el reino es una unión de tierras que “se hallan sometidas a un mismo príncipe” sin que haya “otra cosa común entre ellas que esta común dependencia” por lo que pueden unirse o separarse sin generar repercusiones en su vida política.²²³

²²⁰ *Idem*, p. 762.

²²¹ Resultando válido, como en su lugar se ha mostrado, el esquema propuesto por ARTOLA (*Los orígenes...*, I, p. 138) para la Península de los comienzos de la guerra de la Independencia: “en 1808 los capitanes generales reunían al mando propiamente militar el control general, como presidentes de las audiencias, de la administración provincial. A lo largo del siglo anterior habían sido privados de sus atribuciones económicas, que habían pasado a manos de un funcionario nuevo, el intendente”.

²²² *RLRI*, tomo II, V, II, 7. Los destacados son nuestros.

²²³ GARCÍA-GALLO, *Manual...*, I, núm. 1118, p. 609. Por su parte, la Corona no es, para el autor, “sólo un conjunto de distintos Reinos y señoríos que tienen como titular a una misma persona. Un mismo Rey puede serlo de diversos reinos, sin que éstos estén integrados en una misma *Corona*... La *Corona* supone que todos los Reinos y señoríos que la

Es ésta, a grandes rasgos, la organización territorial que prevalecerá hasta la aparición de la dieciochesca reforma de intendencias, misma que significó que “en aquellas circunscripciones más amplias —donde se forma además un tercer virreinato de Nueva Granada—,²²⁴ los Virreyes y presidentes son *capitanes generales*, título que por su superior carácter desplaza al de presidente, con lo que las presidencias aparecen ahora como *capitanías generales*, mientras los gobernadores de las provincias dependientes de ellas figuran con el título de *comandantes generales*. Las circunscripciones menores o provincias son asimismo objeto de reforma, aplicándoseles el régimen de intendencias”.²²⁵

Si las reformas del XVIII implicaron la transformación integral del régimen de las presidencias, no sucedió lo mismo con el sistema virreinal. La concepción del virrey como autoridad suprema no llegó nunca a desintegrarse materialmente, ni siquiera tras la promulgación de la Constitución de Cádiz. Por el contrario, como señala Pietschmann, es un hecho que los virreyes fueron acrecentando su dominio durante los tres siglos de vida colonial: “los gobernadores de provincias, durante la temprana época colonial, gozaron de una gran autonomía ante el virreinato y sólo debían obedecer mandamientos generales importantes del virrey. No obstante, con el transcurso del tiempo y hasta el siglo XVIII, estos gobernadores de provincia, quedaron cada vez más subordinados al virrey”.²²⁶ Prueba de esta consolidación es la creación, en 1776, de un tardío nuevo virreinato en el Río de la Plata justo cuando “la institución virreinal está en España en completa crisis y han desaparecido, salvo uno, todos los virreinos que existían en ella o en Italia”.²²⁷

Y es que, tras la Guerra de Sucesión, perdiendo los antiguos *reinos* de la Corona aragonesa su calidad de tales, el *alter ego* del rey en ellos

integran forman una unidad indivisible, que como tal se transmite hereditariamente”. *Idem*. I. núm. 1205, p. 669. Cursivas en el original.

²²⁴ Con cierta intermitencia: erigido en 1717, fue suprimido en 1723 y vuelto a establecer en 1739. Su existencia “no altera el sistema de organización establecido hacia 1750, puesto que lo único que supone es convertir una presidencia que ejercía el superior gobierno en un virreinato y modificar la adscripción de unas provincias a una y otra circunscripción superior”. GARCÍA-GALLO, “La evolución...”, p. 874.

²²⁵ ESCUDERO, *Curso...*, p. 779.

²²⁶ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 91.

²²⁷ GARCÍA-GALLO, “La evolución...”, p. 874.

deja de ser necesario. No ocurre lo mismo con Navarra que por haber permanecido fiel a Felipe V —y porque continúa siendo un reino— conserva su virrey, ni tampoco con el Perú o la Nueva España. Ahora bien, si tal fue el criterio que se siguió para respetar o no las antiguas constituciones de los *reinos*, ¿sobre qué base se crearon los *virreinos* en el Nuevo *reino* de Granada y en el Río de la Plata? ¿Con respecto a qué original persona regia se consideró causahabiente al rey de las Españas? ¿Dónde está el Atahualpa neogranadino o el Moctezuma argentino? ¿Dónde las inveteradas *constituciones*? En ningún lugar, lo cual muestra que el determinante regnícola apuntado por García-Gallo, con ser puntual, no puede considerarse absoluto. La reforma administrativo-territorial del siglo XVIII respondió a un buen número de criterios diferentes y en no pocos casos a exámenes de oportunidad y de sano juicio político. No se procuró la imposible tarea de aplicar las mismas consideraciones en ambos continentes, a pesar del ferviente e ilustrado deseo de uniformidad. Lo que fue castigo en Aragón y Cataluña no es el reverso de un premio virreinal en Tierra Firme. Ambas son, eso sí, expresiones de una reorganización territorial que los Borbones apreciaban como imprescindible. Pero poco más.

El supuesto “declive final” que parece poder percibirse en la autoridad de los virreyes americanos es más bien el resultado del natural reacomodo de fuerzas que siguió a la implantación de las reformas. Cercenada de su ámbito de atribuciones la superintendencia de la Real Hacienda, podía resultar cierta la afirmación de que “el Superintendente venía a erigirse en un segundo Virrey, teniendo cada uno su esfera de actuación”,²²⁸ por lo que los virreyes no descansaron hasta que, en 1787, les fue totalmente restituida, lo que ha sido interpretado como un duro revés para las pretensiones de José de Gálvez en orden a “aniquilar el poder absoluto de la primera Magistratura indiana”.²²⁹

Es posible ofrecer más muestras del fracaso de las tentativas antivirreinales. Con la creación de la Comandancia general de las provincias internas del norte de México en virtud de la Real cédula del 22 de agosto de 1776,²³⁰ el comandante general comenzará a

²²⁸ NAVARRO, *Intendencias...*, p. 101.

²²⁹ *Idem*, p. 100.

²³⁰ A la cual hace referencia el Auto Acordado DCXV de la Audiencia de México reconociendo que el mando de las Provincias Internas —excepción hecha de la del Nuevo

ejercer el superior gobierno con independencia del virrey de Nueva España, pero lo hará por poco tiempo, ya que el virrey logrará que se reconozca su superioridad sobre la comandancia y que ésta se divida en dos: Oriente, integrada por Coahuila, Nuevo Santander, Nuevo Reino de León y Texas, y Poniente, conformada por las dos Californias, el Nuevo Reino de México, Sonora y la Nueva Vizcaya. En 1792 volverán a fusionarse las comandancias y se les devolverá su independencia, pero en 1811 se vuelve a dividir las y se las sujeta de nuevo al control novohispano. Malos ejemplos de declive virreinal representan también la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777 —antes reconocimiento de la importancia y desarrollo de Caracas que intento de debilitamiento del virreinato de la Nueva Granada—, la independencia de la Capitanía General de Chile respecto del virreinato del Perú en 1798 —total consolidación de lo que desde hora tan temprana como el quince de octubre de 1597 se estableció reduciéndose la intervención peruana a los “casos graves y de mucha importancia”—²³¹ y, por supuesto, la creación de un virreinato en el Plata que, si bien significó restringir el ámbito de actuación del virrey del Perú, consolidó a la figura virreinal como fórmula atractiva para el reformismo borbónico ya que, a pesar de su mayor prestigio, se presentó tan capaz como la Capitanía General para representar los intereses del rey y ocuparse de la función política que suponía el *gobierno superior*. Todo ello a contrapié de posiciones mayestático-colonialistas tan relevantes como la del visitador don José Antonio Areche quien opinaba, no sin sensatez, “que nunca conviene tener un jefe tan autorizado dentro de unas provincias tan distantes como éstas”.²³²

Afirma Joseph Pérez que “la idea de reinos distintos constitutivos de un imperio chocaba con el centralismo borbónico”.²³³ Lla-

Santander y de la del Nuevo Reino de León— se erigió en gobierno superior “con absoluta independencia” del Virreinato de la Nueva España. Cfr. VENTURA BELEÑA, Eusebio, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España*, prólogo de María del Refugio GONZÁLEZ, UNAM, México, 1981, I, p. 290.

²³¹ RLRI, tomo II, III, 3, 30.

²³² Reproduce la cita NAVARRO, *Intendencias...*, p. 102, nota 11.

²³³ PÉREZ, *Los movimientos...*, p. 141, nota 4. “V. FRANKL llama la atención sobre este aspecto fundamental: ‘cuando los Borbones trataron de hacer de estas partes primordiales del imperio partes de un Estado centralizado, con el fin de explotarlas en el sentido mercantilista, estalló el gran movimiento revolucionario de liberación’. Se está refiriendo a ‘Idea del imperio español’ artículo publicado en *Estudios de Historia de América*, México, 1948.

ma en consecuencia la atención el hecho de que no se haya aprovechado la ocasión de la reforma intencional para limitar la potestad de los virreyes e impedir que consideraran al territorio de su jurisdicción como un auténtico “*regno suo*”. Ahora bien, ya hemos señalado los límites que presenta la concepción del “centralismo borbónico” y también hemos visto que la relación virreinato-intendencia fue, a lo más, ambivalente; jamás contrapuesta. Por otro lado, la Corona española había tomado medidas que se antojaban suficientes para evitar la consolidación de dinastías virreinales autonomistas en Indias. Así, por ejemplo, la Ley 12a del Título III, Libro III de la *Recopilación* prohíbe, de conformidad con una “costumbre inmemorial”, no solamente que los virreyes lleven al Perú y a México a sus “hijos primogénitos, yernos y nueras, sino otros cualesquiera que tuvieren, aunque sean menores de edad”. Y esto desde tiempos de los Austrias.

La transformación ilustrada del conglomerado de reinos y provincias que componían la monarquía española no pasó, pues, por la supresión de los virreinos; por el contrario: se sirvió de ellos. Pero, ¿qué hay de la concepción de los “reinos” indios? ¿Es válido considerarlos simplemente provincias de mayor jerarquía en atención a su grado de desarrollo precolombino? ¿Existe, en tal virtud, una diferencia sustancial con los reinos peninsulares, diferencia suficiente como para provocar que en América la Nueva Planta no fuese necesaria?

La diferencia con la Península, en efecto, existe. Diferencia no sólo en las circunstancias, sino también en los ánimos. En apariencia, nada parece oponerse en América a la castellanización de las instituciones (la cual, por otro lado, se había asegurado varios siglos antes). La Nueva Planta no consistirá en Indias más que en poner en juego a las figuras del gobierno superior del austracismo con la nueva realidad del intendente, entendiendo por éste a un funcionario ilustrado encargado de la tarea de fomento. El reconocimiento (o la supresión) de la calidad de “reinos” a los territorios indios pasa a un segundo término. No parece haber mayor preocupación por esta importante fracción del “imaginario territorial” ni entre los supuestos “centralizadores” borbónicos ni entre los criollos partidarios de la descentralización. Provincias tenemos que hay que administrar

de la mejor manera, en orden a la felicidad de sus habitantes.²³⁴ Tal es el sentido de las propuestas autonomistas de los ministros ilustrados que analizaremos a continuación, destacando desde este instante un hecho revelador: lo que propone el conde de Aranda es la creación —no el reconocimiento— de nuevos *reinos* en Indias.

3. Concepciones territoriales de los ministros ilustrados. La “idea americana” de Aranda

Pedro Pablo Abarca de Bolea y Ximénez de Urrea, conde de Aranda (1719-1798) es, con diferencia, el más conspicuo representante de una tendencia minoritaria entre los ministros de Carlos III y Carlos IV y que bien podría definirse como “autonomismo borbón” por contraposición a la que hasta ahora ha sido vista como ideología única de los Borbones y que, en realidad, no representa más que la tendencia, a final de cuentas triunfante, de ministros como Floridablanca, Campomanes o Jovellanos.

Ha podido afirmarse que Aranda mantenía una “visión descentralizada del futuro de América, tan distanciada del pensamiento

²³⁴ Con lo cual la diferencia con la Península queda paliada, sobre todo si seguimos la explicación que propone GARCÍA-GALLO (*Manual...* I, núms. 1220-1235, pp. 678-689), en torno a un proceso que terminará con la unificación (o “definitiva castellanización”) de la monarquía con los decretos de Nueva Planta. “En la monarquía española, al unirse en la Edad Moderna las Coronas de Castilla, Aragón, Navarra y los otros territorios, el sistema de los reinos separados no sólo se mantiene sino que se generaliza... no existe ninguna institución que actúe sobre todos los Reinos... Esta situación comienza a cambiar a mediados del siglo XVI, de tal modo que la monarquía va adquiriendo propia entidad —deja de ser una mera unión de reinos para constituir un cuerpo político— y fines e instituciones propias, distintos de los de los reinos. Lo que de este modo gana la monarquía lo pierden en medida inversa los reinos. La plenitud de aquella supone la extinción de éstos como formas políticas... En su actuación política el príncipe —Carlos o Felipe— no procede como rey de uno u otro reino, sino como monarca o rector de la Monarquía formada por todos ellos. Ahora bien, como tal monarca —figura política pero no jurídica— el príncipe no tiene ningún poder; el que posee es en cuanto rey de cada reino, y este poder mismo varía de uno a otro según su respectiva constitución política... durante los siglos XVI y XVII se va formando un sistema institucional —Consejos, funcionarios, ejército y hacienda— totalmente independiente de los reinos y propio en cambio de la monarquía” con lo que, aun contando con la mayor intensidad de las resistencias en la España europea, el proceso —hacia el siglo de las luces— parece irreversible en todos los territorios hispánicos, sin dejar de ser cierto que “sobre nada de esto recae una declaración oficial y a fines del siglo XVIII queda impreciso si la monarquía es una o una unión de reinos”.

borbónico”,²³⁵ como si el ministro aragonés representara una más de las tendencias derrotadas por el borbonismo dieciochesco. La verdad es que sus propuestas se realizaron en el marco de la supremacía de la casa de Borbón y para la conservación de ésta. Es más que probable que los reyes las hayan escuchado con atención e incluso tratado de poner en práctica, si bien finalmente fueron desechadas. Se da la circunstancia adicional de que el proyecto de Aranda influirá decisivamente, años después de ideado, en las intenciones de mantenimiento de la hegemonía borbónica en América, cuando cualquier postura centralista parecía condenada al fracaso.

Así es que si “un aire habsbúrbico o de la Corona de Aragón, tiene el famoso proyecto americano de Aranda” lo hallaremos restringido al hecho de que “reclamó contra la discriminación de los habitantes americanos, tal como se había quejado de la de los aragoneses en sentido lato”,²³⁶ con todas las ambivalencias que al respecto se presentaban en el propio pensamiento de los criollos. Lo cierto es que ya desde 1781, en el Plan de gobierno que elaboró para el príncipe de Asturias —el futuro Carlos IV— Aranda calificaba a la desorganización del Imperio como “además de nociva, injusta... Porque la Corona (de España)... se compone de dos porciones, la de Europa y la de América; y tan vasallos son unos como otros. El monarca es uno solo, y el gobierno ha de ser uno en lo principal, dejando únicamente las diferencias para las circunstancias territoriales que lo exigieran”.²³⁷ Poco de austracista tiene una propuesta de gobierno “solo y uno en lo principal”: en ningún momento se cuestiona la legitimidad de los intentos cohesivos de Corona y reino. De lo que se trata, en la mejor línea del pensamiento ilustrado, es de extender los beneficios de la igualdad a todos los vasallos del rey.

Se denunciaba, pues, por injusta la “carencia casi total de aragoneses, en sentido amplio, en la Audiencia”,²³⁸ como se hacía con la exclusión sufrida por los americanos, sin que ello implicase poner en entredicho la estructura de la monarquía que el borbonismo se había

²³⁵ LLUCH, *Las Españas...*, p. 21.

²³⁶ *Idem*, p. 129.

²³⁷ OLAECHEA, Rafael y FERRER BENIMELI, José A., *El conde de Aranda. Mito y realidad de un político aragonés*, Librería General, Zaragoza, 1978, p. 81.

²³⁸ LLUCH, *Las Españas...*, p. 138.

propuesto consolidar. Por el contrario, había que apoyar a la dinastía en esta tarea. Y a ello se abocará el conde.

Tras de su contacto diplomático con los rebeldes de las Trece Colonias inglesas en Norteamérica, teniendo a la vista los alzamientos indios del siglo XVIII de los que ha dado integral cuenta J. Pérez y habiendo suscrito con Inglaterra y Francia la *Paz de París* por la que se reconocía la independencia de los Estados Unidos, el ministro Aranda llega a la convicción de que es indispensable replantear la estructuración del poderío español en Ultramar. En su importante *Exposición al Rey Carlos III sobre la conveniencia de crear reinos independientes en América* (1783),²³⁹ los recién independizados estados angloamericanos aparecen como un peligro real e inminente: "... dentro de pocos años veremos con verdadero dolor la existencia tiránica de este coloso... El primer paso de esta potencia, cuando haya logrado su engrandecimiento, será el apoderarse de las Floridas, a fin de dominar el golfo de México. Después de molestarnos así, y nuestras relaciones con la Nueva España, aspirará a la conquista de *este vasto Imperio*, que no podremos defender contra una potencia formidable... que ya invoca el sagrado nombre de América".²⁴⁰

Por encima de cualquier otra consideración, es esta amenaza la que mueve a Aranda. De no tomar el camino de la renovación, en pocos años los Estados Unidos habrán extendido por toda América su modelo de independencia absoluta como forma de preparar su hegemonía continental. Más que nostalgia habsbúrbica —improbable, por otro lado, en un hombre cercano a Diderot y D'Alambert, elogiado por Voltaire y responsable de la expulsión de la Compañía de Jesús en 1767— un pragmatismo de notable amplitud de miras hay en el conde cuando aconseja al Rey:

... deshacerse de todas sus posesiones en el continente de ambas Américas, conservando tan sólo las islas de Cuba y Puerto Rico, en la parte septentrional, y alguna otra que pueda convenir en la parte meridional, con objeto de que nos sirvan como escala o depósito para el comercio español.²⁴¹ A fin

²³⁹ El texto íntegro en GARCÍA-GALLO, *Manual...*, II, núm. 900 bis, pp. 718-721. Nosotros citaremos por las transcripciones de OLAECHEA y FERRER BENIMELI.

²⁴⁰ OLAECHEA y FERRER BENIMELI, *El conde...*, pp. 80-83. Cursivas nuestras.

²⁴¹ Y no "castellano" pues, muy en la línea del cameralismo alemán, se buscaba "el final de la discriminación de la Corona de Aragón respecto al mercado americano". LLUCH, *Las*

de realizar este gran pensamiento de un modo que convenga a España, deben establecerse tres infantes en América: uno, como Rey de México, otro, como Rey del Perú, y otro, como Rey de Costafirme, tomando V.M. el título de Emperador... debiendo considerarse las cuatro *naciones* como unidas por la más estrecha alianza ofensiva y defensiva para su conservación y prosperidad.²⁴²

Gobiernos fuertes y bien consolidados, capaces de hacer frente a la nueva amenaza y, a la vez, unidos por lazos dinásticos que, si no indisolubles, sí aparecían como más sólidos si se los comparaba con la simple obediencia jerárquica al rey en que se sustentaba la función de los virreyes, de quienes en cualquier momento cabía esperar una utilización de sus amplias facultades para decantarse por la independencia. Con la propuesta de Aranda la Corona, por propia iniciativa, sentaba las bases para la hegemonía de las naciones hispánicas y neutralizaba los elementos de dispersión.

Resucitaba, en cierto modo, la idea del imperio, pero se planteaba en términos distintos a los empleados durante los gobiernos de los Austrias, mayores y menores. Si el sentimiento nacional no podía extenderse con éxito más allá de la Península había que difuminarlo y crear reinos de raigambre hispana, pero conscientes de la especificidad nacional que envolverían en sus fronteras. Un imperio con varias Coronas y reinos cuyo lazo de identidad y unión se encontraría en la casa real y en su cabeza, el emperador. En ello, y no en otras consideraciones, radica el hecho de que los del partido aragonés "en la organización territorial se miraron en el espejo austriaco. No en vano Austria... probaba la coexistencia de unas leyes generales, la autoridad del emperador, con leyes particulares en los diversos territorios".²⁴³ Y es que se iba más allá de lo estrictamente jurídico: con el modelo propuesto se reconocería tajantemente —y se pondría efectivamente en práctica— la calidad de reinos para las partes ultramarinas integrantes de la monarquía.

Españas..., p. 131. En el mismo sentido mercantil, reporta M. FERNÁNDEZ ALMAGRO que en el plan de ARANDA "un Tratado de comercio, extensivo a Francia y excluyente de Inglaterra, proveería a los intereses económicos FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, *La emancipación de América y su reflejo en la conciencia española*, IEP, Madrid, 1944, p. 18.

²⁴² OLAECHEA y FERRER BENIMELI, *El conde...*, p. 84. Las cursivas son nuestras.

²⁴³ LLUCH, *Las Españas...*, *Loc. cit.*

Así las cosas, la lucha de los ilustrados aragoneses y americanos no debe reducirse a la búsqueda del restablecimiento del austracismo. El despotismo ilustrado no puede restringirse a una sola tendencia homogénea, unitarista y centralizadora. No es más borbónica la afirmación de Jovellanos en el sentido de que “las colonias en tanto son útiles, en cuanto ofrecen un seguro consumo al sobrante de la industria de la metrópoli”,²⁴⁴ que la idea americana de Aranda. Es posible hablar de un autonomismo borbón. El que durante el primer Ocho-cientos —Cádiz incluido— se haya frustrado es cosa distinta.

De ahí numerosas ambivalencias y falsas interpretaciones acerca de los objetivos de ciertas reformas territoriales concretas, como ya hemos advertido al hablar de las intendencias y de su relación con la polémica “centralismo *versus*. descentralización”. Es revelador, en este sentido, el hecho de que mientras Ernest Lluch sostiene que “no tiene que olvidarse que los Gálvez eran del ‘partido aragonés’ y sostenidos por Aranda y O’Reilly”,²⁴⁵ de la investigación que lo llevó a escribir *El Virrey*,²⁴⁶ José Manuel Villalpando concluye, por el contrario, que José de Gálvez era cercano a José Moñino, conde de Floridablanca, y que contaba con el “apoyo y amistad” de los *golillas*. En el mismo orden de ideas, Horst Pietschmann, que opina que las reformas de Gálvez, contra los deseos de Aranda, “en muchos respectos iban contra la capa social superior criolla”.²⁴⁷ Las fronteras entre las dos fracciones de la Ilustración española quedan, pues, difuminadas, de lo cual se deriva que la propuesta del conde de Aranda bien pudo haberse impuesto sin que ello significara una derrota para el despotismo ilustrado.

Todavía en 1786 Aranda —siempre preocupado por el riesgo que se cernía sobre el dominio español en Hispanoamérica— procuró influir de nueva cuenta en la reestructuración territorial de la monarquía. En estos términos sometía una nueva idea a la consideración del conde de Floridablanca: “yo soñaría en adquirir Portugal con el Perú que por sus espaldas se uniese con el Brasil, tomando por límite

²⁴⁴ *Dictamen sobre el embarque de paños extranjeros para nuestras colonias*. Citado en *idem*, p. 207. *Cursivas nuestras*.

²⁴⁵ *Idem*, p. 152.

²⁴⁶ Se trata de una biografía de Bernardo de GÁLVEZ, sobrino del Ministro de Indias y virrey de la Nueva España. Planeta, México, 2001, pp. 19 y 34.

²⁴⁷ PIETSCHMANN, *Las reformas...*, p. 298.

desde la embocadura del río de las Amazonas, siempre río arriba, hasta donde se pudiese tirar una línea que fuese a parar a Paitia, y aun, en necesidad, más arriba de Guayaquil. Establecería un Infante en Buenos Aires, dándole también el Chile, y si sólo dependiese en agregar éste al Perú, para hacer declinar la balanza a gusto de Portugal en favor de la idea, se lo diera igualmente, reduciendo el Infante a Buenos Aires y dependencias”. Si fuera necesario no ve inconveniente en renunciar a Buenos Aires “por resultar embarazoso” dada su localización entre el Perú, Brasil y Chile. El resto de América, en su concepto, colmaría “los objetos de la Corona... Me he llenado la cabeza de que la América meridional se nos irá de las manos, y ya que hubiese de suceder, mejor será un cambio que nada. Yo no hago de proyectista ni de profeta; pero esto segundo no es descabellado, porque la naturaleza de las cosas la traerá consigo, y la diferencia no consistirá sino en años”.²⁴⁸

Manuel Godoy tomó conciencia de la dimensión autonomista que podía dársele al ideario borbónico y, motejando de “francés enteramente” el proyecto de Aranda, se dispuso a elaborar un nuevo programa de acción que fuera a un tiempo descentralizador y “enteramente español”: “nada de enajenar un palmo tan siquiera de aquel glorioso y rico Imperio de las Indias; nada de quitar a la Corona augusta de Castilla lo que le daba tanto lustre, tanto poder y tanto peso entre los demás pueblos de Europa”. Para ello había de elaborar un plan que no cuestionara la preeminencia del rey de España en los reinos americanos pero que abriera de algún modo para estos la posibilidad de un efectivo autogobierno.

El proyecto del favorito “es de 1804, y su autor lo sintetiza en determinada página de sus ‘Memorias’. A saber: ‘Mi pensamiento —dice— fue que, en lugar de Virreyes, fuesen nuestros infantes a la América; que tomasen el título de Príncipes regentes; que se hiciesen amar allí; que llenasen con su presencia la ambición y el orgullo de aquellos naturales; que les acompañase un buen Consejo, con ministros responsables; que gobernase allí con ellos un Senado, mitad de americanos y mitad de españoles; que se mejorasen y acomodaran a los tiempos las leyes de las Indias, y que los negocios del país se terminasen y fuesen fenecidos en Tribunales propios de cada

²⁴⁸ FERNÁNDEZ ALMAGRO, *La emancipación...*, pp. 19-21.

cual de esta regencia, salvo sólo aquellos casos en que el interés común de la metrópoli y de los pueblos de América requiriese terminarlos en España”.²⁴⁹

Así las cosas, “hubo un medio de evitar quizá la guerra y radical separación de América: el establecimiento de príncipes españoles de la Casa de Borbón en los tronos que proyectaron alzar sobre los virreinos, primero, Aranda, y Godoy después”.²⁵⁰ Aun cuando la idea no alcanzó a tener aplicación práctica, se mantuvo en el “imaginario territorial” durante varias décadas: en plena guerra de la independencia José María Blanco White se pronunciaba desde Londres por la creación de una especie de “Commonwealth hispánica de naciones”,²⁵¹ en tanto que para varios insurgentes iberoamericanos —localizados, principalmente, en Nueva España y Río de la Plata— los proyectos ilustrados serán dignos de revivirse en orden a asegurar a las Américas una conveniente independencia. Por contraposición es de señalarse que en Cádiz este tipo de posturas no parecen haber gozado de influencia alguna.

VII. EL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS HISPÁNICOS

I. Circunscripciones y organización territorial y/o provincial a fines del siglo XVIII. Las provincias “marítimas”

Divididas, si bien por vías distintas, las Españas en provincias, podría parecer que el proceso de uniformidad ha quedado concluido o, cuando menos, que hacia finales del siglo XVIII se halla en un estado cercano a la consolidación con las consecuencias que tal cosa podía significar para la creación del cuerpo de nación. La afirmación, debido a las excepciones y a los ámbitos de resistencia que hemos analizado, es sin embargo susceptible de matices. Varios de ellos se derivan de la organización administrativa que impera en cada provincia en el ocaso del siglo de las luces. Con todo, los logros del unitarismo no son en manera alguna despreciables: en los días próxi-

²⁴⁹ *Idem*, p. 24.

²⁵⁰ *Idem*, p. 59.

²⁵¹ RAMOS, Demetrio, “Las Cortes de Cádiz y América”, *REP*, núm. 126, Madrid, 1962, p. 539, nota 229.

mos al levantamiento de 1808 “España entera estaba dividida en siete circunscripciones, cuya superintendencia corría a cargo de otros tantos consejeros (de Castilla), que, de este modo, tenían bajo su mano la totalidad de la administración provincial”.²⁵²

La reorganización territorial no se extinguió con el gobierno de Carlos III. Carlos IV llevó a efecto algunas reestructuraciones, la más trascendental de las cuales —la llamada “de las provincias marítimas” que afectó fundamentalmente a territorios de la antigua Corona de Castilla—, “fue también la primera en llevarse a cabo: la creación de seis nuevas provincias (Cádiz, Málaga, Santander, Alicante, Cartagena y Asturias)”,²⁵³ por real decreto de 25 de septiembre de 1799. En ellas ejercerá funciones de intendente con plena autonomía un nuevo tipo de funcionario a título de subdelegado.

La suerte de estas provincias, diversa hasta la famosa división de Javier de Burgos (1833), nos permite contemplar el desarrollo de la idea provincial que, más allá de las nuevas y “marítimas”, se significará en las del resto del reino. Fuera de la de Alicante, reincorporada a Valencia en 1805, y de la de Sanlúcar, extinguida en 1808, el resto subsistirá hasta la tercera década del XIX siendo, en 1825, elevadas al rango de intendencias. Subsistencia importante para el “imaginario” no sólo territorial sino político de la monarquía, dado que “fue un claro y decisivo precedente para la consecución de una representación política propia en los periodos constitucionales, objetivo en el que únicamente fracasó Cartagena”.²⁵⁴

Se trató, asimismo, de un importante paso hacia la homogeneidad, esa que tanto echaba de menos Jovellanos cuando se quejaba de las franquicias gozadas por las provincias limítrofes con su natal Asturias y no por ésta.²⁵⁵ Las provincias marítimas serán provincias como cualquier otra y su organización se derivará del resultado de las transformaciones sufridas por el régimen territorial a todo lo largo del

²⁵² ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 129.

²⁵³ BURGUEÑO, *Geografía...*, p. 56 y ss. En diciembre de 1804 se creó otra provincia marítima con capital en Sanlúcar de Barrameda.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ “¡Pobre Asturias, vecina a estas provincias (la Montaña y el País Vasco) tan favorecidas con las franquicias, y a La Coruña con los correos, y oprimida con todo el peso de las exacciones fiscales y con la falta de comunicación, que desalientan su industria y agotan sus esfuerzos patrióticos” *Diarios*, III, p. 28, en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Jovellanos...*, p. 149.

siglo XVIII. Y es que la necesidad nacional hará que la reordenación ilustrada sea “perfectamente reconocible en los periodos constitucionales. Estas provincias fueron el ámbito de actuación de los órganos de gobierno —jefes políticos y diputaciones—, el marco territorial en el que se crearon los partidos judiciales y las circunscripciones electorales (pese a que la adjudicación de diputados se hiciera a partir de un censo elaborado con la antigua división)”.²⁵⁶ Repárese, empero, en que la reordenación sólo se reconocerá en la organización territorial tras el proceso constituyente que, por lo tanto, aparece como condición para la uniformidad. Para ella, pues, Cádiz era imprescindible.

2. El gobierno local y la dualidad municipio-señorío

El absolutismo trajo consigo un replanteamiento de la estructura municipal que algunos han interpretado como causa de la decadencia de la misma. Sin abordar tal debate, es necesario dejar asentado que la vinculación del municipio al poder central cambió notablemente con la consolidación de la potestad regia: “el municipio, como órgano local autónomo de la administración pública, al perder autonomía, se convirtió en un órgano del poder central del Estado, al que le vinculaba el corregidor, como representante del poder central”,²⁵⁷ lo cual puede explicarse incluso en términos ideológicos ya que tras la derrota de Villalar en abril de 1521 las oligarquías locales asumieron como propios los límites que las constreñían a la acción municipal, resignándose a quedar fuera de los grandes asuntos nacionales.²⁵⁸

Ahora bien, la situación de las noblezas locales no era desesperada. Siendo cierto que el municipio castellano era “el único terreno en que podía desarrollarse una actividad política”, también era “la más extensa fuente de poder” resultando amplísimas las atribuciones del ayuntamiento: “casi todas las que hoy se atribuye el Estado”.²⁵⁹ Devenía a tal grado poderosa la organización municipal que “todavía hay hoy municipios que tienen términos de mil y más kilómetros

²⁵⁶ BURGUEÑO, *Geografía...*, p. 62.

²⁵⁷ ANES, *El Antiguo Régimen...*, p. 321.

²⁵⁸ Cfr. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *El Antiguo Régimen...*, capítulo II.

²⁵⁹ *Idem*, pp. 105 y 108.

cuadrados; son vestigios de aquella antigua organización, referidos a ciudades que tuvieron suficiente fuerza para retener gran parte de su primitivo territorio”,²⁶⁰ y en las que no resulta difícil observar el origen de ciertas provincias.

Hay que agregar que, a condición de que olvidaran los intereses en extremo localistas, los nobles podían aspirar a una cierta proyección nacional merced a la fuerte estamentalización del conjunto de la administración. Como ha señalado Miguel Artola, “en la escala nacional los Consejos y en la local los municipios se encuentran en las manos de un único grupo social (la nobleza) que en su control encuentra una de las garantías de su subsistencia”.²⁶¹ Ello es atribuible, fundamentalmente, a la utilidad social que aún solía predicarse de la nobleza del Antiguo Régimen.

Por otro lado, con la extinción de la peculiaridad de los regímenes municipales aragoneses derivada de la Nueva Planta y el establecimiento de ciudades cabeza de corregimiento en los asentamientos poblacionales más importantes, aparentemente se obtuvo la generalización del municipio castellano quedando los cabildos locales “integrados por regidores, para los que se redactó unas instrucciones en 1713”.²⁶² Sólo en apariencia, pues la realidad política volvió a imponerse. Así, mientras en Castilla pugnaba el gobierno por abolir la perpetuidad y transmisibilidad *mortis causa* de los oficios municipales, los neoplantados cargos municipales aragoneses se hicieron hereditarios, con lo que no tardaron en ser copados por miembros de las noblezas locales. No influía menos en la heterogeneidad el importante hecho de que en el terreno de la jurisdicción señorial “existían notables diferencias entre las provincias de las diversas Coronas. En tanto Castilla había avanzado mucho en el camino de la centralización, Aragón mantenía un régimen de mayor dureza, con variantes entre sus distintos reinos”.²⁶³

Una cierta democratización del municipio —en consecuente detrimento del estamento nobiliario— será buscada por la reforma municipal llevada a cabo en tiempos de Carlos III a través de la designa-

²⁶⁰ *Idem*, p. 110.

²⁶¹ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 66.

²⁶² ANES, *El Antiguo Régimen...*, *Loc. cit.*

²⁶³ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 64.

ción de personas del común para el ejercicio de los cargos municipales. El *auto acordado* del 5 de mayo de 1766 "establecía que en todos los pueblos de mil vecinos o más interviniesen, con la justicia y regidores, cuatro diputados nombrados anualmente, por parroquias o barrios, por el común de vecinos... En muchos pueblos, el oficio de procurador síndico era enajenado, y solía estar perpetuado en alguna familia o recaía por costumbre o privilegio en algún regidor del ayuntamiento. Para evitar esto, la resolución citada establecía que, en tales circunstancias, debería elegir y nombrar anualmente el común un 'procurador síndico personero del público'".²⁶⁴

Así las cosas, coincidimos con Muñoz de Bustillo en que es posible destacar direcciones (y no características absolutas) en el proceso de reforma municipal que comienza en la Península con los Decretos de Felipe V y concluye con la administración de Carlos III:

- Uniformidad en el sistema municipal que, a pesar de las importantes medidas tomadas en este sentido, no llega a materializarse en el siglo de las 'lucos'.
- Centralización que se impone principalmente mediante la intervención de las haciendas locales.
- Alteración en la composición de los ayuntamientos.²⁶⁵

Puede destacarse también el relativo fracaso que experimentaron los intentos democratizadores del municipio, fracaso que determinó en gran medida el mantenimiento de la situación de señorialización de la institución que habrían de arrostrar los constituyentes doceañistas, cuyos decretos en esta materia tienden a extinguir la dualidad señorío-municipio apelando a los orígenes democráticos de este último. Con la orden expedida por las Cortes el 9 de noviembre de 1811 prohibiendo la provisión (venta) de corregimientos y alcaldías mayores de los lugares que fueron de señorío "se trataba de interpretar un sentimiento casi generalizado contra la enajenación de oficios municipales, práctica habitual desde el siglo XVI y contra la que se habían manifestado desde entonces los ciudadanos, alcanzando por aquellos años de 1810 y 1811 gran asentimiento popular. La vincula-

²⁶⁴ ANES, *El Antiguo Régimen...* Loc. cit.

²⁶⁵ MUÑOZ DE BUSTILLO, *Bayona...*, p. 169.

ción de oficios en las familias por juro de heredad, familias que en la mayor parte de los casos eran hidalgas, y si no con esta compra tenían el camino de acceso a la hidalguía abierto, suponía de facto la señorialización de los municipios. Los cuales, en definitiva, se encontraban en manos de una oligarquía, habiendo perdido desde hacía muchos años toda su fuerza democrática y autonómica".²⁶⁶

Restringida a un ámbito en apariencia extremadamente local, no debe desdeñarse, en lo que a la estructura de la sociedad española se refiere, la importancia de la reforma que en agosto de 1811 incorporó los señoríos jurisdiccionales a la nación. Ha dicho Suárez que "teniendo en cuenta que, de algo más de 25,000 pueblos, granjas, cotos, etcétera, que había en España en aquel momento, más de la mitad eran de señorío, y de 4,716 villas, sólo 1,703 eran de realengo, puede apreciarse la enorme trascendencia del decreto sobre señoríos, que tuvo, además, otra consecuencia de tipo administrativo: la centralización y el robustecimiento del poder del Estado".²⁶⁷

Y, desde luego, implicó por vías indirectas el fortalecimiento de la nación, cuestión que de sobremanera nos interesa destacar. La abolición de los señoríos en el Constituyente se planteó más como un proceso de recuperación de potestades (la jurisdiccional, principalmente) por parte de la nación que como un procedimiento expropiatorio o de limitación a la propiedad privada. Además, se hizo en beneficio de los pueblos que, desde las obras de Martínez Marina, se entendían como entes constitutivos de la nación española. No importa que la reacción señorial haya sido lo suficientemente poderosa como para desandar lo andado. Es posible afirmar que "la radicalidad con que las Cortes concibieron esa recuperación de dominio por parte de la nación, y a través de ella en beneficio de los pueblos, quedó también patente a pesar de no hallar fi-

²⁶⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Constitución y ayuntamientos en 1812", *Materiales...*, p. 595. Aun peor: la administración señorial comenzaba a dar muestras de notoria ineficiencia en temas que, como el de la justicia, requerían un rigor profesional cada vez mayor. "La complejidad creciente de la máquina administrativa les alejará (a los nobles) de ella por carecer de la necesaria preparación técnica, que se puede adquirir, pero no heredar. Su ignorancia de un derecho sumamente complejo y de difícil interpretación les convertirá, desde el momento en que la ley monárquica es de aplicación en los pueblos de señorío, de señores justicieros creadores de derechos, en meros caciques de aldea que explotan en su personal beneficio el privilegio de designar jueces y alcaldes". ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 99.

²⁶⁷ SUÁREZ, Federico, *Las Cortes de Cádiz*, Ed. RIALP, Madrid, 1982, p. 129.

nalmente traducción legislativa”²⁶⁸ en los sucesivos periodos post y anti constitucionales.

VIII. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS: DE NUEVO SOBRE LA ESTRUCTURA DE LA MONARQUÍA HISPÁNICA Y LOS LÍMITES DE LA CENTRALIZACIÓN

España llega al final del Antiguo Régimen en medio de una indeterminación en lo relativo al “imaginario territorial” considerablemente acusada. Con esto se quiere decir que no se sabe con certeza qué estructura correspondía al complejo conglomerado de lo hispánico y que la antigua fórmula de la “Monarquía Católica” parece más un compromiso útil para designar al mismo tiempo realidades tan variopintas como la forma de gobierno, la *Constitución* del Estado o las relaciones —¿imperiales?— entre el centro y la periferia, que un concepto que refleje un mínimo acuerdo en lo que a la representación de la estructura territorial se refiere.

Es precisamente esta indeterminación lo que convierte a la composición del espacio territorial en uno de los temas principales de la revolución liberal²⁶⁹ española. Por ello es que un estudio que pretenda hacerse cargo del proceso revolucionario puede hacerlo válidamente a través de la utilización de aquello que hemos caracterizado como “constitucional-territorial” en calidad de *hilo-conductor*.

Según hemos apuntado, la necesidad de definición que en lo territorial experimenta la monarquía hispánica es palpable a todo lo largo del siglo XVIII. Los Borbones heredan de los Austrias una complicada estructura en la que priman todavía categorías que, como la de “reino” o la de “unión personal”, son en buena medida incompatibles con la consolidación de un moderno Estado absolutista. No se trata de una situación única en Europa. De hecho, al despuntar el

²⁶⁸ PORTILLO, *Revolución...*, p. 361.

²⁶⁹ “Liberal” y no “burguesa”, “constitucional” o “capitalista” porque, como sostiene B. GONZÁLEZ ALONSO, lo que confiere a la revolución española “coherencia interna y amalgama sus plurales, diversas y desigualmente innovadoras manifestaciones es su adecuación a los principios, al programa y, a la postre, al orden de ideas del Liberalismo”. GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, “Sobre el antiguo régimen y la revolución liberal”, *Initium, Revista Catalana d’Història del Dret*, núm. 1, Associació Catalana d’Història del Dret “Jaume de Montjuic”, Barcelona, 1996, p. 730.

Setecientos, acaso sólo Francia puede presumir de contar con un grado de cohesión interna tal que le permita colocarse a las puertas de la modernidad política.

El caso español, con todo, resulta singular por cuanto que, en el momento de proponer soluciones y tomar decisiones, la carga de la historia aparece con fuerza en forma de *Constitución*. Las apelaciones a un fondo constitucional de orden histórico marcarán el pensamiento político del iluminismo hispánico. Y lo harán de diversas formas, siempre influidas por el trasfondo ideológico y por los intereses prácticos del ilustrado en cuestión: mientras que para algunos la *Constitución histórica* de las Españas ha de hallarse en el régimen de dispersión bajomedieval que, con anterioridad a la derrota de Villalar en 1521, aseguraba el pluralismo y la capacidad de las instancias locales de gobierno frente a las pretensiones de la Corona —mismas que, sintomáticamente, son calificadas de “despóticas”—, para otros la *Constitución* en sentido histórico debía encontrarse, simplemente, en el fenómeno político que hacía de España un conglomerado de reinos y Coronas y que, así fuera a regañadientes durante ciertos lapsos de tiempo, había sido respetado por la casa de Austria.

La Guerra de Sucesión (1701-1714) y el triunfo de aquellos que sostenían los derechos de Felipe V de Borbón por sobre quienes, como los reinos que conformaban la Corona de Aragón, se pronunciaban por la continuidad dinástica representada en la persona del archiduque Carlos de Austria, ofrecieron una oportunidad que no sería desaprovechada: la de “castellanizar” la monarquía. Por la menor fuerza de su pactismo, esto es, de los instrumentos jurídicos que le permitieran hacer frente a las frecuentemente desafortadas pretensiones del monarca, Castilla aparecía como ideal de organización en orden a la consolidación del poder regio. Así lo había visto el Conde-Duque de Olivares en 1624. Así lo veían ahora los borbónicos.

Planteada como un castigo, la Nueva Planta aragonesa significará la abolición del régimen regnícola en los territorios de la Corona aragonesa y la sustitución de las figuras de autogobierno —virreyes ahí donde los hubiera, Consejo de Aragón, bayles— por figuras de alcance general y de origen castellano: capitanes generales, comandantes y corregidores. Las Audiencias aragonesas serán reformadas para adoptar la estructura chancilleril de corte castizo. El Consejo de Castilla se convertirá en Consejo Real y las diferencias gubernativas

entre los dos grandes componentes peninsulares de la monarquía se verán, si no eliminadas, sí considerablemente reducidas. No es exagerado afirmar que las Coronas se fundieron por entonces en una sola, lo que contribuyó no poco al afianzamiento de la soberanía real.

Los decretos de Nueva Planta se significaron también por abrir la puerta a una controversia que llega hasta nuestros días y que mucho tiene que ver con los conceptos de *Constitución histórica* que ya hemos mencionado. Tanto es así que se ha llegado a hablar de una España austracista que reivindica los antiguos fueros y privilegios de Mallorca, Aragón, Cataluña y Valencia enfrentándose a la España borbónica, empeñada en la consolidación de una homogeneidad gubernativa "a la castellana". Esta forma de ver las cosas es, por supuesto, susceptible de ser matizada. Ni todos los vasallos aragoneses se opusieron a la monarquía uniforme ni todos los castellanos pugnarón por ella. No pueden, sin embargo, dejarse de tomar en cuenta intentos de "devolución de fueros" tan importantes como el *Memoorial de Greuges* presentado en 1760 a Carlos III por los diputados catalanes a Cortes, como tampoco deben soslayarse las medidas que, desde la cúspide de la administración, se realizaron tras la Nueva Planta para robustecer el régimen de cohesión administrativa.

Si cada uno de los antiguos reinos aragoneses se ve como una provincia más de la monarquía es porque se considera beneficiosa la extensión uniforme del fomento ilustrado. De esta forma se erradican —formalmente al menos— los privilegios de nacimiento para el desempeño de determinadas funciones públicas. Los castellanos podrán ahora servir a la Corona en Aragón, mientras que los aragoneses quedarán legitimados para ocupar cargos que antiguamente correspondían en exclusiva a vasallos de la Corona de Castilla —tanto es así que comienza a enviarse aragoneses a los más altos puestos del gobierno en las Indias, que habían sido incorporadas a Castilla desde su conquista—, con lo cual se gesta una idea uniforme de lo que debía ser la nacionalidad española.

Como la noción fundamental en quienes imaginaban una España cohesionada era la de "uniformidad" el siguiente paso, fiel a las concepciones ilustradas, consistió en dotar a todos los territorios de la monarquía —América incluida— de nuevos funcionarios que vendrían a hacerse cargo de la labor de fomento, tan cara a las luces del momento. El nuevo funcionario, que se denominará "intendente",

quedará establecido de manera definitiva por virtud de la ordenanza de intendentes-corregidores del 13 de octubre de 1749 y, si bien se verá condicionado por las circunstancias especiales con que habrá de encontrarse en cada lugar de la hispanidad, no puede caber duda del importante papel que jugó en lo relativo a la homogeneidad. Tan importante que, en lo territorial, el establecimiento de intendencias "en cada una de las provincias del reino" sentó las bases para la consolidación —todavía muy lejana— de la división administrativa de la Península.

El intendente ofrecía la ventaja de ser un funcionario de designación real, sin más compromisos que aquellos que le sujetaban al rey. Sus tareas en las áreas de fomento que le fueron reservadas serán realizadas bajo el signo de la cohesión y la uniformidad, aunque sólo en principio. En América, donde irá estableciéndose paulatinamente durante el último trecho del siglo XVIII, la intendencia poseerá el fin específico de eliminar a los corregimientos —que eran vistos como fuentes de corrupción e ineficiencia, en contraste con los peninsulares que contaban con la secular consideración de órganos de cohesión regia— al tiempo que encontrará fuertes resistencias en las estructuras regnícolas indianas, toda vez que en Ultramar no había operado propiamente la Nueva Planta y, en consecuencia, la estructura virreinal se mantenía incólume.

Y es que la figura del virrey en los reinos americanos seguía siendo vista como ordenada a la consecución del mejor gobierno de la monarquía. En aquellos "distritos de superior gobierno" en los que se asumía que el grado de consolidación política prehispánico era mayor, se estableció un gobierno de corte virreinal lo cual implicaba el reconocimiento de la calidad de "reino"²⁷⁰ por contraposición a las "provincias" gobernadas por una Audiencia o por un capitán ge-

²⁷⁰ La afirmación no carece de solidez, si bien —como hemos señalado en páginas anteriores— debe matizarse. Así, si el rey de España se asumió como causahabiente del Inca o del Tlatoani en los reinos del Perú y de la Nueva España, ¿dónde encontrar emperadores semejantes en el Río de la Plata, Chile o Nueva Granada, también considerados reinos? Por otro lado, si la ecuación consiste en que allí donde hay reino debe haber un virrey, ¿por qué no lo hubo jamás en Santiago de Chile y los hubo tardíos en Bogotá y Buenos Aires? No se olvide, además, que ni siquiera México y Perú fueron gobernados desde siempre por virreyes. De hecho, la figura virreinal se establece en ellos para sustituir a anteriores gobiernos corrompidos o excesivamente ambiciosos. Una prueba más de la utilidad que la Corona podía hallar a la figura en Ultramar.

neral. La existencia de un lugarteniente, de un *alter ego* del rey resultaba particularmente útil en aquellas lejanas tierras, además de corresponderse con el imaginario político de la población nativa. La intendencia puede interpretarse, en consecuencia, como un intento simultáneo —acaso el último— de descentralización y de centralización. Lo primero, porque el virrey perdía buena parte de sus omnímodas facultades en todo el territorio a su cargo; lo segundo, porque las cedía en favor de un funcionario de designación real, lo que permitiría que el meridiano político de las localidades no pasara más por la capital del reino y se colocara definitivamente en Madrid. El proceso se antojaba parecido al de la Nueva Planta aragonesa: los reinos cedían en favor de la monarquía. Debe señalarse, sin embargo, que en el Nuevo Continente no se llegó a tener total éxito.

Las resistencias, indudablemente influidas por los condicionantes de carácter geográfico, parecen mayores. Es de señalarse, además, que no existía unanimidad en los ilustrados acerca del trato que debía darse al componente indiano de la monarquía. Mientras para algunos la solución estaba, como en Aragón, en extirpar de raíz la consideración de “reinos” y considerar a las fracciones americanas bien como “provincias” bien como “colonias”, para otros se hallaba precisamente en lo contrario, esto es, en mantener la estructura regnícola y dotarla de mayor autonomía llamando a gobernar tres reinos —el del Perú, el de Costa Firme y el novohispano— a infantes de la casa de Borbón para posibilitar que el rey de España asumiera la calidad suprema de “Emperador” del renovado complejo territorial. Tal es el caso de la *Exposición al rey Carlos III sobre la conveniencia de crear reinos independientes en América* enviada por el ministro conde de Aranda al monarca en 1783 en la que, ante el creciente avance de las recién independizadas colonias inglesas de Norteamérica, aparece como impostergable la reforma de la monarquía para evitar su desmembramiento y promover la hegemonía de lo que ya desde entonces se considera, en plural, las *naciones* hispánicas.

Así pues, al despuntar el siglo XIX es posible apreciar un avance de la uniformidad de corte provincial en la Península —sin desestimar la subsistencia de Navarra en su calidad de “reino de por sí” incorporado a la Corona de Castilla desde las Cortes de Burgos en 1515—, una cierta indefinición en lo que a la España americana se refiere, y el bullir de las alternativas que al problema de lo “constitu-

cional-territorial” se ofrecen desde variadas posiciones ideológicas y políticas. En suma, se había avanzado en el proceso de uniformidad que comenzó con Felipe V, pero la monarquía se hallaba aún lejos de obtener una cohesión de carácter nacional y moderno. Tal es el estado de cosas en el momento en que España tendrá que organizarse para repeler la invasión napoleónica de 1808.

En este momento, al fallar las instancias superiores del gobierno de la monarquía es el pueblo el que tiene que organizarse para arrostrar al invasor. En la Península no encuentra mejor forma de hacerlo que a través de las relativamente novedosas estructuras provinciales.²⁷¹ Se forman Juntas en cada provincia a las cuales se encarga la dirección de la guerra. En América, en cambio, el pueblo entiende que ante la ausencia del monarca reasume su soberanía original y que debe ejercerla a través de las autoridades constituidas cuya actitud frente al francés, debido sin duda a la lejanía de éste, no les había significado un desgaste tan acusado como el que hubieron de sufrir las peninsulares. A grandes rasgos, y sin soslayar la existencia de casos excepcionales, lo que aparece en la América española son gobiernos interinos en las ciudades cabeza de reino, gobiernos que se dedican a aguardar el retorno del rey cautivo y que se muestran reacios a reconocer más autoridad en la Península que la de aquél.

Serán, pues, la indefinición que en lo territorial acompañó al Siglo de las Luces español²⁷² y las circunstancias de modo en que se produjo el estallido del año ocho, las dos grandes condicionantes del imaginario territorial que el proceso de la revolución liberal española buscará concretar en Cádiz. De ellas es posible derivar el juego de

²⁷¹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, reimpresión de la 3a. ed. revisada, CEC, Madrid, 1978, p. 54, señala que al hacerse necesario resistir a los franceses “se quiebra toda posibilidad de una autoridad central que coordine el movimiento. En esa situación confusa la primera autoridad van a ser las múltiples juntas locales de vario carácter que se proclaman ‘soberanas’ para manifestar su voluntad de resistir al invasor y a las autoridades de Madrid que le prestan obediencia”. En tal virtud, el proceso “si bien es cierto que no se dirigió contra la monarquía, ... se realizó sin la monarquía”.

²⁷² Es de señalarse que, en el caso de que el despotismo ilustrado tuviese un imaginario territorial bien definido, solamente podemos aspirar a suponerlo pues ya se sabe que en el Antiguo Régimen poco es lo que queda por escrito y dentro de ese poco jamás aparecen las motivaciones ni las explicaciones del obrar del poder. Todo lo guarda el soberano en su “real pecho” y nosotros, como los vasallos de entonces, no podemos hacer otra cosa que literalmente imaginar el imaginario.

fuerzas centrípetas y centrífugas y la manera en que se producirán los cambios que en la concepción del territorio y de la estructura de la monarquía habrán de presentarse en la Asamblea Constituyente.

¿Por qué una revolución liberal? ¿Era imprescindible que la hubiera para que pudiese procederse a una definición precisa del ámbito territorial español? Para una determinación como la que finalmente se dio, esto es, para una determinación *nacional*, sí. La revolución liberal era necesaria para la nación porque sólo con ella podría eliminarse el pensamiento estamental que veía en el mantenimiento de los privilegios y de las especialidades la razón de ser del orden político. Una revolución que se enfrentara a las prerrogativas de clase o de sangre se enfrentaría también a las resistencias forales, a los privilegios territoriales, a la reacción anti-uniformidad. El camino hacia el Estado moderno, un ente que acepta como único rasgo de identidad válido para realizar la imputación de derechos y obligaciones —o mejor: que disuelve en ella al resto de los rasgos identitarios— a la relación de pertenencia que conocemos como nacionalidad, pasaba forzosamente por una revolución. Y por una revolución de nación, como ha sostenido el profesor José María Portillo.

Pero es un hecho que antes de su advenimiento los intentos de cohesión arrostraban numerosas resistencias generadoras de importantes limitantes no sólo en lo referente a la creación del cuerpo de nación, sino incluso en lo que respecta al menos pretencioso campo de la reordenación racional del territorio de la monarquía. De una u otra forma nos hemos referido ya a ellas, pero no está de más intentarles una enumeración sistemática:

- El historicismo constitucional aragonés que se traducía, en mayor o menor grado, en un cierto rechazo hacia las reformas borbónicas y hacia la uniformidad;
- La ausencia de extensión del régimen intendencial a todos los territorios hispánicos;
- Las diferencias locales en la concepción de la figura del corregidor;
- La secular indefinición en lo que se refiere a los vínculos existentes entre la monarquía y sus componentes;
- El poder de las autoridades localizadas en América, especialmente en lo que respecta a los virreyes;

- Los diversos conceptos que, en lo tocante a la estructura y organización del imperio, habían sostenido los ministros de los reyes ilustrados;
- La pervivencia del régimen señorial en buena parte de la Península.

Se había, sin embargo, avanzado en cuanto que la generalización del ámbito provincial era prácticamente un hecho, y no porque se tratara de aquella consolidación de los localismos antinacionales que veía Marx,²⁷³ sino precisamente por lo contrario: las nociones de provincia y de cohesión interna comenzaban a marchar de la mano. Además, los conceptos de “reino” y de “provincia” tendían a encontrar definiciones más precisas y, lo que es más importante, aceptación en tal precisión, más extendida que antaño. La necesidad de lo nacional, aun enfrentando obstáculos de no poca consideración, se hallaba presente en las mentes de gobierno y gobernados. Todo anunciaba la disposición para una nueva estructuración de la monarquía, si bien no se veía claro que tal cosa significase necesariamente un proceso de centralización. Con todo, parecía claro que una eventual revolución tendría imperiosamente que hacerse cargo de la cuestión territorial.

Es por ello que el juicio marxista parece inaplicable a la monarquía que habría de enfrentarse a la intervención napoleónica y a las revoluciones de la independencia hispanoamericana:

... como la monarquía absoluta encontró en España elementos que por su misma naturaleza repugnaban a la centralización, hizo todo lo que estaba en su poder para impedir el crecimiento de intereses comunes derivados de la división nacional del trabajo y de la multiplicidad de los intercambios inter-

²⁷³ “A medida que la vida comercial e industrial de las ciudades declinó, los intercambios internos se hicieron más raros, la interrelación entre los habitantes de diferentes provincias menos frecuente, los medios de comunicación fueron descuidados y las grandes carreteras gradualmente abandonadas. Así, la vida local de España, la independencia de sus provincias y de sus municipios, la diversidad de su configuración social, basada originalmente en la configuración física del país y desarrollada históricamente en función de las formas diferentes en que las diversas provincias se emanciparon de la dominación mora y crearon pequeñas comunidades independientes, se afianzaron y acentuaron finalmente a causa de la revolución económica que secó las fuentes de la actividad nacional”. MARX, *España...*, p. 16.

nos, única base sobre la cual se puede crear un sistema uniforme de administración y de aplicación de leyes generales. La monarquía absoluta en España, que sólo se parece superficialmente a las monarquías absolutas europeas en general, debe ser clasificada más bien al lado de las formas asiáticas de gobierno. España, como Turquía, siguió siendo una aglomeración de repúblicas mal administradas con un soberano nominal a su cabeza. El despotismo cambiaba de carácter en las diferentes provincias según la interpretación arbitraria que a las leyes daban virreyes y gobernadores.²⁷⁴

En buena medida, España había dejado de ser una "aglomeración de repúblicas" mal y heterogéneamente administradas. Faltaba, empero, una definición precisa de aquello en lo que se había convertido, lo que traía consigo la necesidad de delimitar lo que debía entenderse por la "España" misma. Ha dicho Miguel Artola que "cuando en 1808 se inicia el proceso revolucionario, España dista mucho de ser una nación homogénea. La obra unificadora de Felipe V y sus sucesores ha borrado muchas de las antiguas diferencias, pero el país está aún muy lejos del concepto de Estado".²⁷⁵ Será la fuerza de las circunstancias lo que obligará en breve a pasar al periodo definitorio.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ ARTOLA, *Los orígenes...*, I, p. 24.