

VICENTE RODRIGUEZ CASADO

LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN REINADO D CARLOS III



CUADERNOS DE LA CATEDRA FEIJOO
INSTITUIDA POR EL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE OVIEDO
EN LA UNIVERSIDAD

12

LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL REINADO DE CARLOS III

H35-0132

CUADERNOS DE LA CATEDRA
FEIJOO N.º 12

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

VICENTE RODRIGUEZ CASADO

LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN EL REI-
NADO DE CARLOS III

1961



R.G.H:26.696

Libris 119651

El centralismo de los tres primeros Borbones

LOS problemas que presenta la administración pública en la época de Carlos III, son, en general, de la misma índole que los planteados en los períodos de Felipe V y Fernando VI. En la solución que se les da, se apunta, por un lado un mayor absolutismo, y por otro se empieza a ir por el camino del Estado Nacional, sin que se pueda afirmar que se abandona el sistema patrimonialista. La política del XVIII pretendía en esencia uniformar y nacionalizar la vida política.

Hay, sin embargo, entre los de los tres primeros Borbones, diferencia de matiz y distintos grados de intensidad. No es un mero juego de palabras si decimos que en la etapa de Felipe V y en especial en la que va de 1714 a 1730 se tiende principalmente a centralizar la Monarquía, para lo cual se racionaliza la administra-

ción; mientras que Fernando VI y Carlos III intentan más directamente la racionalización del Estado y, en consecuencia, acaban, también, centralizando.

El distinto grado de intensidad, entre los reinados de los dos hermanos, es bien patente. Las disposiciones de Fernando VI son poco numerosas y de menor trascendencia que las de Carlos III. Hablo, sin embargo, de «disposiciones», porque, en teoría, Ensenada va más allá, incluso, que las mismas Ordenes y Decretos reales del reinado siguiente, sobre todo en la famosa Representación de 1751 dirigida a Fernando VI. A esta regla general hay que hacer una excepción. La Real Ordenanza, Instrucción de Intendentes de 13 de octubre de 1749, referente al gobierno que hoy llamamos provincial, significa un paso de trascendencia en este proceso de racionalización, y el paso se da en el reinado de Fernando VI.

Carácter de absolutismo español

Es una cuestión marginal para nuestro estudio intervenir en la polémica entablada entre Pérez Embid (1) y Manzano (2), sobre si los reinos peninsulares de la Reconquista, y en particular los de los Reyes Católicos, fueron o no Estados Patrimoniales. Manzano, que atribuye a las relaciones entre el Monarca y los súbditos un señalado carácter público, niega la existencia del

(1) "Los descubrimientos en el Atlántico y la rivalidad castellano-portuguesa hasta el tratado de Tordesillas". Sevilla E. E. H. E., 1949, p. 279.

(2) "La adquisición de las Indias por los Reyes Católicos y su incorporación a los Reinos castellanos", Madrid 1961, p. 27.

Estado patrimonial. Pérez Embid, por el contrario, al advertir que estas relaciones son de índole concreta, lo afirma.

Creo, con López Rodó (3), que el problema que se discute quedaría zanjado en el momento en que se perfilaran las características distintivas del llamado Estado Patrimonial. López Amo, que estudió la evolución de la Monarquía, aclaró suficientemente los conceptos, para poder tomar una posición en la materia (4).

Nos recuerda, en primer término, que la denominación Estado patrimonial la crea Haller (5), para significar que el Estado se funda en la propiedad (6). Más adelante, y por extensión, se designan con ese nombre aquellos Estados en que se destacan como más importantes las relaciones concretas entre el Rey y los subditos de su reino, concebido como una heredad.

Tal tipo de Estado se diferencia en gran manera de los actuales del mundo occidental. El Estado abstracto de hoy, o Estado burgués de derecho, presupone el carácter jurídico del titular de la soberanía, y por consiguiente, las relaciones entre los ciudadanos y el representante de la soberanía, son siempre abstractas.

«Ahora bien —nos dice López Rodó— ambos tipos de Estado suponen relaciones de carácter público —el Estado es, por definición, un organismo político y, por consiguiente público—. En consecuencia, al no ser necesario que las relaciones personales tengan carácter privado, no hay necesidad de que exista oposi-

(3) "El Patrimonio Nacional", Madrid, 1964, p. 54.

(4) "El Poder Político y la Libertad. La Monarquía de la Reforma social". Madrid, B. P. A., 1952, p. 209 y ss.

(5) Karl Ludwig von Haller: "Restauration der Staatswissenschaften Wintherthur, 1820.

(6) "Para combatir las abstracciones revolucionarias", ob. cit. pág. 210.

ción «entre el carácter patrimonial y el carácter público de los Estados medievales» (7).

Sobre esta base previa, que permite afirmar el carácter patrimonial del Estado de los Reyes Católicos, podemos aventurar la idea de que el Estado bajo los Austrias no cambia en sus líneas fundamentales. Se acentúa, en cambio, la evolución lógica de uno de los principios del Estado Patrimonial.

Hemos dicho que el reino, concebido como heredad, presupone, en cierto modo, que el rey es su propietario. Pero tal idea lleva consigo otro concepto como consecuencia obligada: el de que el reino como tal se adueña en cierta manera del Rey. Es decir, el Monarca pasa a ser persona pública y se convierte en «bien común» todo lo que con él se relaciona, como asegura Suárez, para demostrar después la licitud u obligatoriedad moral de los tributos. Puesto que el Príncipe es persona pública, se convierte «en bien común» sustentar con dignidad a él y a su Estado (8).

De este modo el patrimonio real, nacido de la propiedad territorial que posee el Monarca, «va poco a poco sustrayéndose al régimen de los bienes privados, haciéndose inalienable», puesto que los reyes se sienten afectados en sus derechos, cuando se procede a enajenar alguna parte de sus bienes (9). Este concepto es ya tan claro en el XVI y XVII, que se puede hablar de un «condominio» o «co-soberanía» entre el Rey y el pueblo (10).

(7) Ob. cit., p. 55.

(8) "De Legibus", lib. 5.º cap. XV, núm. I.

(9) López Rodó, ob. cit. p. 79.

(10) López Rodó, ob. cit. p. 112.

En tal estado de cosas la idea jusnaturalista escolástica del poder, encaja perfectamente. Si la autoridad la concede Dios al pueblo por vía natural, y éste se la entrega al Monarca para que la ejerza, existe implícito un régimen de co-soberanía, que Suárez pone de manifiesto: Como «el principado político no viene inmediatamente de Dios» sino a través de la comunidad, la potestad, aunque haya sido transferida al Príncipe, queda retenida «in habitu» por el pueblo, a pesar de que éste no la pueda restringir, ni abrogar sino en casos muy graves (11).

Hay, pues, evidente correspondencia entre el carácter público del Monarca y su sujeción a los deberes de Estado, con la limitación de su capacidad de acción privada. Los testamentos de los príncipes de la Casa de Austria demuestran cómo los mismos Reyes van cercenando su derecho a la libre disposición de los bienes de la Corona, aunque exista aún diferencia entre el dominio privado y el dominio público (12).

En la misma línea de distinguir el Patrimonio personal del de la Corona se hallan, también, los Borbones del XVIII. Pero recortan más todavía el campo de lo particular. Felipe V, por ejemplo, al redactar su testamento vincula a la Corona, «todas las pinturas, tapicerías, bufetes, vasos de pórfito y de otras piedras que se hallen y queden en los cuartos del Palacio de Madrid, y en los otros Palacios y Casas Reales y de campo, excepto las de este San Ildefonso», que deja a su mujer la Reina, mientras viviera. El resto de su hacien-

(11) Por eso, cuando Jovellanos habla de "soberanía", como atributo del Rey, y de "supremacía", como atributo del pueblo, está plenamente en la línea del jusnaturalismo escolástico, y especialmente de Suárez, que es quizá el primero que establece implícitamente esta distinción.

(12) López Rodó, ob. cit. p. 117.

da particular la lega a sus herederos en la forma prescrita por el Derecho Civil (13).

El testamento de Carlos III, que tiene fuerza legal como los de todos los Reyes, es bastante más explícito. Incorpora a la Corona todos los «bienes raíces y estables...adquiridos en cualquier manera...sin división ni separación alguna», del mismo modo que las joyas y alhajas, «como soberano que no reconozco superior en lo temporal» (14). El remanente —todos los bienes muebles, incluso los vinculados por Felipe V —le sirve para instituir como herederos a sus hijos por vía privada. Ascendió el legado a unos 48 millones de reales (15).

En Francia, en cambio, ya Enrique IV empieza a sacar las últimas consecuencias del carácter público de la realeza. «En un edicto de julio de 1607, declaró que todos los señoríos que correspondieran directa o indirectamente a la Corona de Francia quedaban acrecidos y reunidos a su patrimonio de suerte que se consideraban de la misma naturaleza que el resto del antiguo patrimonio. El motivo invocado para la fusión fué que los Reyes están consagrados a la cosa pública, de la cual no quieren tener distinto, ni separado. Por esto, en el preámbulo del edicto se rechaza la pretendida división entre el dominio público y el privado» (16). Por ese camino llega Enrique IV al absolutismo. La preten-

(13) Los testamentos reales están estudiados y transcritos en la Ob. cit. de Cos Gayón, cap. VI, y por López Rodó en ob. cit. cap. V y VI. El de Felipe V es de 10 de enero de 1724, y un codicilo posterior de 2 de junio de 1727.

(14) Esta expresión, que indica el absolutismo regio, no es nueva en los testamentos reales. La Reina Católica, por ejemplo, escribe así: "de mi propio motu, é cierta sciencia é *Poderio Real absoluto*, de que en esta parte quiero usar, é uso...".

(15) El testamento es de 13 de diciembre de 1788. La evolución en las obras citadas de Cos Gayón y López Rodó, y Danvila, ob. cit., VI, p. 50.

(16) López Rodó, ob. cit. p. 116.

dida frase de Luis XIV «el estado soy yo», tiene también el mismo sentido. El príncipe ha llegado al punto máximo en la evolución del concepto de persona pública, pues si significa una gran concentración de poder, supone también la máxima dependencia.

En España, el punto más tenso en la evolución hacia el absolutismo, y por tanto la consideración del Rey como persona pública de forma absorbente, tiene lugar en el siglo XVIII. Quizá ninguno de los príncipes borbónicos sintió, con mayor fuerza, la responsabilidad pública del oficio de Rey que Carlos III. No conviene exagerar, sin embargo, como se ha pretendido, el carácter de su absolutismo. Su célebre frase, «primero Carlos que Rey», que sirvió de lema a Fernán Núñez en el retrato del Monarca que mandó grabar en París, es algo más que un símbolo (17). Responde a la concepción religiosa de su vida, como cuando, ya en el lecho de muerte, al notar la congoja de Florida-blanca, que le presenta el testamento para firmarlo, le reprende, diciéndole: «Qué ¿creíais que había yo de ser eterno? Es preciso que paguemos todos el debido tributo» (18).

Se ha querido ver un paralelismo excesivo entre los Borbones franceses y españoles. Y aparte del hecho importante de que las reformas de Richelieu, Mazarino y Luis XIV tienen lugar en el XVII, cuando, por el grado de evolución de la sociedad estamental, anular a la nobleza traía consigo la destrucción de las fuerzas sociales, «la monarquía francesa hizo un Estado demasiado fuerte, que no acabó con todas las libertades hasta que lo heredó la democracia, pero que sirvió de cebo a

(17) Muriel, en su Introducción al "Gobierno del Se. Rey D. Carlos III".

(18) Fernán Núñez. "Vida de Carlos III", Madrid 1898, t. II, p. 37.

la revolución, y le preparó el camino eliminando resistencias orgánicas. La monarquía española —continúa López Amo— no hizo otro tanto. Ni la monarquía absoluta, ni el despotismo ilustrado, ni la revolución lograron hacer de España un conglomerado uniforme que pudiera caer sin resistencia bajo cualquier despotismo» (19).

Decadencia de los Señoríos

En el camino de racionalización de la vida pública influyen mucho las consideraciones doctrinales, pero por lo menos tanto como ellas, las de orden puramente social. Así la decadencia de los señoríos plasmada en la paulatina reversión a la Corona de los derechos señoriales, quedando reducidos a la mera propiedad territorial, es más consecuencia del aburguesamiento de la sociedad agraria, que no de la lucha ideológica.

El privilegio de linaje, característico de la mentalidad estamental, estaba basado en las prestaciones personales y reales, que unían de forma indisoluble, los derechos de carácter público, propios de la soberanía, con los de orden civil. Pero los privilegios correspondían a la doble idea de misión y servicio que la aristocracia cumplía en la sociedad. El señor debía ser, al mismo tiempo, propietario residente y diputado ante el Rey; tutor de los débiles y promotor de las obras de utilidad pública.

En el XVIII español hay todavía nobles que cumplen esta cuádruple función. Son, sin embargo, los

(19) López Amo, *ob. cit.* p. 239.

menos (20). El absentismo, que es la consecuencia del incumplimiento de estos deberes, va a ser un mal contra el que claman continuamente los reformistas. «Vemos con frecuencia en nuestra España —dice Cavanilles— que los ricos dejan sus poblaciones y haciendas por domiciliarse en villas y ciudades populosas, donde creen saciar su vanidad y otras pasiones» (21). «Los señores —escribe Ponz— no ven las miserias de sus vasallos ni oyen sus lamentos, y casi miran como extraño un terreno que por su interés propio debían hacer feliz promoviendo y amparando a sus moradores» (22). Carlos III se hace también eco del clamor en tonos enérgicos: «Era una injusticia insufrible y notoria que las personas más poderosas del reino, llenas de lujo y abundancia, no pagasen por sus rentas el tributo equivalente a ellas, después de llevarlas a consumir a la corte y capitales, donde regularmente viven, privando a los pueblos que las producen, de las utilidades del consumo de ellos» (23).

Es importante subrayar ahora que, en España, Carlos III no intenta, como la Monarquía francesa, desvincular a la nobleza del campo. Limitará, como veremos, las atribuciones jurisdiccionales, pero, en lugar de atraerlos a la Corte, luchará contra el absentismo, ya en esta época más absentismo de propietarios ricos, que absentismo de nobles. El tributo de que habla —el llamado tributo nuevo— que es un cinco por ciento sobre «haciendas, rentas y todo género de frutos

(20) Para la comprobación de este supuesto, a más de los argumentos del texto, consúltese al cap. I de la segunda parte, pp. 299 y ss. de Domínguez Ortiz. "La sociedad española en el siglo XVIII", (Madrid) C. S. I. C 1955.

(21) "Observaciones... del Reino de Valencia", Madrid 1795-7, II, p. 128.

(22) "Viaje por España...", 2.^a ed., tomo XII, p. 323.

(23) Inst. reserv. punto CCXXI.

civiles», a más de gravar «con todos los derechos que se pagan en los puestos públicos a los que consumen por mayor las especies sujetas a la contribución de millones», se rebaja en un cincuenta por ciento, siempre que los propietarios residan en sus pueblos— (24). En 1785, una Real Cédula determinó que para desahuciar al arrendatario, era preciso que el propietario residiera en el pueblo, «en cuyo territorio se hallen las tierras», al propio tiempo que demostrase su intención de convertirse en cultivador directo (25).

Es decir, fué la aristocracia, al menos en gran parte, la que incumplía su misión. La Monarquía estaba en su derecho al reducir al máximo los privilegios que podemos llamar de soberanía, distinguiéndolos y separándolos de los económicos.

A pesar de todo, Carlos III actúa en este terreno con cierta moderación. Su pensamiento está expresado con claridad en la Instrucción Reservada: «Se ha pensado en algunos tiempos en incorporar o disminuir las jurisdicciones de señorío (26)... Aunque no es mi ánimo que los señores de vasallos se les perjudiquen, ni quebranten sus privilegios, debe encargarse mucho a los tribunales y fiscales que examinen bien si los tienen, y que procuren incorporar o tantear todas las jurisdicciones enajenadas de las que, conforme a los mismos privilegios y a las leyes, deben restituirse a mi corona... y que se piense en el modo de sujetar a tales señores de

(24) Inst. reserv. punto CCXXII.

(25) El 6 de diciembre de 1785, ratificada, luego, en la Ley IV, tit. X, libro X, de la Nov.

(26) El Consejo de Castilla instruyó un largo expediente en 1772, en el que se estudia el problema de la reversión total de los señoríos. Los fiscales lo urgían, con la excepción de los obtenidos por servicios extraordinarios al estado; los consejeros, por el contrario, consideraban que había que resarcir a los señores por las mercedes legítimas, de que se les privaba. Carlos III dio por concluso el sumario en 1778, sin tomar ninguna determinación.

vasallos a que antes de nombrar los corregidores y alcaldes mayores, hayan de habitarlos en la Cámara de Castilla... Igualmente debe encargarse que se favorezca el tanteo o incorporación de los oficios de regidores, escribanos y otros de los pueblos, cortando el abuso de los arrendamientos y otros, con que convierten tales oficios en medios de estafar y vejar a mis amados súbditos» (27).

Las reversiones que se mencionan en la primera parte transcrita, son de tres clases: las referentes a las donaciones de Enrique II, condicionadas por una cláusula testamentaria del mismo Rey, recogida en la Novísima Recopilación (28) y puesta en vigor por Felipe V (29), según la cual se limitan a los descendientes directos del primer adquirente, que «si muriese sin hijo legítimo, tornen sus bienes del que así muriese a la Corona de los nuestros Reynos»; las que atañen a las concesiones de Enrique IV y los Reyes Católicos, excesivas sin duda, como se probaba por el testamento de Isabel la Católica, en el que se dice que «por necesidades e importunidades, confirmamos algunas mercedes —de Enrique IV— e fecimos otras de nuevo» (30); y, por último, todas aquellas otras de épocas distintas, consideradas desmedidas, por analogía con las anteriores. Como afirma Cos Gayón, las sentencias del Consejo forman una jurisprudencia invariable (31).

Pero las reversiones son solo un capítulo, y no el más importante, en la lucha contra los derechos seño-

(27) Inst. Reservada, punto XLIX.

(28) Ley X, tit. XVII, lib. X, de la Nov. Rec.

(29) El 23 de octubre de 1720.

(30) El testamento es de 12 de octubre de 1503.

(31) Cos Gayón, "Historia jurídica del Patrimonio Real", Madrid 1881, p. 38.

riales. Fueron, sin duda, de más eficacia los decretos sobre las atribuciones y misión de los intendentes y corregidores reales, que anulaban en gran parte el poder local, y reducían considerablemente el papel de los regidores y alcaldes ordinarios, como veremos a su tiempo. El problema, a fines del reinado del Antiguo Régimen, estaba ya planteado en los términos que sugiere Domínguez Ortiz: «Desaparecida su importancia política, muy disminuídas sus peculiaridades administrativas, el régimen señorial casi no era ya más que la expresión de las relaciones entre propietarios de la tierra y colonos». De este modo, nacía en el campo español un problema social de corte netamente burgués: «los señores sólo mantenían los restos de su jurisdicción en cuanto les servían para afirmar la percepción de sus rentas y derechos; es decir, se comportaban como meros propietarios, sin función tutelar alguna. Los pueblos, estimando... que las cargas señoriales dimanaban de la jurisdicción, estimaban que, por cuanto esto había casi desaparecido, absorbida por la real no tenían razón de existir» (32).

Esto es, en España se produce, muy amortiguado, el mismo fenómeno que en Francia. «He aquí —expresa Taine, hablando del campo francés— a donde conduce el privilegio separado del servicio; así es como un deber de protección degenera en un derecho de devastación, y cómo gentes humanas y razonables obran, sin pensarlo en hombres inhumanos y sin razón. Separados del pueblo, abusan de él... habiendo perdido su carácter público, no renuncian a ninguno de sus provechos privados... Ausencia de los dueños, apatía de las provincias, mal estado de los cultivos, exacciones de los

(32) Domínguez Ortiz, ob. cit. p. 319.

intermediarios, corrupción de las justicias, vejaciones de las capitanerías de caza, ociosidad, deudas y exigencias del señor, abandono, miseria, salvajismo y hostilidad de los vasallos, todo esto procede de la misma causa y desemboca en el mismo efecto» (33).

En realidad, al convertirse los nobles en simples propietarios, perdían, con la idea del servicio, la razón del mando, y quedaban reducidos a la condición de ricos. La cuestión ahora, es dar a los ricos el contenido de una misión social, distinta y aún opuesta, al menos, ocasionalmente, a su egoísmo personal de lucro. La lucha contra el absentismo de que hemos hablado, la proliferación de las Sociedades económicas, el rigor en los nombramientos de carácter público, la propaganda moralizadora y didáctica de libros y periódicos, son, entre otras, las principales medidas que van a poner en práctica los gobiernos de Carlos III, para hacer frente a un problema que afectaba de modo tan directo al propio orden moral del futuro de España.

La corrupción administrativa del reinado de Carlos IV, y, por otra parte, las urgencias y necesidades de nuestra política frente a la Revolución francesa, que obligaron al gobierno de Godoy a ocuparse de otras necesidades más inmediatas, nos pusieron en el estado de descomposición social agraria de que habla Domínguez Ortiz en el párrafo transcrito.

Por lo demás, en el asunto de los señoríos, Carlos IV no fué más allá que su padre, como no fuera en los eclesiásticos —los menos necesitados de reforma— abolidos en 1805 (34).

(33) Hipólito Taine: "Les origenes de la France contemporaine", I. ed. 29, p. 92. cit. por López Amo, ob. cit.

(34) Real Cédula de 25 de octubre de 1805.

De todos modos, como decimos, la decadencia señorial aristocrática era ya tan manifiesta que, al plantearse en las Cortes de Cádiz el debate sobre su desaparición, los defensores podían exclamar: «¿A qué se reduce la jurisdicción de señorío, de la cual se habla con tanto aparato? A cero, a nada, a menos que nada, esto es, a gravamen» (35). Los mismos adversarios replicaban sólo en el terreno de los principios: «La jurisdicción señorial aunque en el día no comprenda el mero imperio, no por eso se altera la naturaleza de la jurisdicción, y lo que de ella se ha dejado a los señores es una desmembración del poder judicial que constituye parte del ejercicio de la soberanía» (36).

Queda, pues, claro que el proceso de decadencia de los señoríos no comienza en el reinado de Carlos III, aunque se acentúa en su época. «Esta transformación no se produce instantáneamente, sino por etapas, a través de una larga evolución, que ni se inicia en la época que estudiamos —afirma López Rodó (37), refiriéndose precisamente al XVIII— ni alcanza en ella su consumación», que se opera, primero, en las Cortes de Cádiz, y luego definitivamente en 1837.

Real Patrimonio y Bienes de la Corona

El Estado patrimonial, como hemos visto, nace sin diferenciar los bienes públicos y privados, puesto que

(35) Lázaro Bau, en la sesión del 5 de junio.

(36) Argüelles, en la sesión del día 6. Ambas citas en Domínguez Ortiz, *ob. cit.*, pp. 324 y 325.

(37) *Ob. cit.* p. 137.

considera al Estado como propiedad particular del Rey. En un grado de evolución posterior distingue el dominio público del privado al perder el Príncipe su condición particular, pero mantiene en confusión lo que hoy llamamos bienes públicos y bienes fiscales. La tercera etapa en este camino, se da en el siglo XVIII; Felipe V y Carlos III separan los bienes del Estado en dos grandes grupos. Es el resultado natural del intento de nacionalizar la vida pública y lo podemos considerar como un paso más hacia el Estado Nacional (38).

Los bienes se deslindan conforme a su origen. Proceden, propiamente, de las regalías menores de la Corona, el Real Patrimonio, la Real Hacienda, los bienes de interés bursátil y las regalías del Erario (39). Son, en suma, los derechos patrimoniales de origen medieval, cuyos frutos y créditos, formaron el núcleo de las rentas ordinarias del Estado. Constituyen el Real Patrimonio de la Corona de Aragón y el Real Patrimonio de la Corona de Castilla.

Nacen de las llamadas regalías mayores de la Monarquía, los bienes de la Corona, de orden fiscal, que corresponden al Rey por derecho pleno de soberanía, inherente a la Corona. Corresponden a las rentas que en la Edad Media, y aún en la época de los Austrias, tenían carácter extraordinario. Incluso, en su comienzo, llevaban implícita la obligación de ser votadas en Cor-

(38) En la consideración de las gentes, la hacienda del Rey, y en consecuencia el Rey mismo tenía un cierto carácter abstracto, de que nos habla Ensenada en 1751, con singular desenvoltura: "De esto procede que de cuantos expedientes de Hacienda, antiguos y modernos, he visto, ninguno he hallado que descubra la intención de dar al Monarca lo que no le toca; pero si alguno quitando por autoridad a Pedro lo que es suyo para quedarse con ello el Ministro, o darlo a sus parientes y amigos, y muchos defraudando la Hacienda de lo que le pertenecía para que otros lo destruyesen, porque al Rey generalmente no se mira como próximo". (Ob. cit., p. 136.)

(39) Así lo afirma López Rodó en ob. cit. p. 142.

tes, cada vez que se concedían. Posteriormente, perdieron la condición de subsidios, para convertirse en impuestos.

En el XVIII no se admite ya el que pueda enajenarse ni los bienes del Patrimonio, ni los fiscales (40). Sin embargo, en principio, y como medida de necesidad extrema, puede acudir a ese arbitrio en el caso de los bienes patrimoniales; de ninguna manera, en el de los fiscales.

La distinción entre ambas clases de bienes la establecen claramente Felipe V en 1716, y Fernando VI en la Instrucción de Intendentes de 1749, ya citada, y en especial Carlos III en 1763, al determinar las atribuciones del Consejo de Hacienda, a cuyo cargo correrían las causas relacionadas con el Real Patrimonio, y del Consejo de Castilla, que entendería en las referentes a los bienes de la Corona (41). Es decir, todavía en estos reinados la Real Hacienda está constituida propiamente por los derechos patrimoniales como ingreso ordinario del Erario. Los impuestos tienen, aún, cierto carácter de servicio extraordinario.

Sin embargo, en el reinado de Carlos III se avanza mucho en esta materia. Se distingue, como hemos visto, la distinta naturaleza de los bienes, pero se centraliza más su administración. El principal procedimiento empleado va a ser separar en lo posible el gobierno de la

(40) Tal es la opinión de Campomanes en la introducción al "Tratado de la Regalía, de la Amortización", y era lugar común en el reinado de Fernando VI, según se desprende de lo que dice Ensenada en 1751, Ob. cit. p. 141.

(41) El 19 de octubre de 1742 (Ley XI, libro VII, título VIII de la Novísima) Felipe V confiere al Consejo de Hacienda las apelaciones en los casos de enajenaciones del Patrimonio Real, cuando se hallare defectos de bien poseídos. Es, sin embargo, de más importancia el Real Decreto de 23 de marzo de 1763 (Ley XII, lib. VI tit. X y Ley VII, lib. IV, tit. V, de la Nov. Rec.) en la que se mencionan lo que debe correr por el Consejo de Hacienda y por la Cámara de Castilla.

Hacienda de los Consejos de Hacienda y Castilla, conforme a la táctica iniciada ya en los reinados anteriores, que configuran los cargos de Intendente y el del ministro de Hacienda. Así, las Secretarías de Estado, Gracia y Justicia y Hacienda, adquieren las máximas atribuciones, y los ministros titulares una gran responsabilidad. Por eso se suprime en 1768 la Junta de Obras y Bosques (42), que antes entendía en el gobierno del Patrimonio Real, aunque los asuntos de justicia, separados ahora de los administrativos, corrían a cargo de los Alcaldes de los Sitios Reales y del Alcalde de Obras y Bosques, y en apelación del Consejo de Castilla.

El Real Patrimonio sufrió también las consecuencias de la tendencia a abolir las jurisdicciones exentas, procurando cercenar sus atributos históricos, como vimos que sucedió a los Señoríos. La mentalidad de que la Real Hacienda se refería tanto a los frutos y réditos del Patrimonio Real, como a los bienes de la Corona, se aprecia ya en esta época, con toda claridad. «No es otra cosa —se lee en la Instrucción Reservada— que el rédito, rentas o frutos que produce la grande heredad de esta Monarquía, y como toda heredad, debe ser muy cultivada para asegurar, mejorar y aumentar aquellos frutos y bien administrada en la recolección o cobranza de éstos, por los medios más económicos y más adaptables a su calidad. Sáquese de aquí que en estos dos puntos consiste toda la gran ciencia de mi

(42) El 18 de noviembre de 1768 (Ley I, tit. X, lib. III, de la Nov. Rec.) Esta Junta Real de Obras y Bosques tenía la característica mezcla de funciones gubernativas y judiciales, gobernando con toda la potestad y jurisdicción que en los Reinos se repartían el Consejo de Castilla, la Cámara, el de Guerra, el de Hacienda, la Sala de Alcaldes y Chancillerías y las Justicias ordinarias.

La alta administración de los Sitios reales pasó a depender de Estado; lo referente a empleados y personal, a Gracia y Justicia; y los sueldos y pensiones a Hacienda.

hacienda, a saber: en su cultivo y en el aprovechamiento o exacción». Y para que no quede dudas sobre cuales son los frutos, y a qué cultivo se refiere, lo explica menudamente a continuación en un párrafo que titula: «Para que la hacienda esté floreciente, se necesita fomentar el reino, es decir, su población, agricultura, artes, industria y comercio» (43).

Los Consejos y las Secretarías de Despacho

La política de centralización del Estado, en la segunda mitad del XVIII, descansa en dos puntos de apoyo principales: las crecientes atribuciones de los ministros titulares de las Secretarías de Despacho, cada vez mayores, a pesar de que aumenta su número; y las extensas funciones concedidas a Intendentes y Corregidores, que limitan considerablemente las antiguas libertades locales. El error de la nobleza en la pugna social del siglo fué, quizás, el apartarse, acaso con displicencia, de unos cargos, ministerios y corregimientos, que iban a terminar de modo indefectible por dirigir la vida del país, mientras se recortaba la competencia de los Consejos, excesivamente sobrecargados de asuntos. Por otra parte, los reformistas lucharon con denuedo por ocupar las plazas de fiscales y consejeros, con evidente fortuna, conforme hemos comprobado en otro libro (44).

La tendencia de reducir las actividades del Consejo de Castilla casi a las puramente judiciales, está ya

(43) Puntos CXCVIII y CXCV.

(44) Actualmente en prensa. Se titula: "La política y los políticos en el reinado de Carlos III". Bib. del Pensamiento Actual. Rialp.

en Ensenada, que, como en tantas otras cosas, fué más allá en sus ideas que Carlos III en sus realizaciones (45). Ciertamente que D. Carlos no lo pretendió nunca de modo directo; y el Consejo se convirtió en uno de los principales instrumentos reformistas, con Aranda, Campomanes y Floridablanca, y luego con Ventura Figueroa y Campomanes. De todos modos, el mismo Consejo aceptó, sin suspicacias, los recortes efectivos de atribuciones que se le fueron haciendo, porque la multiplicidad de sus asuntos excedían en mucho a sus posibilidades de actuación (46). En realidad, el Consejo, que conservaba la triple misión de cuerpo de consulta, tribunal supremo, y autoridad gubernativa, vió confirmadas y ampliadas las dos primeras funciones (47), mientras que la tercera se disminuyó desde que cesó la práctica de «dejar la Consulta en las reales manos», lo que daba tiempo suficiente a los Ministros para intervenir en los asuntos (48).

(45) "Cualquiera que se entere de los encargos que directa e indirectamente se le han cometido... (Al Consejo de Castilla) hallará que para evacuarlos... era menester que sus ministros fuesen muy versados en todas las ciencias y las artes y en la mecánica, cuya sabiduría, sin gracia especial de Dios, no se que la pueda adquirir criatura humana... El mismo Consejo de Castilla, en consulta hecha a fines del siglo pasado, confesó sustancialmente que de gobierno, policia y economía de los pueblos, no entendían sus ministros..." Al Consejo "se han regregado varios manejos, como el de Comercio y Moneda, algunos hospitales y hospicios, los pósitos", las intendencia, etc. (Ob. cit. p. 131).

(46) Lo reconoce, por ejemplo, Campomanes en 1778. (Nota a Floridablanca, de 14 de julio.) A. H. N., Estado 4028.

(47) El 5 de diciembre de 1766, se le recordó que podía consultar sobre cualquier asunto, sin restricción. (Ley XIII, tit. IX, lib. IV de la Nov. Rec.). Se creó la plaza de fiscal tercero —9 de junio de 1769—. Se amplió la planta de consejeros, de 25 a 30. (9 de agosto de 1766, notas 5 y 7, al título III, lib. IV de la Nov.) El 10 de enero de 1785 se señalaron y distribuyeron entre los fiscales los negocios y pleitos, haciendo hincapié en la importancia de los de justicia.

(48) El despacho del Gobernador del Consejo y el Rey tenía lugar los viernes de la semana. Desde el primer despacho, retuvo el Monarca las consultas, resueltas ya verbalmente, para poder estudiar los asuntos más despacio.

A la Cámara de Castilla, que corría con los asuntos de gracia, se le reglamentó estrictamente las consultas sobre declaraciones de hidalguía (49). Además, el Concordato de 1753, al arreglar muchos problemas de competencia con Roma, limitó, de hecho, sus atribuciones; y por último se dictaminó que el Consejo de Castilla debía conocer en las demandas de títulos y nombramientos despachados antes directamente por la Cámara (50). Su decadencia se comprueba cuando en 1767 se extingue la plaza de fiscal propietario (51).

El Supremo Consejo de Guerra, de gran categoría por ser el Rey su Presidente, tuvo, sin embargo, escasa importancia política. Actuaba, claro está, como alto tribunal de justicia militar (52), intervenía a veces en los ascensos de los generales, pero siempre como consultas hechas por la Secretaría de Guerra (53).

Menos trascendencia tuvo el Consejo de Hacienda, desde que el Tesorero General, el Ministro de Hacienda y los Intendentes llevaron directamente los problemas económicos. Actuaba como Tribunal de Cuentas,

(49) La Cámara las resolvía favorablemente por el servicio de 15.000 reales. A partir de entonces, cuando significaran servicios eminentes al estado. (Ley XLIX, tit. II, lib. VI, de la Nov.) — El R. D. de 17 de octubre de 1760.

(50) Ley XII, tit. V, lib. IV, de la Nov., de fecha 9 de julio de 1784. Conforme se dice en la nota 20, "con motivo de la retención... de un título de oficio de Alguacil mayor" de Ubeda, fundada "en no tener éste la cualidad de hidalgo que exigía el estatuto".

(51) El 1 de mayo de 1767. Debía servirle el de lo civil del Consejo.

(52) Actuaba como de apelación en los casos de Fuero particular, Reales Guardias de Corps, Guardias de la Infantería Española, Real brigada de Carabineros, y Real Cuerpo de Artillería. Las asesorías de las tropas de la Casa Real y de la Marina, delegación de Caballería, y comisión de juez de presidiarios.

Los consejeros eran veinte, diez natos y diez de continua asistencia. (Real Cédula de 4 de noviembre de 1773.) En 1787, se crea el cargo de Fiscal de la Marina.

(53) Podía ser también consultado sobre problemas más específicamente militares.

y en su Sala de Millones los representantes de todas las ciudades con voto en Cortes, vigilaban la buena distribución de las rentas provinciales (54).

El Consejo de Indias mantuvo su condición de Supremo (55), aunque algunos asuntos importantes referentes a América, o se consultaban directamente por el de Castilla (56), o se formaban comisiones de ambos Consejos para estudiarlos (57). De todos modos, cuando se dividió el antiguo ministerio de Marina e Indias, y Gálvez ocupó la cartera, toda la función gubernativa, al menos en los aspectos políticos, pasó a la nueva Secretaría (58).

La nobleza, que ni siquiera llevaba con exclusividad el de Guerra, se atrincheró en el Consejo de las Ordenes; incluso cuando Floridablanca, con varios pretextos, quiso intervenir en él, se vió obligado a dar marcha atrás (59). Tenía el interés de ser el que adjudicaba las Encomiendas, aunque las más pingües las disfrutaban los propios Infantes de Borbón.

(54) Cataluña y Mallorca fueron incorporadas a la Sala de Millones, el 2 de febrero de 1767. Ley XIV. tit. VIII, lib. III, de la Nov. Rec.

(55) Las cuestiones de preferencia planteadas entre los Consejeros de Castilla, Guerra e Indias, fueron resueltas en pie de igualdad, por R. D. de 11 de abril de 1783 y R. O. de 19 de diciembre de 1784. (Leyes XVIII y XIX, tit. III, lib. IV, de la Nov. Rec.)

(56) Así la Vista general de reforma de las órdenes regulares de América, y el Tomo Regio sobre Concilios provinciales.

(57) En comisión común, el libre comercio por ejemplo.

(58) Fue Gálvez, por la importancia que logró alcanzar, uno de los ministros, como Floridablanca, más odiados por los enemigos de las reformas (véase las tres sátiras que se publican en el tomo Floridablanca de la Col. Rivadeneyra).

(59) Pérez Tafalla, defensor de los intereses de la nobleza, en las Cortes de Cádiz, relata así en 1813, el choque entre Floridablanca y el Consejo de Ordenes: "El Conde de Floridablanca, materia muy dispuesta contra este Consejo, y por resentimiento de haber reprobado las informaciones practicadas a un connotado, tuvo el singular empeño de que se le parase el proceso y de trastornar el método prescrito por nuestros establecimientos, y puso al dignísimo tribunal en tanto apuro, que así el dignísimo presidente Duque de Hijas, como los ministros, prefirieron renunciar sus plazas a condesender con una novedad que mancillaba su honor y consideraban de sumo perjuicio

Es cierto, pues, que en el reinado de Carlos III, los Consejos siguieron funcionando con las mismas o parecidas atribuciones externas que antes, pero en realidad cambió el eje de la política. Ahora, lo importante era ser ministro.

Esquilache, Grimaldi, Múzquiz, Gálvez o Floridablanca, Secretarios de Despacho, significan por lo menos tanto como Aranda o Campomanes, Presidentes del Consejo de Castilla; y Wall, Arriaga, Lerena, también ministros, como los gobernadores Ventura Figueroa o Diego de Rojas. Y comparo a Secretarios de Despacho con Presidentes del Consejo de Castilla. El cargo de simple consejero o presidente de otro tribunal es, políticamente, de menor trascendencia.

No debemos ver en este cambio ningún designio especial. Fueron las circunstancias de cada día lo que lo produjeron. La máquina administrativa del Estado español se complicaba más y más. Por una parte, la mayor complejidad de los problemas, producto natural de los nuevos tiempos. Por otra, la gran acumulación de asuntos, propio de una Monarquía centralizadora.

Es esta una realidad de gran trascendencia en la que el reinado de Carlos III no rompe, tampoco, la marcha. A los validos del XVII, cuyo fin era «aliviar» el peso del gobierno al Rey (60), suceden en el XVIII los Secretarios de Despacho. Felipe V, que creó en

a las Ordenes. Sorprendido aquel prudente Príncipe —Carlos III— de su firmeza, y convencido de las razones que le expusieron, eludió el empeño y astucias del valido, su recomendado quedó sin hábito, sepultadas las pruebas en el archivo, y el tribunal logró no sólo la satisfacción de haber merecido el real agrado de su celo, sino que le renovase... "que a sus ministros tocaba juzgar sobre las cualidades de los pretendientes..." "Idea de las Ordenes Militares y de su Consejo". Cádiz, 1813, p. 36 y 37.

(60) De este modo, tan melifluo, habla Quevedo: "Para aliviar este peso —he menester in valido", dice el pretendido Rey de Nápoles, poco antes de escoger al Marqués de Valisero —figura del Conde— Duque de Olivares— en "Cómo ha de ser el privado". Acto 1.º.

1705 dos ministerios, los de Estado y Guerra y Hacienda, ampliándolos a cuatro en 1714 (61) y a cinco en 1720 (62), comenzó ya a gobernar con ellos, con Orry y Amelot primero, y luego con Patiño y Campillo. En la época de Fernando VI el sistema siguió prosperando con Carbajal y Ensenada, y pasó su prueba de fuego en los años de la locura del Rey. Carlos III continúa simplemente por el mismo camino, ampliando facultades y el número de Secretarías (63).

Una reforma de gran trascendencia va a tener lugar, sin embargo, muy a fines del reinado. La creación de la Junta de Estado (64), embrionario Consejo de Ministros, que asume en la práctica la suprema regulación de la vida política. Hasta entonces el Rey despachaba personalmente con cada uno de sus Secretarios. A lo sumo, de manera irregular, dos o tres ministros se reunían para ponerse de acuerdo sobre materias comunes, muchas veces por consejo del propio Monarca (65). Con frecuencia, sin embargo, las juntas de secretarios se aplazaban más de la cuenta, y la consecuencia era que las órdenes respectivas resultaban contradictorias. El número creciente de departamentos hacía aún más difícil el acuerdo que antes, cuando los ministros eran pocos.

Por esta y otras circunstancias, Floridablanca propuso la creación de la Junta de Estado, que sus enemigos tacharon, injustamente, de «linterna mágica», que le sirve para que «el público juzgue que todas sus es-

(61) Estado, Guerra, Hacienda, Marina e Indias.

(62) Estado, Guerra, y Marina, Justicia y Hacienda. Los asuntos de Indias se despachaban en Guerra y Marina.

(63) En 1788, había las de Estado, Gracia, y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda y dos de Indias —Gracia y Justicia y Guerra y Hacienda.

(64) El 8 de julio de 1787.

(65) Memorial de Floridablanca. ob. cit. pa. 343.

cenos ocupan muchas manos, para no ser el único blanco del odio», y conseguir la dictadura «en la sustancia», sin «el título» (66).

En efecto, la creación de la Junta de Estado significaba el punto final de un proceso político, que concedía a los Ministros los máximos poderes. La Junta actuaba con plena autoridad resolviendo las competencias entre los altos tribunales entre sí, e incluso entre una Secretaría de Despacho y cualquiera de los Consejos, siempre que el pleito se declarara urgente por la misma Junta. Se la facultaba también para revisar y renovar las instrucciones y reglamentos de los distintos Consejos y Cámaras, mejorándolas y acomodándolas al espíritu del tiempo (67). Las nuevas reglamentaciones debían leerse, con asistencia de todos los Consejeros, al comienzo de cada año (68).

Competía, además, a la Junta, la coordinación de la política del Estado, al «tratarse de los negocios de que puede resultar regla general, ya sea estableciéndola, o ya revocándola o enmendándola», y los nombramientos para empleos «que hubiesen de tener mandos pertenecientes a distintos departamentos» (69).

Tal cúmulo de atribuciones provocaron grandes disgustos entre algunos miembros de los Consejos, y los enemigos de siempre de la política reformista atizaron el descontento. El ambiente madrileño alcanzó muchos grados de tensión. El decreto de honores subió de punto de pasión (70). En éstas circunstancias hasta el propio Campomanes, de carácter, a veces, excesiva-

(66) Sátira tercera, ob. cit. p. 283.

(67) Memorial cit. p. 344.

(68) Punto XLVII de la Inst. Reserv.

(69) Memorial cit. pá. 344.

(70) Véase capítulo VIII.

mente conciliador, y molesto quizá también por ser eterno presidente interino del Consejo de Castilla, manifestaba su inquietud personal (71). Pese a ello, Flóridablanca consiguió mantener la Junta de Estado, que tuvo también su instrucción, la famosa Instrucción reservada. La simple lectura de sus trescientos noventa y cinco puntos, que abarcan todos los problemas políticos de la época, nos está hablando de la trascendencia que el Rey concedía a su creación, y como, de hecho, la había convertido en el órgano supremo del Estado (72).

El gobierno provincial

En la labor de centralización llevada a cabo por los primeros Borbones, merece particular atención la división de la Península en Intendencias. Las Intendencias presuponen una nueva distribución territorial, en la que están enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores. En época de Carlos III había en España veinte y seis intendentes, por ciento doce corregidores, ciento cincuenta y un alcaldes mayores, y cuarenta y nueve gobernadores (73). El motivo principal en la

(71) Recogido ampliamente por todos los autores, se trata también de ello en las sátiras de referencia. Sobre el carácter excesivamente cauteloso de Campomanes, Jovellanos habló de ello con amargura a la hora de la desgracia de Cabarrus.

(72) La Junta de Estado fue suprimida en 1792, puesto que el Consejo de Estado, que se creó en esa fecha, tenía un carácter totalmente distinto.

(73) Había Intendencias en Sevilla, Zaragoza, Avila, Badajoz, Burgos, Barcelona, Ciudad-Real, Córdoba, Coruña, Cuenca, Granada, Jaén, Murcia, Palencia, Palma, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valencia, Valladolid y Zamora, a más de los Intendentes del Buen Retiro y San Ildefonso (según el "Calendario" de 1788).

Los gobernadores militares, son corregidores en materias de Justicia, Policía y Gobierno. Se trata de los Corregidores de capa y espada. (Véase cap. II de la Ley XVI, tit. XII, lib. VII.)

creación de la Intendencia es, sin duda, ordenar en lo posible la administración provincial que, hasta entonces, dividida y subdividida por infinidad de derechos históricos, complicaba extraordinariamente la marcha regular del Estado. Fué también el procedimiento empleado para reducir de modo eficaz las jurisdicciones eclesiásticas y de señorío, limitando el poder local. Al hacerlo, sin embargo, quebrantó en gran parte las viejas libertades municipales, y terminó por constituir, una burocracia centralizada, eficiente, pero sin alma.

La reforma no llegó de todos modos, tan lejos como en Francia. El proceso de racionalización fué mucho más lento, y junto a estas medidas, Carlos III dará otras que, sin interrumpir el proceso, intentan revivir el mortecino estado en que habían quedado los Ayuntamientos, lo que quiere conseguir con los diputados del Común y el Síndico personero y después con los Alcaldes de Barrio.

Cuando nuestro rey llegó a la Península, la vida política provincial se regulaba por la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, que representa la suma de experiencia, lograda en esta materia, por los gobiernos de Felipe V y Fernando VI (74). Correspondía al Intendente intervenir en los asuntos de Hacienda, Guerra, Policía y Justicia, que no fueran privativos de otras autoridades generales, y guardando siempre las atribuciones de los inferiores, y la debida subordinación a los tribunales superiores en cualquiera de estos ramos (75).

(74) La instrucción del 13 de octubre de 1749 (Ley XXIV, título XI, libro VII, de la Nov. Rec.)

(75) "Por no ser mi Real ánimo que se confundan, alteren o impliquen las jurisdicciones con el motivo de concurrir todos en uno" (cap. I). "Así el Intendente como sus Tenientes tendrán muy presentes los capítulos de Corregidores... para su puntual observancia" (cap. VII).

El cargo de Intendente, llevaba consigo el del Corregimiento de la Capital en donde habitaba, por lo cual le correspondían también las funciones de Corregidor en aquella ciudad y su distrito (76). Sus cometidos principales, como Intendente, eran poner paz entre los pueblos de la provincia, vigilando la labor de las justicias ordinarias, para evitar la pasión, parcialidad o venganza; trazar un plano en el que quedaran aclarados los términos que eran de realengo, abadengo o señorío, al propio tiempo que se expresaba la calidad de las tierras y modos de mejorarlas; fomentar las industrias, artes y oficios mecánicos de su jurisdicción; dar cuenta de la calidad de los frutos y las cosechas obtenidas; hacer cumplir las leyes sobre administración de la justicia y gobierno político y económico. En los asuntos de Hacienda estaban auxiliados por los Subdelegados de Rentas.

Los Intendentes, además de elevar a los tribunales superiores los asuntos en cuyas causas solo informaban, debían siempre comunicar los problemas de gobierno «por la vía reservada», a los Secretarios de Despacho correspondientes.

Como Corregidor de la capital de la Intendencia, le auxiliarán en materia de justicia uno o dos tenientes —también denominados Alcaldes Mayores— que sólo actúan como consultores en los asuntos civiles o criminales. Los Tenientes de Intendentes y los Corregidores y Alcaldes Mayores, se nombraban directamente por el Rey, de la terna presentada por la Cámara de Castilla (77).

(76) Cap. II.

(77) En las ciudades con dos Tenientes o Alcaldes Mayores, uno corría con la jurisdicción civil, con los derechos reglados por el Arancel Real, y el otro con lo criminal, "con el salario que se señalan, por ser ordinariamente los delincuentes pobres" (cap. IV).

El reglamento concede a los Corregidores, amplias atribuciones en el régimen local y en la vida política de los señoríos y abadengos. Les corresponde, por ejemplo, la conservación y aumento de los pósitos, y aún su gobierno, pues a ellos compete el tomar «cada año cuentas a los mayordomos», así como evitar los fraudes; del mismo modo «en lo tocante a los Propios» y a los Arbitrios.

De todas formas, a pesar de la claridad con que está escrita la Ordenanza, en la práctica surgían dificultades a la hora de delimitar las atribuciones de los Intendentes. Carlos III, que quiere convertir a los Corregidores en un cuerpo de burócratas al servicio del Rey, define, en 1760, la facultad de paz que tiene el Intendente en los distintos lugares de su provincia (78). Como tal Intendente sólo le corresponde advertir las deficiencias y excitar a las autoridades subalternas en el cumplimiento de su delegación; y si no bastase dar cuenta a las Audiencias, Chancillerías o Consejos, según correspondiesen «para su debido castigo». En cuanto a las cuestiones de justicia se le advierte que su tribunal no es de apelación del de los Corregidores. La jurisdicción la tiene el Intendente por ser Corregidor de la capital, y de sus sentencias se puede recurrir a las Audiencias, conforme a la ley.

En la práctica, sin embargo, continuaba la confusión. Además, las materias en que debían intervenir unos y otros eran tan amplias como la misma Administración. Sería, pues, conveniente para diferenciar las funciones, limitar también la competencia en las materias asignadas. En 1766, se dictaminó para racionalizar

(78) Real Cédula de 5 de marzo de 1760. No pasó a la Novísima por ser recogida después en la instrucción de 1785 (not. 5 y 6, tit. XI, libro VI)

más la vida provincial, que los Intendentes no fuesen Corregidores de la Capital, y sólo se ocupasen «de los ramos de Hacienda y Guerra con las facultades y subordinación respectiva en lo contenido a los Tribunales superiores respectivos y en lo gubernativo a la vía reservada», y los Corregidores «exerzan en su partido las facultades de Justicia y Policía que las leyes les conceden, y que se entiendan con ellos las que la ordenanza de Intendentes prescribe —en estos asuntos— con sujeción a los Tribunales superiores territoriales y al Consejo respectivamente según la distinción de casos». «De esta suerte cese todo desorden en el gobierno, y nadie impida al otro el uso de sus autoridades, y sepa cada uno de lo que es responsable» (79).

Una vez hecha la distinción, quedaba ahora la de fijar el cuerpo de Corregidores como una verdadera carrera. En primer lugar una serie de disposiciones determinan el sistema de ingreso (80). Los pretendientes «a Varas» debían justificar ser hijos legítimos, de veintiseis años como mínimo, «de conocida honestidad y desinterés». Los letrados debían agregar las certificaciones de estudios correspondientes. «Debiendo ser estos de diez años, incluso cuatro de prácticas, la cual deberán hacer constar los que sean Doctores o Licenciados por Universidades mayores», y presentar algún trabajo jurídico «sobre el punto que quisieren de la instrucción de Corregidores».

Los que se interesaban por los Corregimientos de Capa y Espada, o sea de aquellos lugares de cierta importancia militar, «después de la edad, legitimidad y

(79) Consulta del Consejo de 6 de octubre y Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, (Ley XXVI, tit. XI, lib. VII).

(80) Acuerdo de la Cámara de 13 de octubre y de 1777. R. O. de 12 de abril de 1779 y varias RR. OO. de 1783.

demás que se ha expresado, sea el único requisito el de su talento y el de que hayan tenido algún encargo o motivo de imponerse en el conocimiento de los pueblos y su gobierno económico y político».

Los abogados para «*ingresar*» como Corregidores se debían someter a un examen en el Consejo de Castilla, en que se les preguntaba «sobre las dichas leyes y capítulos de Corregidores», con el fin de que «llenos de ideas políticas cuiden de mejorar los pueblos en sus calles, posadas, abastos, paseos, caminos, fomento de fábricas, comercio y agricultura», para evitar, con estos medios «la holgazanería, el vicio y la mendicidad», y los pleitos por disputas personales. El mismo sistema se establece para entrar en las Alcaldías mayores de las Ordenes militares (81).

En 1783 (82) se da el segundo paso para constituir la *carrera de Corregidor*. Los Corregimientos y Alcaldías Mayores de Castilla y Aragón, «se forman en tres clases», según los emolumentos que se perciban: «una, de primera entrada», cuyos ingresos fuesen de 1.000 ducados-anales; «otra, de ascenso, de las que no pasen de 2.000»; «y otra de término, de las que produxeran mayor renta».

Para ascender, «según el orden de su antigüedad y mérito», era preciso haber servido una vara de la clase anterior seis años como mínimo, ingresando siempre por las de entrada, con la excepción de los abogados con bufete en ciudades donde hubiere Colegio, a los que se les computaba «por años de servicios en la

(81) La nota 10 del tit. XI, lib. VII, resume todas las disposiciones que, claro está, fueron abolidas por Carlos IV, volviéndose al sistema de favor en los nombramientos.

(82) R. D. de 29 de marzo y R. C. de 21 de abril de 1783 (Ley XXIX, título XI, libro. VII de la Nov.)

carrera de Varas los que hubiesen tenido de estudio abierto». Así los que habían ejercido diez años como abogados —cuatro necesarios para solicitar el ingreso como práctica forense, y seis de ejercicio— se les podía proponer para los Corregimientos de la segunda clase, y diez y ocho para los de la tercera (83).

También se determina aquí que si fuesen destinados a otra plaza, no podían abandonar la suya, sin que llegara su sustituto. Le debían entregar una memoria de gobierno, jurada y firmada, en que se especificara las obras públicas terminadas, emprendidas o proyectadas durante su mandato; el estado de la agricultura, las artes, la industria, las granjas, el comercio y la aplicación del vecindario; y las causas del atraso, junto con los recursos, y medios para evitarlo.

En plena mentalidad burguesa, no se hizo esperar la nueva instrucción de Corregidores, en la que se acentúa el quebrantamiento del poder local (84). La carrera de Varas concentraba gran parte de las antiguas libertades de los municipios. Los privilegios de la nobleza en el nombramiento de regidores y alcaldes ordinarios de las ciudades de realengo, y las jurisdicciones de señorío y abadengo, a las que no se atacaba directamente, casi desaparecen anuladas por la ley general.

El nuevo reglamento, redactado por la minuciosidad y precisión características de la época de Carlos III, comprende más de setenta y cinco capítulos. En punto a justicia, se recuerda al Corregidor que debe actuar más como padre que como juez. Por lo cual,

(83) R. C. de 20 de marzo de 1784. No recogida en la Nov. porque también fue abolida por Carlos IV, en cap. III, de la ley XXX, tit. XI, lib. VII.

(84) Por consulta de 6 de mayo de 1785 y 3 de marzo de 1788, y R. C. de 15 de mayo de 1788 (L. XXVII, tit. XI, lib. VII de la Nov.).

está obligado a procurar la paz entre los vecinos, y actuar sin parcialidades; ejercer el oficio de amigable componedor, cortando los litigios; no dilatar las causas; examinar personalmente a los testigos en los asuntos graves; dar buen trato a los presos; proceder con madura reflexión antes de dictar autos de prisión; vigilar la actuación de los jueces comisionados por los Consejos para realizar alguna actuación; estar a la mira de los escribanos a fin de que no se extralimiten en su conducta.

En materia de policía y buen gobierno, debía castigar los escándalos públicos y evitar los juegos prohibidos; vigilar el cumplimiento de los fines fundamentales de las casas de expósitos, hospitales y casas de misericordia; cuidar de la enseñanza en las escuelas de primeras letras; exterminar los ociosos, vagos y mal entretenidos; recoger a los mendigos inválidos, e impedir que les acompañen lazarillos; castigar a los menestrales holgazanes; hacer cumplir las ordenanzas de caza y pesca; procurar la limpieza, ornato, igualdad y empedrado de las calles, y la conservación de murallas y edificios públicos; supervisar la administración de los pósitos y propios y la equitativa distribución de los impuestos.

Tenían, además, los Corregidores, la obligación de visitar las villas y pueblos de su jurisdicción, una sola vez, durante todo su mandato, de modo oficial, y sólo podían permanecer diez días en las villas y dos en los lugares de cien vecinos, cobrando como dietas, de cuatro ducados diarios, satisfechos por los culpables algún débito o falta. Si los reos eran insolventes no podía buscar compensaciones de ninguna clase.

En estas visitas, y en general, les competía delimitar los términos jurisdiccionales; estudiar la calidad y el estado de las tierras, montes, bosques y dehesas, enterarse de la posible navegabilidad de los ríos y del uso de las aguas; calcular el mejor aprovechamiento de los montes y el aumento de las zonas de plantío; prohibir los derechos e impuestos arbitrarios; conservar los caminos y vigilar por la seguridad de los viajeros; «en los pueblos capaces y a propósito», fomentar «las fábricas de paños, ropas, papel, vidrio, jabón, lienzo, la cría de sedas, establecimientos de telares, y las demás artes y oficios mecánicos, aplicando a este fin toda su atención...». «Si se hubiese arruinado o deteriorado alguna industria o maniobra que puede repararse» propondrían «los medios de que se podrá usar para lograr su reparación y adelantamiento a costa de los caudales públicos o de otros».

Realmente, no hace falta comentar la instrucción de Corregidores a que acabamos de hacer referencia, ni el Real Decreto de 1783 y las disposiciones anteriores sobre la «carrera de Varas» y su ingreso en ella. Basta con fijar los siguientes puntos: la mentalidad reformista típicamente burguesa que manifiesta el rígido funcionamiento con que se establece, y la amplitud de atribuciones en el orden local que se les concede. Pese a todos los inconvenientes del sistema, hay que convenir, con los contemporáneos, que la administración provincial española fué, en época de Carlos III, modelo de honradez en toda Europa.

Durante el XVII era proverbial la venalidad de los Corregidores, muchos de los cuales compraban el cargo, puesto en venta por la Corona. Felipe V no pudo concluir del todo con el desorden, como nos informa

Macanaz (85). Fué Ensenada el primero que intenta seriamente poner remedio a la situación, pero Carlos III completó la obra al uniformar el cargo y convertirlo en una carrera.

Al final de su reinado no se puede decir lo que Somodevilla escribía al cabo de su ministerio, en la misma época en que se iniciaban las reformas de 1749: La policía «se halla abandonada y descuidada enteramente en los pueblos de España, porque no hay quien la cele. En ella quieren extremarse los tribunales de justicia, y como no la entienden, la echan a perder. El Consejo se contenta con hacer reconocer por un cualquiera la cuenta de los gastos que se presentan en él, y mandar expedir la aprobación, que la dan sin conocimiento de causa. No se informa ni sabe de los desórdenes que cometen las justicias, si no viene algún recurso, y entonces el más protegido que, por lo ordinario, es el más poderoso y violento, logra ser oído y los pobres quedan peor que estaban. No toma razón de los motivos que producen la decadencia de los pueblos para estudiar y procurar el remedio. Hasta ahora los pósitos no han sido objeto de su atención, ni saben que se han hecho de los que había, ni quien los ha comido. Los regidores, que no debieran ser perpetuos, disponen a su antojo de los propios, y hacen de todo aprovechamiento personal, mirando con indiferencia por el bien público» (86).

Aún el anónimo autor de las Cartas a Lerena, crítico acerbo de la vida política española, intelectual pesimista a la moda, tiene que reconocer que «la ins-

(85) La corrupción que llevaba consigo el sistema de venta de los cargos públicos no necesitaba ponderación. Felipe V se vio obligado a emplearlo en los primeros años del reinado. Macanaz lo juzga con crudeza en sus "Avisos políticos" (tomo VIII, de "Seminario Erudito"), y en la "Representación" de Lieja (tomo VII).

(86) Rodríguez Villa, ob. cit. pá. 159, en los "Puntos de Gobierno".

trucción de intendentes es admirable», a pesar de que la desigualdad territorial de las provincias hace su práctica poco eficaz en las grandes circunscripciones (87).

Naturalmente que en el reinado de Carlos IV se vuelve al sistema de nombramiento directo, con el especioso fin «de proporcionar a los Corregidores y Alcaldes Mayores la seguridad en la continuación de sus destinos» (88), así como se suspenden los Juicios de Residencia que obligaban de siempre a unos y otros, restituidos, otra vez, en todo su rigor por Fernando VI (89).

Hubo un extremo en el reinado de Carlos III que apenas si sufrió modificaciones. Los altos tribunales de justicia provincial, es decir, las Chancillerías y Audiencias, quedaron prácticamente en el mismo pie que tenían antes (90). Y aunque la Reina María Amalia, al quejarse enfermizamente de la catastrófica situación de España, cuando llegó de Nápoles en 1759, exceptúa la administración de la justicia, que «por lo que veo» se

(87) Ob. cit. p. 204. Se refiere, por ejemplo, al Intendente de Andalucía

(88) Ley XXX, tit. XI, lib. VII, de la Nov. Rec. — El 14 de marzo de 1796

(89) Auto acordado de 19 de sept. de 1748. Ley XVI, tit. XII, Lib. VII.

(90) Eran éstas. Chancillería de Valladolid, con cuatro salas civiles, la segunda de Hijosdalgo y un Juez Mayor de Vizcaya; Chancillería de Granada, de la misma planta, menos el Juzgado de Vizcaya; Consejo Real de Navarra, soberano en asuntos civiles y sin competencia en materias eclesiásticas y militares, y en las de Rentas Reales, correspondientes estas últimas a la Cámara de Comptos; Audiencia de Galicia, dos salas civiles y una del Crimen, creada por Carlos III en 1760; Audiencia de Sevilla, ante la que se podía apelar de la Audiencia de Canarias en asuntos graves, con dos salas civiles y una del Crimen; Audiencia de Asturias; Audiencia de Canarias; Audiencia de Aragón; de dos salas civiles y una del Crimen; Audiencia de Cataluña, de dos salas de cinco oidores cada una y la del Crimen, también de cinco alcaldes más el fiscal y el Alguacil Mayor y Audiencia de Mallorca en Europa. El Presidente podía ser el Capitán General o el Virrey como en Navarra, ordinariamente sin voto, y un Regente como presidente efectivo.

En América, si se crearon nuevas Audiencias, conforme veremos más adelante.

Madrid y su distrito, exentos de Valladolid, tenían la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, dividida en dos por Carlos III.

halla en buen estado» (91). no debía estar tan boyante por lo que cuentan otros autores (92). Todos se quejan de la lentitud con que se sustanciaban las causas. Suprimido prácticamente el sistema oral en las pruebas, y multiplicado prodigiosamente el número de abogados en todo el Reino, los condenados en los tribunales inferiores recurrían casi siempre de las sentencias, con el objeto de ganar tiempo (93).

Por otra parte, la distribución territorial de las Audiencias era muy desigual. Carlos III, que lo reconoce en la Instrucción Reservada (94) propone la solución para el futuro, (95) pero no se atrevió a efectuarla en su tiempo. Con este motivo las causas se dilataban más y más, al menos en la jurisdicción de Valladolid y Granada. La única medida que se tomó fué ordenar a los tribunales que remitiesen relaciones mensuales de los procesos, con arreglo a formularios especiales, «por medio de las cuales se sabe con facilidad y claridad el estado de cada causa, su principio y progresos, y sus dilaciones y la causa de ellas, con distinción de las empezadas o existentes en los juzgados ordinarios, y de las remitidas a los tribunales superiores, por consulta o por apelación» (96).

(91) En carta de Tanucci, ya citada, en cap. V.

(92) Como siempre, el testimonio de Ensenada es concluyente: "La multitud de Jurisdicciones embaraza la recta y pronta administración de la justicia". Ob. cit. pá. 158, nota.

(93) El autor de las Cartas a Lerena es sumamente expresivo a este respecto. Véase ob. cit. pp. 205 a 207.

(94) Punto XL. Pone como ejemplo a Imitar a la Corona de Aragón, en que "cada provincia tiene su Audiencia".

(95) Propone el establecimiento en los territorios de cada Intendencia de un tribunal medio "en que se determinen, por vía de apelación o queja, las causas de menos cuantía y de los delitos menores, como también de los recursos contenciosos y de los económicos de hacienda, guerra y policía". Punto XLI.

(96) Memorial de Floridablanca, ob. cit. p. 341.

La Administración Local

Sería imposible pretender trazar un cuadro completo de la administración local española en la época que estudiamos. Los derechos históricos de la nobleza y el estado llano difieren en los distintos reinos de la Corona, y aún en cada ciudad o villa. En unos lugares corresponde a la nobleza el nombramiento de todos los regidores; en otros, al estado llano; más frecuentemente a los dos. Los alcaldes ordinarios variaban también en número y forma de designación. En algunos municipios las varas o cargos permanecían vinculados en la práctica a ciertas familias; en otros se elegían por cierto tiempo. La Corona, a veces, había enajenado los puestos temporalmente o a perpetuidad.

En los pueblos de abadengo o señorío, los derechos de soberanía que ostentaban la Iglesia o el Señor, eran sumamente diversos. Ciudades había que elegían libremente sus autoridades; otras, que presentaban por elección sus candidatos, y otras, que eran nombrados sin su intervención (97).

En medio de tal cúmulo de jurisdicciones, la pérdida de la misión de la nobleza tenía que suponer forzosamente la desaparición de las libertades municipales. Es decir, que si la sociedad estamental representaba frente al Estado una fuerza poderosa, se debía al hecho de su concepción organicista y funcional. Organizada jerárquicamente y cumpliendo cada estado su función, la libertad local es la primera de las fuerzas sociales. Pero, al abandonar la nobleza su carácter tutelar y

(97) Danvila ob. cit. VI. ps. 96 y ss., en donde resume lo referente al poder local de su obra "El poder civil en España".

representativo del pueblo, debía perder también necesariamente los privilegios soberanos, y con ellos se hundía, no la libertad municipal, sino su sombra. Una sombra que era resto irritante de la función no cumplida.

No se trata ahora de justificar a los Borbones del XVIII, y en particular a Carlos III, pero no hay duda de que el Monarca estaba en lo cierto cuando pretende reducir la soberanía local, que no responde ya a ninguna misión de orden trascendente. Lo que se reduce, con las atribuciones concedidas a los Intendentes y Corregidores, son restos históricos de escasa virtualidad. La prueba fué que la nobleza, ni nadie, protestó de que se redujeran unos derechos que no llevaban consigo la pérdida de la propiedad territorial (98).

Hay de todas formas, en el reinado de Carlos III, una serie de disposiciones que prefiguran el camino que debían tomar las nuevas libertades locales, como si, su época, de transición, no al liberalismo, sino a una nueva sociedad de diferente jerarquía que la anterior, viviera en un ambiente político en que se entremezcla lo joven y lo caduco. Me refiero a los diputados de común y a los alcaldes de barrio.

Antes de entrar en su estudio conviene, para darnos cuenta del carácter de estas reformas, entender la concepción ideal del Municipio, que tenía el Gobierno. Para ello nos va a servir la Real Pragmática de las nuevas poblaciones de Sierra Morena. No olvidemos que Carlos III y sus ministros construyen allí su «utopía» política.

(98) Por eso, el gran debate que se suscitó en las Cortes de Cádiz, al tratarse de la supresión de los señoríos, perdió toda su fuerza cuando quedó perfectamente claro que no se trataba de atacar la propiedad territorial.

La instrucción, minuciosa y detallada, de setenta y nueve capítulos (99), proclama la libertad de comercio, impide los estancos, prohíbe la amortización y las vinculaciones, incluso «el arrendar las dehesas boyales, el arbitrar los paños comunes, la pámpana de la viña o la rastroxera», «y el que haya ganadero que no sea labrador» (100). «Cada tres o cuatro poblaciones, o cinco si la situación lo pide, formarán una Feligresía o Consejo con un Diputado cada una, que serán los Regidores de tal Concejo y, tendrán un Párroco, un Alcalde y un Personero Común para todos los pueblos, y su régimen espiritual y temporal... bien entendido, que ninguno de éstos oficios podrán jamás trasmutarse en perpetuos *por deber ser electivos constante y permanentemente para evitar a estos nuevos pueblos los daños que experimenten los antiguos*» (101).

El 5 de mayo de 1766, por auto acordado de esta fecha (102), se dicta una resolución, cuya primera parte se refiere a la nulidad de los indultos concedidos «con motivos de asonadas y alborotos» —léase conjuración contra Esquilache— y en la segunda (103), se crean los «Diputados y Síndicos personeros del común de los pueblos» con la obligación de «tratar y conferir en punto de abastos», junto a la Justicia y Regidores. Poco después, se aumenta su jurisdicción equiparándose en atribuciones a los demás cargos concejiles (104). Los

(99) Instrucción del 25 de junio de 1767, inserta en la R. C. de 5 de julio del mismo año (Ley III, tit. XXI, lib. VII).

(100) Capítulo 76.

(101) Cap. 14.

(102) Ley III, tit. XI, lib. XII de la Nov., en donde sólo se encuentra esta primera parte referente a los motines.

(103) Ley I, tit. XVIII, lib. VII de la Nov.

(104) En disposiciones de 12 de XII de 1767 se hacen extensivas sus facultades a Propios y Arbitrios, y el 10 de nov. de 1769 a lo referente a los «oficiales que manejan los caudales comunes», y por fin a los sorteos de quintas.

diputados tienen voz y voto, y el Síndico sólo «voz para pedir... todo lo que convenga al público». Más aún; «si en las providencias de abastos hubiese discordia entre los Regidores y diputados de común, acudan a las Audiencias y Chancillerías del territorio a proponer lo que convenga al Público» (105).

Es decir, un mes después de la Conjuración contra Esquilache se dispone la creación de unos cargos que siempre deben «favorecer la libertad del comercio... para facilitar la concurrencia de los vendedores» y «libertarles de imposiciones y arbitrios en la forma posible» (106). Está, pues, bien patente que se trata de evitar la visión económica unilateral de los regidores, cuya procedencia es en gran parte nobiliaria. Para que no quepa lugar a dudas, la disposición nos dice que los cargos de Diputado o Procurador «no necesitan distinción de estados... porque pueden recaer promismamente en los nobles y plebeyos, por ser enteramente dependientes del concepto público; pero servirán a cada uno en su clase de distinción y mérito, y se podrán alegar como actos positivos». (107)

Por otra parte, la forma de elección, universal, inorgánica, indirecta y anual (108), nos sitúa ante una medida extraordinariamente avanzada. La primera parte tenía lugar en concejo abierto, por parroquias, asistiendo en consecuencia todos los vecinos, seculares y contribuyentes, sin distinción de clases. Cada parroquia debía nombrar doce Comisarios electores, o veinticuatro en el caso de que en el pueblo hubiese una sola

(105) Cap. 9.º

(106) Cap. 5.º

(107) De la Instrucción del Consejo de 26 de junio de 1786 (Ley II, título XVIII, lib. VII de la Nov.) Camp. 8.º

(108) Terminó siendo bianual, renovándose los cargos de diputados por mitades, cada año.

parroquia. «Hecha esta nominación», los comisarios se reunían luego en el Ayuntamiento y procedían a la designación de Diputados y Personeros, «por pluralidad de votos» (109). Los diputados eran dos en los pueblos menores de mil vecinos y cuatro en los mayores. La votación se hacía en unos sitios por escrito, y en otros oralmente, pero siempre con el mayor secreto posible. En algunos casos de votación oral, el votante se aproximaba al presidente y le indicaba el nombre que quería designar, que era señalado del modo más discreto.

Para evitar la menor duda en esta materia, se insiste: «Por consiguiente ni el Ayuntamiento por sí solo, ni ningún Cuerpo de gremios podrá entrometerse en esta elección, que se ha de hacer por el vecindario y electores gradualmente en el modo y forma que queda propuesto, aún cuando en los demás oficios de la República se observe otra práctica». No eran elegibles los miembros del Ayuntamiento, ni sus parientes hasta el cuarto grado, ni el «que haya ejercido los dos años anteriores oficio de República» (110).

La medida provocó las reacciones naturales en el mundillo que hasta entonces llevaba el peso de los municipios. El gobierno no retrocedió en el camino emprendido. Las respuestas del Consejo van siempre en la misma dirección. De todos modos, el poder local estaba en situación tan precaria que no llegó a interesar vivamente, como hubiera sucedido en el caso de que el Ayuntamiento representase todavía una fuerza política considerable (111).

(109) Capítulos 2 y 3.

(110) Capítulos 4 y 8.

(111) Rousseau no duda —cap. VI— en calificar la ordenanza del Consejo, de célebre en la historia administrativa, porque restableció el elemento popular en el seno de las corporaciones municipales.

Otra creación semejante, de parecido corte y de gran efectividad, se emprendió en esta época. Carlos III había reformado la vieja institución de los Alcaldes de Cuartel de Madrid. En primer término dividió la capital en ocho cuarteles, al mando cada uno de un Alcalde (112). Luego, extendió los cargos a las ciudades con Chancillería o Audiencia, con un número proporcionado de cuarteles (113). La misión de los alcaldes de Cuartel, semejante a los Alcaldes ordinarios de las otras villas y pueblos del reino, era parecida a la que hoy compete a los Jueces de Instrucción: formar los sumarios de los delitos cometidos en su demarcación, sin determinarlas, elevándolas a la Sala de lo criminal que acordaba el sobreseimiento, la práctica de nuevas diligencias, o su conclusión y fallo. También les competían las funciones de vigilancia y policía en su distrito, para lo cual disponían del número necesario de oficiales y soldados del Cuerpo de Inválidos. Todos los días se reunía la Junta de Alcaldes para dar cuenta cada uno de las novedades ocurridas (114).

Los cuarteles se subdividían en ocho barrios, y al frente de cada barrio estaba un vecino con el título de Alcalde (115), cuya misión era matricular a todos los habitantes de su distrito entrantes o salientes; celar la policía, el alumbrado y la limpieza de las calles; visitar tiendas y oficinas públicas; reconocer pesos y medidas; descubrir mendigos, vagos y niños abandonados;

(112) R. C. de 6 de octubre de 1768 (Ley IX, tit. XXI, lib. III de la Nov.).

(113) R. C. de 13 de agosto de 1769 (Ley I, tit. XIII, lib. V. de la Nov.). Valladolid, Granada, Valencia y Palma, se dividían en cuatro cuarteles; Barcelona en cinco; Sevilla en cinco; Oviedo en dos; Coruña en tres. Los alcaldes de cuartel eran los del Crimen de las respectivas audiencias. En Madrid, los Alcaldes de Casa y Corte, por orden de antigüedad.

(114) Las instrucciones en los cap. 3 al 8 de la citada Ley IX.

(115) Los alcaldes de barrio nacen al mismo tiempo que se reforman los alcaldes de cuartel en Madrid, y se crean en provincias.

saber el asiento exacto de posadas y mesones; vigilar figones, tabernas y casas de juego; atender a la quietud y orden público; y, con el fin de poder cumplir con su cometido «tendrán jurisdicción pedánea» al objeto de instruir sumarios «en casos pronto», dando cuenta en seguida al Alcalde de su cuartel, «para que los prosiga».

Los Alcaldes de Barrio se elegían «por los vecinos del respectivo», con las mismas formalidades «que se observa para Diputados y Personeros del Común, y practicándose precisamente desde principio de diciembre hasta Navidad, para que, publicada y aceptada por los electos, puedan éstos jurar y tomar posesión de sus empleos en el día primero de Enero». Para que, «sean conocidos y respetados de todos... usarán la insignia de un bastón... con puño de marfil» (116).

Las atribuciones que se conferían a los Alcaldes de barrio dieron cierta importancia a las reuniones del Consejo abierto en que eran elegidos los doce Comisarios electores de cada distrito.

Es decir, y resumiendo, en las medidas que comentamos de Carlos III, sin el menor carácter revolucionario, se organizaron elecciones de voto universal inorgánico para nombrar todos los años un número determinado de Compromisarios, que, a su vez elegían Diputados y Síndicos de todos los Municipios de la Península, y Alcaldes con jurisdicción pedánea en cada barrio de las ciudades importantes. Estaba abierto el camino para reformar sustancialmente la administración española, poniendo orden en el cuadro de la vida municipal que, por la transformación social operada, se había convertido en caótico.

(116) El reglamento de los alcaldes de barrio forma la Ley X, del título XXI, libro III. Fue dada el 21 de octubre de 1768. La reacción contra el sistema electivo no se hizo esperar en el reinado de Carlos IV. Acabó por ser derogado en la R. C. de 30 de diciembre de 1800.

Modo de hacer los nombramientos

En un período en el cual se intentan llevar a cabo tantas reformas de la administración del Estado, es indispensable tener la mayor fortaleza a la hora de elegir a las personas de gobierno. Por supuesto que se destierra de forma implacable las enajenaciones y ventas de empleos. Además, se procura suprimir en lo posible los ascensos de favor. Hasta en materias eclesiásticas, se estableció un «método arreglado para proveer los obispos, prebendas y demás beneficios».

La obsesión de evitar en lo más posible las recomendaciones, hizo que triunfara la idea de la escala cerrada en los cuerpos de Ingenieros y Artillería, y aunque continuara abierta en Infantería y Caballería se constituyó un escalafón por orden de antigüedad, que siempre se procuraba seguir. Incluso se llegó a formar la «carrera de Varas» para el ingreso y nombramiento de Corregidores.

De todos modos, como en este punto, la escala estricta, no era posible formarla. Floridablanca nos dice el método interno que se usaba para las promociones. «Se ha dispuesto tomar tres informes reservados de las personas mas condecoradas de la provincia en que haya servido el corregidor o alcalde mayor. De estos informes se tiene un libro secreto en que por el orden del alfabeto se asientan y constan las noticias que se tienen de la conducta de cada uno de estos jueces, para adelantarlos o atrasarlos en su carrera, y adoptar sus promociones a los que sean proporcionados» (117).

(117) Del "Memorial" de Floridablanca, ob. cit. págs. 340 y 341.

Con mayor cuidado, si cabe, se procuraba seleccionar los altos cargos. Carlos III estampa su preocupación por ello, cuando habla así en la Instrucción reservada: «Es preciso absolutamente que los Consejeros no sean solamente letrados, sino políticos y experimentados en el arte de gobernar... Conviene que una gran parte de ellos sean de los que han servido las presidencias y regencias de Audiencias y Chancillerías, así en estos Reinos como en los de Indias, y que algunos hayan servido corregimiento y vara, por el conocimiento que da el Gobierno inmediato de los pueblos...»

Los altos cargos habían sido siempre ejercidos por la nobleza y los militares de graduación, conforme a la misión jerárquica de la aristocracia en la sociedad estamental. Ahora, sin excluir a la nobleza o los generales por el hecho de serlo, tampoco debe entrar esta preocupación en el momento de los nombramientos.

«La elección de los Presidentes y Gobernadores de mis Consejeros es y será siempre el medio más efectivo de que estos Tribunales tengan toda la actividad que necesitan, y produzcan todo el bien para que fueron instituidos... ni el nacimiento o grandeza ni la carrera militar, ni otra cualidad accidental de esta especie, deben ser el motivo de estas elecciones; pues sólo deben recaer, siempre que se pueda, en los hombres más sabios, morigerados y activos que puedan hallarse, y que sean respetables por su edad, condecoración y experiencia en el Gobierno» (118).

Por eso Cavanilles, a la hora de comparar la situación de Francia y España, contestando a la famosa pregunta de la Enciclopedia, sobre qué debía Europa a España, pudo escribir «que en el siglo XVIII, la socie-

(118) Puntos XLV y XLVI de la Inst. Reserv.



dad y el estado franceses, a pesar de toda su filosofía y sus luces eran más retrógrados que la oscurantista España; no se vendían aquí los puestos de la Iglesia, de la Magistratura, del Ejército, donde los cargos se daban antes al mérito que al nacimiento; no era aquí donde el ser plebeyo resultaba un obstáculo insuperable para una carrera. No había, como en Francia, una barrera fastuosa entre el Clero superior y el inferior» (119).

(119) Cavanillas, en "Observations sur l'article Espagne de la nouvelle Encyclopédie", citado y resumido por Domínguez Ortiz, ob. cit. p. 384.