

JORGE SILVA RIQUER

**LA REFORMA FISCAL
DE LOS AYUNTAMIENTOS
NOVOHISPANOS (1765-1812)**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2015

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	9
CAPÍTULO I. LOS INTENTOS DE REFORMA FISCAL DEL AYUNTAMIENTO EN ESPAÑA.....	17
Introducción	17
1. La reforma del ayuntamiento	22
2. La reforma fiscal local	31
3. El caso del ayuntamiento de Madrid.....	41
4. Algunos resultados de la reforma	44
CAPÍTULO II. LA VISITA GENERAL Y LA REFORMA HACENDARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS NOVOHISPANOS.....	49
Introducción	49
1. La reforma de la justicia y la real hacienda.....	53
2. La reforma de los ayuntamientos novohispanos	59
3. El cambio de funcionarios y las modificaciones de las funciones	71
4. El desenlace	80
CAPÍTULO III. LA APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y EL NUEVO ORDEN DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	85
Introducción	85
1. La Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad.....	86
2. Los Reglamentos de Propios y Arbitrios de los cabildos españoles	91
3. Los Reglamentos de los Bienes de Comunidad de los pueblos de indios.....	101
4. La Constitución de 1812 y su proyección en la autonomía del ayuntamiento.	115
CAPÍTULO IV. LA REFORMA COMO PROYECTO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL LOCAL.....	123
Introducción.....	123
1. Los intentos de centralización y la pérdida de los privilegios.....	126

	<u>Pág.</u>
2. El cargo y data de los propios y arbitrios.....	138
3. El cargo y data de los bienes de comunidad	154
4. Los resultados.....	166
 CAPÍTULO V. ¿UNA REFORMA INCONCLUSA?	 169
 BIBLIOGRAFÍA	 179
Siglas y referencias	179
Documentos y manuscritos.....	179
Libros y artículos.....	180

PRÓLOGO

La presente investigación responde a la necesidad de conocer una parte significativa de la organización jurisdiccional de Nueva España, de la que varios especialistas se ocuparon hace ya tiempo y que ahora ha adquirido un inusitado auge que ha permitido desbrozar aspectos importantes de la conformación del Estado, del mercado y de la nación en el periodo de la transición, ya analizada en otros espacios. Esas observaciones y estudios de destacados especialistas motivaron mi acercamiento a este problema sustancial y, en ese sentido, este libro debe mucho a la lectura de los trabajos precedentes y, sobre todo, a las propuestas y sugerencias que en ellos se vertieron.

La problemática de la jurisdicción en Nueva España, acotada por los límites de la investigación a la coyuntura que se creó con la reforma del Estado emprendida —o más bien continuada— por la dinastía de los Borbones, que se aplicó lo mismo en España que en sus colonias americanas¹, se aborda como un medio para comprender la realidad contemporánea al dotarnos de mayores elementos de análisis y de interpretación.

Los estudios sobre fiscalidad han tenido un auge importante en los últimos diez años debido, sin duda, a las condiciones actuales de los Estados que, aunque no se ose calificarlos de «fallidos», sí afrontan enormes crisis financieras y problemas graves de evasión fiscal, de políticas fiscales deficientes e insuficientes y de aumento del costo de la recaudación y de la corrupción, todo lo cual se refleja en la falta de inversión en obra pública, infraestructura y demás gasto social y de inversión que se precisa para mantener el «bien común» y la «redistribución de la riqueza», imprescindibles en las necesarias formas de gobierno, justicia y administración que son parte sustantiva de la definición jurisdiccional del Estado moderno². Dichos estudios han permitido empezar a explicar el comportamiento de las finanzas públicas en estos Estados.

Este libro sobre la hacienda local —la del ayuntamiento—, a través de los funcionarios y los compromisos que se establecieron para administrar la ciudad

¹ Véanse LYNCH, 2010; KAMEN, 1964; REINHARD, 1997; el clásico estudio de ANDERSON, 1983; SCHULZE, 1997; BRIGGS y CLAVIN, 1997; HESPANHA, 1998, entre otros.

² BERMEJO, 1982; BERNAL, 1978: 285-312; BONNEY, 1995: 315-390; CAMARERO, 1993; EDO, 1989: 29-42; JÁUREGUI, 2006: 9-45; KLEIN, 1999; SÁNCHEZ, 2014: 17-65; AYLNER, 1997: 83-105; BERMEJO, 2010, entre otros más.

y atender a sus necesidades, es un estudio de una «ventanita fiscal», pero resulta sustancial para entender desde la base el entramado de la vida y la administración urbana y rural del Estado absoluto y su transición al moderno; sin él no se podría comprender el mercado ni el Estado liberal y moderno.

La problemática analizada corresponde a la jurisdicción fiscal, si bien mantiene una necesaria relación directa con la jurídica y el gobierno asumidos por los reformistas del siglo XVIII europeo con miras a aplicar las medidas que definieron sus posibilidades de reordenación de acuerdo con los principios de centralización absolutista, que después se transformaron en los principios liberales para dar paso al cambio y la formación del Estado moderno. Para ello, hubo que empezar por distinguir entre las viejas y las nuevas formas que coexistían en el espacio más pequeño en términos del Estado: el ayuntamiento, con todas sus tradiciones, privilegios y potestades. Fue desde allí desde donde se definió y estableció la nueva jurisdicción y centralización, pues no se podía hacer desde otro lugar³.

La importancia que adquirieron las ciudades y sus consejos ha quedado demostrada desde hace tiempo, y los estudios sobre los cabildos en Europa han sido un elemento importante para entender los cambios que se sucedieron. Parte de la reforma que se aplicó se basó en revisar y reordenar desde ahí la fiscalidad, la justicia y el gobierno. Los estudios sobre el caso español son abundantes y de amplios periodos, por lo cual aportan los elementos necesarios para entender el proceso de transición. En el caso de América, y concretamente en Nueva España y México, estos estudios comienzan a aparecer como una necesidad para comprender el cambio y la transformación, pero están enfocados en el problema político, de gobierno y en fecha reciente también en el problema de la justicia, pero todavía no se acercan a las «otras causas de gobierno», que son sustanciales para el proceso⁴.

Partiendo de la revisión y el análisis de la propuesta presentada en cada momento por los ministros de los consejos y las secretarías, se ha recuperado parte de la discusión mantenida para reorganizar el Estado español según el principio de la definición jurisdiccional del Estado absoluto, cuyo objetivo era llevar a cabo la reforma fiscal local. Los especialistas europeos contemplaron las reformas presentadas en España como un intento de cambio estructural del Estado, como parte de un proyecto, si bien no acabado ni perfectamente definido; por tanto, la propuesta asumida para América se ubica en esa misma condición, y las medidas trasladadas se sostuvieron en una serie de informes, visitas y demás recursos que permitieron conocer en cierta medida las condiciones existentes en las colonias⁵.

³ GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; DELGADO, 2010: 63-85; LLOMBART, 1994: 11-39; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPAÑHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002; DELGADO, 2010: 63-85; FERNÁNDEZ, 1984: 157-174.

⁴ GARRIGA, 2007, vol. 1, 681-695 y 2010: 59-106; GARRIGÓS, 1982: 19-105; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10; CASTRO, 1996: 127-212; DIEGO-FERNÁNDEZ y GAYOL, 2012, entre otros.

⁵ GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; DELGADO, 2010: 63-85; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; LLOMBART, 1994: 11-39; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPAÑHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002.

Sin embargo, fueron tan radicales las medidas que provocaron un enfrentamiento con los poderes regionales y locales, lo que indujo a que su aplicación se retrasara. Esta situación se dio de manera evidente y amplia en el caso español. Pero Nueva España, el estudio que nos compete, no fue la excepción: aunque guardando las proporciones, las medidas reformistas alteraron las relaciones de poder existentes y su aplicación se encontró con una resistencia y rechazo evidentes en los miembros de los cabildos novohispanos que, como en cualquier otro espacio, mantenían una serie de relaciones económicas, políticas y sociales amplias que no querían perder ni modificar. En muchos casos la resistencia fue abierta; en otros, soterrada, pero no hubo una aceptación total, y el proceso de cambio causó alteraciones y provocó regateos que no se resolverían de manera rápida⁶.

Revisando la visita del visitador general José de Gálvez, se observan las respuestas y formas de aceptación de los diversos cabildos ante el encargado de poner en práctica las medidas, concebidas como la condición básica para realizar unos cambios con el sentido —tal vez no completamente definido, pero sí con la intención— de centralizar la jurisdicción y reducir los privilegios y prebendas regionales y locales. Por eso, el mismo José de Gálvez, señalando lo amplio y complejo de su visita, reflexionó al final de su estancia en Nueva España que el ingente compromiso lo había rebasado y le había impedido cumplir con todo⁷.

Aunque esta visita fue general, igual que las anteriores, tuvo el encargo especial de ordenar la justicia, el fisco y el gobierno —todo bajo el principio de la intendencia— que definiría la jurisdicción en las tres «causas de gobierno», mientras que la militar se reservó para casos especiales. La *Real Orden* y el *Informe* que dejó el visitador fueron explícitos en esas medidas, cuyo objetivo consistió en reordenar las viejas provincias novohispanas, americanas también, para que a partir del nuevo orden se establecieran los principios del absolutismo —la nueva concepción del Estado y el mercado— como un todo nacional. Como hemos señalado, fue así por los resultados presentados en el caso español; no podía ser distinto en Nueva España⁸.

Las inercias, los poderes locales y regionales, los privilegios, la incapacidad de la autoridad para mantener el control de sus funciones, las prebendas logradas o cedidas, fueron sin duda un obstáculo al que se enfrentaron tanto el visitador como los subdelegados nombrados para poner en práctica la reforma. De eso nos han dado cuenta ya los estudios sobre la introducción de las intendencias y ahora, más recientemente, los realizados sobre las subdelegaciones, pero todavía no contamos con una interpretación acabada del proceso. Por eso, el estudio del

⁶ REES, 1979: 129-194; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 13-57 y 118-299; RÍO, 2012: 59-115; SÁNCHEZ, 2014: 17-65; DELGADO, 2010: 63-85; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10; HESPAÑA, 1998; PAQUETTE, 2008.

⁷ GÓMEZ, 1979; RODRÍGUEZ, 1985; GÁLVEZ, 2002: 133-137; MIRANDA, 1978: 133-209; JAUREGUI, 1999: 79-152; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256.

⁸ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JAUREGUI, 1999: 115-152.

ayuntamiento y su consejo es una pieza clave en la construcción de esta interpretación⁹.

Los intentos de establecer las intendencias fueron consistentes, pero la realidad superó a las propuestas y se tuvo que postergar la medida. La reforma de la hacienda local acabó teniendo que apoyarse en las autoridades existentes: corregidores y alcaldes mayores que no gozaban de consideración entre los impulsores de los cambios por los excesos que habían cometido, pero no hubo otra posibilidad. Gálvez no cejó hasta lograrlo en 1786, cuando se establecieron por fin las intendencias y dieron mayor conformación a la jurisdicción, elemento sustantivo de estas medidas¹⁰.

Sin embargo, la reforma no se detuvo y avanzó para establecerse en los cabildos novohispanos a partir de la experiencia española, aunque hubo modificaciones anteriores con el objetivo de reordenar las rentas locales, por lo cual los regidores ya estaban al corriente de las medidas que aplicaban los ministros españoles. Cuando fueron llevadas a la práctica, se enfrentaron con las condiciones propias de los cabildos en la forma de concebir la administración, de efectuar la recaudación y los gastos que correspondían, de establecer los criterios de cobro y de mantenimiento de los bienes inmuebles de la ciudad, villa o pueblo, pues eran partes fundamentales de su función¹¹.

Hubo que ver cómo se debería reordenar a los integrantes y las funciones que les correspondería cumplir para restaurar el principio de «bien común» de los habitantes, reducir los privilegios y prebendas de los regidores, y disminuir los «negocios establecidos» entre las autoridades y los particulares, que por lo regular eran los mismos. Asimismo, hubo que empezar a introducir una nueva forma de administrar los recursos bajo el principio de la fiscalización central y se estableció una nueva contabilidad, que llevaría a la aparición y conformación de una administración pública contable, cuya intención era hacer más precisas las cuentas. Una instancia superior central y otra regional en la intendencia vigilarían a estos funcionarios, velarían por que cumplieran con sus obligaciones y, sobre todo, supervisarían los ingresos y egresos de la hacienda local¹².

Pero surgieron problemas complejos cuando las medidas se empezaron a llevar cabo. Se mantuvieron inercias, los privilegios se presentaron como condiciones que había que respetar y las relaciones de familia imbricadas con las de autoridad se conservaron. El mismo Gálvez señaló las dificultades en su informe

⁹ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152; SÁNCHEZ, 2014: 67-120, ha empezado a explicar el proceso desde la justicia y su relación con la fiscalidad local.

¹⁰ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; SALVUCCI, 1983: 224-264; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152.

¹¹ MIRANDA, 1998: 133-209; REES, 1979: 129-194; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; SÁNCHEZ, 2014: 67-120; LLOMBART, 1994: 11-39; DELGADO, 2010: 63-85; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10; HESPAÑA, 1998; PAQUETTE, 2008.

¹² GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152; SÁNCHEZ, 2014: 67-120.

al virrey Bucareli en 1771 cuando dejó Nueva España. La aplicación de las intendencias fue un proceso inconcluso en las Provincias Internas del norte de Nueva España a pesar del impulso y apoyo recibidos: el primer intento fracasó, por lo que suponemos que el segundo no tendría muchas posibilidades de éxito. El visitador completó la reforma de acuerdo con lo planeado y reformó, o por lo menos empezó a sentar las bases para la reforma de la justicia y el fisco. La reforma del gobierno tardaría varios años más¹³.

Presentamos la reforma fiscal del ayuntamiento en Nueva España desde esa perspectiva, sin descuidar el proyecto general, vinculado con la justicia y el gobierno, pero sin abordarlo de lleno por la amplitud que implica tal empresa. Nos centramos en el análisis de la propuesta fiscal y los medios para llevarla cabo en estos ayuntamientos. Desde la propuesta de aplicación del *Reglamento de 1760* instaurado en Madrid, hasta las modificaciones que surgieron con la Constitución de 1812, nos interesa conocer y explicar las medidas y sus cambios, sobre todo por qué se dieron de esa manera, además de analizar las adecuaciones que hubo que acometer para aplicarlas y lograr el objetivo previsto. Asimismo, examinamos la introducción de nuevas formas de vigilancia y control sobre las gabelas locales y las transformaciones conseguidas, así como los intentos de modificación e introducción de la «contribución única».

Es preciso explicar la importancia que asumieron los llamados reglamentos de los ayuntamientos en relación con el control que se pretendía establecer, pero también se debe entender su funcionamiento como parte de los objetivos de la reforma. Por otro lado, la introducción de «nuevos funcionarios» en el cabildo como una medida «modernizadora», de control y de centralización, fue indispensable para llevar a cabo la modificación necesaria, pero se debe profundizar más en el modo y el resultado, pues se convirtió en una pieza fundamental de la reforma¹⁴.

El principio rector fue obtener un mayor control sobre la jurisdicción, definida en subdelegaciones e intendencias, pero el asunto pasó a ser cómo ocupar los cargos respectivos, cómo sustituir a los anteriores, cómo enfrentar los poderes locales o cómo imponer el orden real, por señalar solo algunos problemas. La complejidad del proceso fue evidente y ha sido señalada en otros estudios. Al parecer, los resultados fueron distintos de los proyectados, si es que hubo claridad sobre ellos. Lo que pudo prevalecer fueron intereses locales, regionales y reales, pues las condiciones así lo estipularon, aunque los cambios se empezaban a sentir, como se podrá observar en el texto que presentamos¹⁵.

Partimos del punto básico del establecimiento de un proceso centralizador, que pretendió crear las condiciones necesarias para hacer más eficiente la refor-

¹³ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152; SÁNCHEZ, 2014: 67-120; DIEGO-FERNÁNDEZ y GAYOL, 2012.

¹⁴ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152; SÁNCHEZ, 2014: 67-120; DIEGO-FERNÁNDEZ y GAYOL, 2012.

¹⁵ GÁLVEZ, 2002: 98-110; FONSECA y URRUTIA, 1978, vol. 2, 5-6; SALVUCCI, 1983: 224-264; REES, 1979: 129-194; RÍO, 2012: 59-115; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSCHMANN, 1996: 118-256; JÁUREGUI, 1999: 115-152; SÁNCHEZ, 2014: 67-120; DIEGO-FERNÁNDEZ y GAYOL, 2012.

ma propuesta, la fiscalización sobre los ingresos reales locales, aunque, como hemos señalado, la reforma abarcó también el asunto de la justicia y del gobierno. En ese sentido, los instrumentos que se aplicaron, las medidas que se dictaron y las insistencias para que se cumplieran se ubicaron bajo el principio del orden central establecido por los ministros españoles. Pero el proceso no estuvo exento de problemas por la incapacidad de control de los poderes locales, representados por los grupos y redes económicas, políticas y sociales en ambos espacios, españoles e indios, para continuar con esa definición histórica¹⁶.

La presentación de los casos recogidos en el estudio responde a un intento de explicar las características de estos espacios; sin duda, la introducción de la mayoría de los ayuntamientos coloniales hubiera aportado un esclarecimiento más acabado y completo, pero la dimensión de la tarea rebasó con mucho la capacidad de acopio, procesamiento, análisis y organización del material de archivo: tan enorme fue la tarea que hubo que escoger los ayuntamientos más representativos de las condiciones de generalidad y particularidades dentro de la reforma como ilustración del proceso en el tiempo señalado.

La investigación está dividida en varios capítulos. Comenzamos presentando un somero resumen de cómo se aplicó la medida en España a lo largo del siglo XVIII, revisando los proyectos elaborados por los ministros y validos de la corona española y señalando los principios rectores sobre los que se estableció la discusión y las diversas propuestas, la justicia, lo fiscal y el gobierno. Mención especial merece la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, con la cual se buscó controlar los impuestos locales y acabar con los privilegios y prebendas que existían en los diferentes ayuntamientos de la península. Cierra este apartado la revisión de la aplicación de la reforma en el ayuntamiento de Madrid y sus consecuencias.

Seguidamente analizamos el objetivo de la visita general partiendo de la justicia y el fisco como partes constituyentes de la *Real Orden* recibida por Gálvez, necesaria para entender la reforma de la hacienda local, que estudiamos desde la óptica de estas medidas y sus diversas modificaciones, y planteamos desde sus aspectos más importantes, como la introducción de nuevos funcionarios con funciones determinadas y los cambios aplicados a la vida del cabildo urbano, todo ello bajo la discusión suscitada con el Consejo de la Ciudad de México y las atribuciones y privilegios con que ese contaba.

Pasamos después a examinar el establecimiento de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad de Nueva España como principio rector de la reforma, para de ahí empezar a explicar los reglamentos y sus modificaciones, así como su aplicación, estableciendo una distinción entre los llamados ayuntamientos de españoles y los de indios, bajo el principio de que los denominados «propios» no fueron lo mismo en ambos espacios; también abordamos el reordenamiento de los consejos y su integración, señalando que esta

¹⁶ MIRANDA, 1998: 133-209; REES, 1979: 129-194; HAMNETT, 1992: 67-108; PIETSMANN, 1996: 118-256; SÁNCHEZ, 2014: 67-120; LLOMBART, 1994: 11-39; DELGADO, 2010: 63-85; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10; HESPAÑHA, 1998; PAQUETTE, 2008.

reforma partió de la ordenación de los ingresos y egresos atendiendo a lo que denominaron *reglamentos*, que debieron ser presentados por todos y aprobados por esta instancia, con las modificaciones y características particulares que les correspondían. Finaliza el capítulo con el examen de la discusión que hubo en la Constitución de 1812, todo ello bajo la premisa de que la reforma fiscal no solo buscó reordenar y vigilar, sino modificar y establecer una nueva gabela, la «contribución única», previa a las modificaciones liberales que empezaban a aparecer y discutirse.

En el último capítulo se presentan las cuentas de varios de los ayuntamientos, así como la revisión de sus reglamentos, necesarios para entender el proceso por el que asumieron esta obligación, así como la forma y las medidas aplicadas por las autoridades respectivas y la discusión por la introducción de modificaciones, la entrega de los llamados «sobrantes» y la vigilancia de estos a través de la «caja de tres llaves». Aquí también se hace la distinción entre los cabildos de españoles y los de indios por la misma razón aducida. Además, en este capítulo se señalan las prácticas asumidas para la revisión de las cuentas de propios y arbitrios, en el primer caso, y de bienes de comunidad, en el segundo, pues bajo esta vigilancia y centralización se pueden observar casos importantes dentro del estudio. También se presentan datos en cuadros de los ingresos y egresos de propios arbitrios y bienes de comunidad que ejemplifican los resultados de la reforma.

Cierran la investigación las conclusiones y los resultados que, si bien no abarcan toda la Nueva España, sí presentan evidencias importantes de cabildos significativos por sus condiciones, actividades y ubicación, lo que nos permite sostener la trascendencia de la reforma como una medida centralizadora en la construcción del Estado y mercado liberales.

El trabajo ha recibido apoyos de varias instituciones a lo largo de su elaboración y conclusión: primero como parte del proyecto «Finanzas y Estado en Michoacán, 1824-1924» que llevé a cabo en la Cátedra de Investigación «Estudios de México», de la División de Investigación y Programas Doctorales, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México (México), del cual se obtuvo un primer artículo. Posteriormente se integró como proyecto de investigación titulado «La reforma fiscal al ayuntamiento en Nueva España en el siglo XVIII», que realicé en la Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México). Algunos resultados se han presentado en coloquios, seminarios, conferencias, artículos y capítulos de libros a lo largo de los diez años que ya lleva en curso esta investigación. Mis alumnos de los seminarios de tesis de la Licenciatura en Historia de nuestra facultad han participado en mis presentaciones, discusiones y avances, todos los cuales han leído y comentado, pero sobre todo han preguntado y cuestionado. Gracias a ello, he conseguido mejorar el texto y resolver las dudas que me plantearon.

Los apoyos económicos, que son vitales para la elaboración de las investigaciones de largo plazo, contribuyeron en buena medida a la realización de esta. Uno crucial fue el pago para un asistente y las fotocopias necesarias, que asumí la División de Investigación y Programas Doctorales, a cargo en ese entonces de

Macario Schettino, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. También recibí apoyo de la Coordinación de la Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de 2008 al 2013, y de CONACYT (México), dentro del programa de Ciencia Básica 2009. Disfruté de becas de estancias de investigación que me permitieron realizar parte de la redacción en El Colegio de Michoacán de julio a diciembre de 2011; una beca de Estancia Sabática Internacional del CONACYT, de febrero a julio de 2014, para asistir a El Colegio de San Luis de diciembre de 2013 a abril de 2014, y al Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericano de la Universidad de Alcalá (Alcalá de Henares, España), de febrero a julio de 2014. Todas estas becas me concedieron el tiempo necesario para redactar sin las premuras de las clases y juntas propias de la actividad docente en unos entornos agradables. La última parte del libro la terminé durante las vacaciones de verano de 2015 de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Agradezco a todas las instituciones el respaldo y espero haber cumplido con las expectativas planteadas en su inicio.

La recopilación de la documentación básica se debe a la excelente disposición, gestoría y capacidad de búsqueda de Claudia Ceja Andrade, que me ayudó en la enorme tarea de localizar y fotocopiar la mayoría de los documentos de propios, arbitrios y bienes de comunidad de los ayuntamientos novohispanos, con los que he realizado esta investigación. Yovana Celaya Nández se añadió en un segundo momento para completar la tarea, sin duda imposible para nosotros tres. El ordenamiento y procesamiento de la información se llevó a cabo en distintos momentos: una parte inicial la realizaron Nancy González Diosdado, Marlene Ramírez Lugo y José de Jesús Tovar Alcaraz, con ayuda de sendas becas concedidas por la Coordinación de la Investigación Científica y de PIFI; posteriormente, Lucero Yerardín Camarena Núñez y Jorge Alberto Olivares Olvera, como labor del servicio social, completaron otra parte. Queda una más, aún en fotocopias, a la espera de procesamiento para futuras publicaciones. A todos los que me han ayudado les agradezco el apoyo, la dedicación y el compromiso. Yo solo no hubiera podido.

No quiero concluir estos agradecimientos sin reconocer el apoyo de mi familia, amplia como es y desde siempre parte de mi vida. Significan mucho para mí la comprensión y el reconocimiento que me han demostrado; les agradezco mucho el cariño, el amor y la atención desinteresados que me han ofrecido. Sin duda, este libro responde a esa inspiración y, por eso, a Adriana, esposa amada, y a nuestros hijos, Emiliano, Camila, Esther y Paulina, les reitero mi amor y reconocimiento por todo; a ustedes está dedicado este trabajo. Gracias.

CAPÍTULO I

LOS INTENTOS DE REFORMA FISCAL DEL AYUNTAMIENTO EN ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

En el siglo XVIII la corona española se enfrentó a la necesidad de reordenar el gobierno partiendo de los principios centralistas del llamado estado absoluto, cuyo objetivo era concentrar el poder y encontrar los medios necesarios para alcanzar la tan anhelada integración de la península y empezar a definir los poderes locales y señoriales asentados en el territorio. Sus intentos se aglutinaron en una nueva definición jurisdiccional, y sus diversos mecanismos de acción fueron las propuestas, proyectos y demás prácticas, primero discutidas y reelaboradas por los funcionarios en los diversos consejos y ministerios reales, para después llevarlas a cabo.

La entrada de la nueva casa reinante y de los funcionarios que venían a apoyar dichos cambios fue crucial para una empresa que no fue del todo aceptada por los gobernantes locales y señoriales. La aplicación del proyecto de intendencias fue la muestra fehaciente de la intención que los movía; la respuesta fue también clara: un rechazo ante las alteraciones que provocaba la entrada en vigor de dicho proyecto. La corona tuvo que realizar varios ensayos para su establecimiento, aunque cabe afirmar que sin mucho éxito. Es indispensable ubicarlos como parte del contexto de las diversas tentativas de ordenar los asuntos reales; nos interesa, pues, emplazar la discusión en las propuestas reformadoras del Estado, de las cuales una fue la que se centró en la reorganización del espacio urbano a través de su cabildo para reconocer los privilegios del poder real¹.

Desde mediados del siglo XVII, la corona española había entrado en un proceso de reorganización administrativa, una reforma del gobierno en sí, que podemos

¹ LYNCH, 2010: 64-221; KAMEN, 1964: 368-395; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPANHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002. Sin entrar en la discusión de la sucesión y los conflictos generados por el cambio de casa reinante, remitimos a la extensa bibliografía existente, por ejemplo, KAMEN, 1974 y 2000; DOMÍNGUEZ, 1973 y 1981; ANES, 1981; DELGADO, 2001; PÉREZ, 2006, entre otros.

comenzar a definir como la transición a un Estado absolutista, cuyas alteraciones desde el siglo XVI habían provocado cambios y retrasos en su conformación. En muchos discursos, representaciones y proyectos económicos podemos observar que autores y funcionarios como Macanaz, Patiño, Campillo y Cosío, Grimaldi, Ensenada, Ward, Carbajal y Rodríguez de Campomanes, entre otros, se dieron a la tarea de definir la reorganización política de la corona de Castilla, que debería ser aplicada como medida indispensable en el resto de las provincias para ejercer el poder real².

Los principios en los que se basaron para efectuar las propuestas fueron la necesaria recuperación de los privilegios reales, lo que implicaba su reconocimiento, y la posibilidad de lograr una centralización y ejercer un control más eficiente; algunas otras de las premisas básicas fueron la indispensable realización de una identificación de los habitantes y el gobierno, de las formas de apropiación de la tierra y de las actividades productivas, el establecimiento de las condiciones propicias para el crecimiento de la producción, y el reconocimiento de una nueva forma de relación entre súbditos y poder real: todo ello para precisar las nuevas reglas de gobierno y responsabilidad que se deberían establecer con el fin de mantener los privilegios y el bien común como parte sustantiva de esta relación centralizada en el poder real³.

La propuesta de la reforma se orientó a recuperar la jurisdicción —o más bien a definirla—, basada en dos funciones básicas del Estado: la justicia y el fisco reales. Ambos permitirían asumir las funciones de gobierno de forma más completa y mejor ordenada, pues lo que se buscaba era un mandato más cabal en el espacio que empezaba a definirse como parte del reconocimiento del Estado absoluto para delimitar su territorio y empezar a construir la nación, tanto hacia adentro —de ahí uno de los problemas graves con los diversos reinos y provincias señoriales—, como hacia afuera, ante el peligro inminente del expansionismo inglés, holandés y francés, que había provocado cambios radicales en el escenario atlántico en el siglo XVIII. Pero también esto conllevaba la posibilidad de empezar a realizar los proyectos económicos de los pensadores del reformismo, para lo cual era necesario, por una parte, la identificación de la relación de súbditos —poder real, que permitiría entonces la movilidad— y, por otra, el reconocimiento de la propiedad real a fin de convertirla después en propiedad individual⁴.

El asunto no fue sencillo, pues se pusieron de manifiesto las complejidades españolas: había una interna por la presencia de las autonomías y el privilegio

² LYNCH, 2010: 64-221; KAMEN, 1964: 368-395; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPAÑA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002.

³ Para el asunto de la formación del estado moderno véase a REINHARD, 1997: 83-105. El clásico estudio de ANDERSON, 1983; SCHULZE, 1997; BRIGGS y CLAVIN, 1997: 11-52; HESPAÑA, 1998, entre otros. Para el asunto de la reforma del siglo XVII véanse a ARTOLA, 1982; CÁRCELES, 1995; MERCHAN, 1988, entre otros.

⁴ LYNCH, 2010: 64-221; KAMEN, 1964: 368-395; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; CAMPILLO, 1741 y CAMPILLO, 1898 (texto impreso), 32 pp.; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPAÑA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002.

al que apelaban; y otra externa a su territorio, no tanto por la definición de las fronteras, sino por la lejanía de las colonias americanas, susceptibles de ser atacadas y conquistadas por las potencias del momento, pero también por la incapacidad demostrada en los siglos anteriores para mantener un mejor control sobre las autoridades locales americanas. Las causas de esa situación eran plenamente conocidas: la constante venta de cargos reales, la falta de compromiso y reconocimiento de los privilegios, la incapacidad de evitar los desfalcos y de responder de manera más eficiente a las necesidades de justicia y gobierno, entre otras más. Todos estos asuntos hicieron complicada la introducción de la reforma en América⁵.

Así pues, al intentar definir los fueros como parte sustantiva de la reforma, se buscó definir una jurisdicción real donde la corona de Castilla pudiera establecer los lineamientos de justicia, fisco y gobierno, así como mantener el control sobre los recursos, que deberían servir al rey, pero también contribuir al buen funcionamiento de la relación entre el monarca y los súbditos que ahora se imponía. La propuesta no fue nueva, pues recordemos que ya se había buscado desde tiempo atrás: recordemos nada más la definición del corregidor del siglo XVI y las funciones que tenía para no perder de vista los procesos. Por tanto, en el siglo XVIII lo que se intentó llevar a cabo fue una nueva propuesta de jurisdicción, donde la justicia, el fisco y el gobierno eran las piezas clave para lograrlo. De este modo, la centralización se haría bajo el principio jurisdiccional, por encima de fueros y privilegios⁶.

La reforma del Estado llevada a cabo en la península abrió la posibilidad de establecer las condiciones necesarias para definir viejos asuntos inconclusos que, de alguna manera, se habían contemplado ya en los proyectos de la reunificación española. Sin embargo, dadas las condiciones propias de las autonomías y poderes existentes, el enfrentamiento y la falta de poder real impidieron llevarlas a la práctica desde ese momento y se postergó indefinidamente dicho propósito. De este modo, se dejaron para después asuntos tales como la reorganización completa del territorio, de los fueros, de los privilegios y, dentro de ellos, de las funciones reales que se aplicaban. El caso del ayuntamiento, tema que nos ocupa, no estuvo exento de tales complejidades, que impidieron ejercer un mayor control y definir con más claridad la jurisdicción real sobre los privilegios de los diversos cabildos peninsulares⁷.

A pesar de las propuestas y definiciones jurídicas presentadas en los diversos escritos y estudios realizados por personajes como Patiño, Campillo y Cosío,

⁵ Para conocer los intentos de reforma en el caso de América del Sur, véanse PALACIO, 1946; SILVA, 1967; STAVIG, 1999; LAVIANA, 1990; VALCÁRCEL, 1993; ORDUÑA, 1997, entre otros.

⁶ LYNCH, 2010: 62-221; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; PIETSCHMANN, 1983: 359-372 y 1996: 13-57; KAMEN, 1964: 368-395; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; HESPAÑHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

⁷ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GARRIGA, 2007: 681-695; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; Carlos MERCHÁN (1988) hace un excelente estudio del regimiento urbano antes del proceso reformista del siglo XVII: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; HESPAÑHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

Rodríguez de Campomanes, Jovellanos y demás intelectuales y funcionarios del momento, donde se planteaba la necesidad de reordenar el poder real a partir del restablecimiento de sus privilegios por medio de la definición del territorio y de la población como parte sustantiva de una reforma en la que las relaciones deberían responder a la centralización y no a las autoridades locales, las atribuciones señoriales y locales fueron más capaces e impidieron acomodar dichas medidas para evitar perder sus privilegios. La propuesta partía de la necesidad de reorganizar desde la corona de Castilla la centralización jurisdiccional a fin de que, bajo su vigilancia y dirección, se dieran los cambios señalados y se definiera la nación absolutista planeada, desde donde se establecería el eje vertebrador del proyecto de Estado español que se fraguaba en ese siglo.

Para lograr sus objetivos fue necesario empezar, a veces sin orden ni concierto, a modificar los privilegios sustentados en el regalismo, pero también en las posiciones asumidas por los diversos reinos en el transcurso de la Guerra de Sucesión. Los partidarios de la causa del archiduque Carlos sufrieron las consecuencias de sus actos, si bien aún no hay mucha claridad sobre esa cuestión. Al parecer, las medidas fueron aplicadas con mayor intensidad en esos reinos, según la historiografía clásica, aunque la tendencia demostraba la intención de buscar formas más eficientes de organización bajo el principio de la soberanía absoluta, un asunto que llevaba tiempo en discusión. Por eso las medidas de centralización de las intendencias decretadas desde 1716 y la aplicación del Decreto de Nueva Planta para Cataluña fueron actos de gobierno, si bien no acabados, sí con intenciones claras de lograr esa centralización, lo que también nos indica la pretensión de hacer eficiente al Estado español⁸.

La propuesta, al parecer, fue el establecimiento de una forma de gobierno más vertical, donde la cabeza fuera el rey, pero con la autoridad y participación de nuevos ministerios, con la definición de nuevos cargos dentro del territorio que se ocuparan de las anteriores funciones reales, asumieran las nuevas y las centralizaran en jurisdicciones más amplias, y en la que la regalía real fuera el principio sobre el que se debería establecer el ejercicio del poder, la «administración de policía». Por ello, la definición de intendencias dentro de los diversos reinos y la Nueva Planta, para el caso mencionado, fueron las propuestas, si no acabadas, sí con la intención de recuperar el poder en torno a los nuevos funcionarios, los que, por cierto, no respondían ya a las disposiciones de la nobleza, sino que ahora se conformaron como la «nueva burocracia», la aristocracia que vivía en torno a la corte⁹.

Ello generó conflictos y enfrentamientos entre ambos estamentos, aunque propiamente la aristocracia no fue contemplada como tal. Sin embargo, sí asumió posiciones importantes en torno a los cargos que se definieron alrededor del establecimiento de las secretarías de Estado y las diversas actividades que se

⁸ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; DELGADO y GÓMEZ, 2002; MERCHÁN, 1988: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; HESPANHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

⁹ ELÍAS, 1982: 60-196.

ejercían. Pronto empezó a haber cambios sustantivos en las prácticas de gobierno. Además, al ocupar nuevos espacios alrededor de la corte y el rey, se hizo más factible realizar las propuestas de reforma, de manera uniforme o bien parcialmente, en aras de un mejor gobierno y, sin duda, como forma de ascenso en la escala económica y social de los llamados advenedizos¹⁰.

Uno de los aspectos sustantivos que se contemplaron fue recuperar los privilegios pasados de las distintas ciudades y sus concejos como autoridades locales que contenían el poder de la justicia, la fiscalidad y el gobierno dentro de esos espacios urbanos. Muchos de ellos fueron fundados con la venía real, con el apoyo y la decisión de ceder sus privilegios. El concejo se convirtió en la práctica en una corporación que tuvo poder jurisdiccional, que se impuso incluso a los poderes reales, que ejerció de manera discrecional la participación en el concejo y que no respetó la normatividad de representación en el cabildo, órgano de gobierno y justicia de las ciudades. Si la corona deseaba recuperar el privilegio de ser autoridad de sus súbditos, era indispensable recuperarlos, y para ello se tomaron medidas radicales que afectaron la organización de los ayuntamientos, lo que provocó una respuesta radical de esos grupos con poder.

En esas circunstancias, la reforma buscó ceñir el poder de los cabildos y empezar a recuperar privilegios tales como la aplicación de la justicia, la recaudación fiscal y el gobierno de esos espacios. Para ello se propuso reordenar tres funciones básicas: la justicia, el fisco y la «policía», privilegios que daban autoridad y jurisdicción sobre el territorio y la población, base de la recuperación del poder real. Por ello, se empezó a definir el fuero, basado en esas prerrogativas, lo que ocasionó cambios, reacciones y cuestiones que alargaron la reforma como mecanismo de defensa de los cabildos. Otra parte sustantiva de la reforma se concretó en la recuperación del monopolio de las gabelas reales, que se usaban discrecionalmente en las actividades de las ciudades y, sin duda, en las particulares de los integrantes del cabildo. El objetivo común de todas las medidas era recuperar la representación real en los habitantes mediante el establecimiento del bien común como una práctica real.

En lo referente a las finanzas públicas locales, la necesidad de redefinir funciones, participaciones y cuentas fueron algunos de los asuntos que se discutieron para darle un orden de acuerdo al proyecto. Así, al analizar la reforma fiscal a partir de estas ideas, comprobamos que no fue única ni unívoca, sino que se complementó con la definición de las funciones y cargos que formaban el cabildo del centro urbano, pero también por las respuestas de ese cuerpo concejal que no permitiría que su poder fuera alterado. Por este motivo lo abordamos de manera integral para observar las propuestas, los cambios y el orden en los impuestos, el mayor control de los regidores, la definición de funciones y, sobre todo, la definición del fuero de este tribunal. No podemos dejar de mencionar que existen

¹⁰ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GARRIGA, 2010: 59-106; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; GÓMEZ, 2010: 347-378; MERCHÁN, 1988: 49-87; ELÍAS, 1982: 285-350; BERMEJO, 1982 y 2001; HESPAÑHA, 1998; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

estudios sobre las reformas en la parte gubernativa y jurisdiccional del ayuntamiento, sin duda de importancia nodal para su cabal entendimiento, pero en este caso remitiremos al lector a esos trabajos¹¹.

Para abordar la reforma fiscal de los ayuntamientos españoles llevada a cabo bajo la autoridad de los Borbones, es necesario rescatar los primeros intentos de los gobernantes Austrias de lograr una centralización y hacer más eficiente la fiscalización con objeto de conseguir un mejor cobro, gasto e inversión de los impuestos recaudados por las haciendas de las ciudades y villas tanto españolas como americanas. Por tanto, debemos señalar esas medidas en España y cómo se llevaron a cabo en los diferentes concejos ciudadanos para dar una explicación más completa del proyecto general referido a esta función, las ideas que manejaron y los objetivos que marcaron, así como analizar el proceso de cambio que se generó por estas condiciones en la definición de la jurisdicción y la centralización del Estado absoluto español.

1. LA REFORMA DEL AYUNTAMIENTO

Para entender mejor las propuestas de reforma fiscal en todos los niveles de la administración, es necesario empezar por revisar los intentos de reorganización del territorio efectuados en España a comienzos del siglo XVIII. De lo contrario, los proyectos y su aplicación en los ayuntamientos carecerían del contexto indispensable para calibrar los avatares sufridos en sus diversas formas y resultados. Por consiguiente, empezaremos por retomar las ideas e intentos de establecimiento de las intendencias españolas y las formas como se asumieron por los diversos reinos, todo ello como parte del llamado «despotismo ilustrado» ya analizado con anterioridad en diversos estudios. Aunque la nueva historiografía empieza a señalar las carencias e incongruencias de estas propuestas, también es cierto que estuvieron enfocadas a lograr una modificación propuesta desde los ministros y sus oficinas como una forma distinta de gobernar la península¹².

La presencia de Felipe V como nuevo rey de España al inicio de siglo convocó a muchos actos y tuvo muchas consecuencias debidas a los reacomodos ocurridos entre las diversas potencias europeas, desde la misma asunción al trono hasta las respuestas de los diversos reinos, incluida la corona de Aragón, y las medidas urgentes que se tomaron para encarar los conflictos que marcaron ese periodo. La desorganización de la administración, incluso definida como corrupta y desordenada, era patente y constituía tal lastre ante los conflictos bélicos, internos y

¹¹ MERCHÁN, 1988; BERMEJO, 1982 y 2001; HESAPANHA, 1998; GARRIGA, 2010; PORTILLO, 2010; MARTÍNEZ, 2010; LORENTE, 2010; GELTER y GRECHENIG, 2014, entre otros.

¹² Hay estudios en que se reivindica las propuestas llevadas a cabo por los ministros de Felipe V y Fernando VI, un asunto importante que se debe rescatar. Véanse, entre otros, KAMEN, 1964: 368-395; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; MERCHÁN, 1988: 49-87; ELÍAS, 1982: 60-196 y 285-350; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006. Para la parte constitucional y del derecho, véanse HESAPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266; LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10, entre otros.

externos, que los propios actos para reorganizarla se convirtieron en cuestiones acuciantes para la vida de la monarquía española¹³.

La hacienda real estaba casi en bancarrota, los ingresos provenían casi en exclusiva de los territorios de la corona de Castilla y, más concretamente, de la jurisdicción de Madrid, mientras que los diversos reinos de la corona de Aragón mantenían aún sus privilegios y fueros, lo que provocaba una penuria constante en los ingresos para Felipe V. Por todo ello, se comenzaron a tomar medidas, no como un proyecto definido y acabado, sino partiendo de una necesidad concreta: reordenar las finanzas reales y algunos de los ramos y actividades importantes, como la definición jurisdiccional de los reinos integrantes, donde las ciudades tenían una presencia destacada. Si bien, como señala la historiografía, no fue propiamente una política definida por el rey, sí empezó a aplicarse como medidas urgentes de sus ministros, ahora como un estamento nuevo de funcionarios reales¹⁴.

Esta nueva burocracia abrió la puerta a formas distintas y novedosas para España, con unos funcionarios que se habían especializado en la práctica y no provenían de las viejas formas de poder. A veces solo como medidas urgentes, otras como medidas a largo plazo que empezaran a cambiar la administración real, pero con la idea de lograr un mayor equilibrio en las finanzas reales y en la aplicación de la justicia, la nueva burocracia, que entendía de los procesos por su experiencia, impulsó desde el comienzo las modificaciones que se consideraban indispensables. Una de las consecuencias fue la suspensión de la venta de cargos reales y la creación de nuevos ministerios que asumieron de manera ejecutiva la dirección y la definición de dichos organismos y las secretarías¹⁵.

Las restantes medidas se destinaron a definir la jurisdicción bajo el principio de la regalía real, lo que suscitó más de una inconformidad hacia sus propuestas. El objetivo principal era la supresión de los viejos corregidores y alcaldes mayores que serían sustituidos por los intendentes. El cambio no era menor, pues implicaba que los nuevos cargos serían asumidos por los burócratas aristocráticos, lo que sin duda generó más de un conflicto. Pero la cuestión iba más allá, puesto que los intendentes asumirían las causas de gobierno del Estado absoluto, como se ha definido al periodo, donde se incluían, por ejemplo, la justicia, la hacienda real, el gobierno y la educación. El asunto del ejército fue más complejo y generó mucha disensión, pero se buscó acomodarlo también en esas funciones asignadas. Todo ello debería definir la jurisdicción real estatal y, por tanto, los viejos privilegios tendrían que someterse a esta forma, aunque la discusión sobre fueros

¹³ La revisión que se ha hecho sobre este periodo de los ministros es interesante, MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; ELÍAS, 1982: 60-196 y 285-350; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

¹⁴ KAMEN, 1964: 368-395; LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; ELÍAS, 1982: 60-196 y 285-350; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

¹⁵ KAMEN, 1964: 368-395; LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; HESPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

y justicia se agravara. Cuando se aplicó en el reino de Aragón y el principado de Cataluña, resultó evidente lo que se iba a provocar y, sin embargo, se continuó con las medidas, o al menos se intentó, en otros reinos de España, con consecuencias semejantes¹⁶.

El propósito al introducir las intendencias era lograr que prevalecieran los privilegios de Felipe V por encima de los demás fueros y jurisdicciones. Para ello se mandó establecer en distintos reinos las intendencias desde 1716 como una medida urgente ante la carencia de autoridad real y la falta de recursos para enfrentar los conflictos bélicos, pero sobre todo a fin de asumir la autoridad real necesaria para impedir que los partidarios de la casa de Austria logaran su destitución, a pesar de los acuerdos de la Partición Real, que incidieron en la Guerra de Sucesión. Así, las medidas asumidas por el rey y sus ministros estuvieron encaminadas a recuperar la legitimidad y el reconocimiento a partir del principio de regalía, que sería parte nodal de la propuesta a lo largo del siglo XVIII. Por tanto, la introducción de las intendencias se vio influenciada por estos actos y sus consecuencias, y su aplicación se definió por medio de varias cédulas reales integradas en un documento denominado la *Nueva Planta*, donde se especificaba la definición del territorio en torno a la creación de reales audiencias, principio básico de la justicia real. No podemos afirmar su exclusividad, pero sí que tuvieron mucho que decir: sirva de ejemplo la Nueva Planta designada para Cataluña, que se vio como una medida de represalia real por su participación en el bando de Carlos II en la guerra de principios de siglo. Al parecer, sin embargo, no tuvo esa intención, pues esa misma medida se extendió para otros reinos de la península. La reforma se había puesto en marcha partiendo del ejercicio y la definición de los fueros locales, reales, forales y particulares. Se empezaba a establecer uno de los principios del absolutismo¹⁷.

Las condiciones propias del triunfo sobre el reconocimiento de Felipe V y las exigencias europeas hicieron que estas medidas se relajaran o que su aplicación no continuara de manera sólida y consistente, con lo cual se generó un retraso. Sin embargo, las disposiciones de reordenamiento fiscal fueron asumidas de manera inmediata, pues las condiciones bélicas y de penuria de la corte real exigían recursos enseguida. Los nuevos ministros encabezados por Melchor Rafael de Macanaz, pero principalmente por José Patiño Rosales, fueron los iniciadores de la transformación. Más adelante, con el cambio de rey y la llegada de Fernando VI, la Secretaría de Estado la ocupó José de Carvajal, y las Secretarías de Hacienda, Guerra, Marina e Indias, el marqués de Ensenada quien, al igual que su antecesor, vino a consolidar las propuestas de reforma de una manera más coordinada. Ante las necesidades de la corona de Castilla, este último dispuso cambios sustanciales

¹⁶ KAMEN, 1964: 368-395; LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

¹⁷ *Colección*, 1807, foto. 208; KAMEN, 1964: 368-395; LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; HESPAÑHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

en torno al orden y modificaciones indispensables en la real hacienda y otras funciones reales importantes¹⁸.

La organización en torno a la centralización y el establecimiento de la contribución única, basada en el acceso y propiedad de la tierra, hizo indispensable establecer un catastro, que empezó a realizarse de manera centralizada para tenerlo listo en 1749. Sería la base del establecimiento de dicha contribución, pero sin eliminar de las demás gabelas existentes más que aquellas que afectaban directamente al consumo de la población, puesto que la nueva debería sustituir todos los impuestos y arbitrios sobre los granos existentes. Aunque la medida no entró en vigor, los cambios habían comenzado y se había atestiguado como prioridad la necesidad de ordenar los ingresos. Otras medidas ideadas fueron la eliminación de cargos reales, la reducción de gastos en la corte, el fomento de las manufacturas bajo un esquema novedoso de inversión conjunta real y de particulares, además del intento de suprimir las gabelas que impedían la circulación de mercancías dentro de España. Hubo asimismo una medida dirigida a definir los cabildos y sus fueros y privilegios, que se tuvieron que someter a una nueva realidad, la presencia real como ejercicio de la jurisdicción. Desde los decretos que dieron paso a la Nueva Planta, se contempló la reorganización de las gabelas de las ciudades a través de lo que hemos señalado, la presencia de nuevos funcionarios y las obligaciones reales¹⁹.

Una vez definido entonces el ejercicio del poder vía las secretarías de Estado, por encima de los viejos concejos, las medidas no se hicieron esperar, si bien, para ser precisos, tampoco tuvieron una claridad palmaria en torno a una propuesta uniforme de organización estatal, aunque fuera más moderna que la anterior. A partir de la cuarta y quinta década del siglo XVIII, se continuó de manera más consistente en la definición de los fueros y privilegios reales, asumiendo la jurisdicción real como principio básico y fundamental, lo que permitió entonces la asignación de intendencias en el territorio de la península. Algunas ya venían trabajando desde tiempo atrás; otras se habían suspendido y las más no habían asumido dichos cambios. La realidad es que la propuesta adquirió una nueva dimensión y ejercicio, lo que permitió poner un poco de orden en la administración, sobre todo en la justicia y el fisco²⁰.

Dichas medidas no fueron exclusividad de la península, sino que buscaron aplicarse en los territorios americanos, aunque se debió esperar la designación de los visitadores generales, una figura antigua que sirvió para realizar cambios, modificaciones y diversas medidas bajo el mandato del rey, otorgado a la persona del visitador. En ese sentido, las propuestas llevadas a cabo en España se empe-

¹⁸ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; MERCHÁN, 1988: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006.

¹⁹ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; MERCHÁN, 1988: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; HESPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106, PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

²⁰ *Ibid.*

zaron a aplicar de manera menos caótica y de forma más regular en América. El visitador José de Gálvez fue el encargado de efectuarlas en Nueva España, mientras que para el Perú se nombró a José Antonio Areche, antiguo asistente del primero, que participó en las medidas en territorio novohispano, pero que no logró muchos cambios en el virreinato que le asignaron. Asimismo, se establecieron nuevas divisiones jurisdiccionales en este espacio, lo que permitió instituir nuevos virreinos, como los de Nueva Granada o de Buenos Aires, y crear mejores condiciones para el control de los dominios²¹.

La propuesta de mantener el privilegio real sobre las gabelas de las ciudades tuvo que ser asumida de diversas maneras en los espacios bajo el poder del despotismo ilustrado, pues no eran lo mismo las ciudades medievales, con privilegios propios, que las ciudades coloniales, con privilegios cedidos por el rey, y aún menos aquellas ciudades donde se reconoció el privilegio primitivo de los pueblos americanos. La complejidad y la diversidad mostraron una gama amplia de formas y caracteres que tuvieron que encarar los funcionarios reales. No fue simple la aplicación de las medidas; tampoco la incorporación de los nuevos funcionarios y las formas de ocupar los cargos de regidores, y mucho menos la revisión de las cuentas de cargo y data de las finanzas llevada a cabo por los mismos integrantes de los concejos urbanos. Las respuestas fueron amplias y complejas, la discusión tuvo una extensión mayor y se esgrimieron los privilegios, máxime cuando implicaron los fueros propios de las ciudades, que de alguna manera habían establecido los mecanismos para el reconocimiento por parte del rey de Castilla²².

La formación de los ayuntamientos en España tiene una larga historia, pero no es indispensable recorrerla para conocer las condiciones que permitieron su creación y acercarnos a su desarrollo durante los siglos precedentes al periodo de estudio que nos ocupa. Existe una amplia bibliografía que ayuda a entender el proceso de construcción de las ciudades y sus formas de «ayuntarse», de formar «cabildo» y realizar sus prácticas de representación en él; y cómo los diversos gremios y demás habitantes asumieron sus obligaciones, cómo los regidores cumplían con los compromisos y representaban al señor en tales actos, y cómo se apropiaron de los privilegios reales y los convirtieron en propios; y cómo se estableció una hacienda local y una justicia que se representó en las formas de gobierno dentro de las ciudades²³.

La instauración del regimiento en el siglo XVI bajo el modelo austriaco fue fundamental para dar orden a los espacios urbanos en la España reconquista-

²¹ LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; MERCHÁN, 1988: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; PALACIO, 1946; SILVA, 1967; STAVIG, 1999; LAVIANA, 1990; VALCÁRCCEL, 1993; ORDUÑA, 1997, entre otros.

²² LYNCH, 2010: 62-221; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; MERCHÁN, 1988: 49-87; BERMEJO, 1982 y 2001; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; HESPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106; PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

²³ Sobre el origen y las funciones de las ciudades hay una amplia bibliografía. Remito al lector al estudio clásico de la ciudad de PIRENNE, 1925 y 1984; DUTOUR, 2004; BAREL, 1981; LE PETIT, 1996; MONSALVO (ed.), 2013; NOVOA, 2012; MERCHÁN, 1988: 49-61, entre otros más.

da; la implementación de los corregidores y su jurisdicción de autoridad dieron el sustento y control necesarios. Se caracterizó por ser una institución abierta, ser un gobierno local que se mantenía por las prácticas electivas abiertas a los vecinos y la presencia de la mitad de los oficios representados; los cargos y obligaciones eran ocupados por los propios señores u otras instancias de la ciudad, al evitar la aparición de nuevas obligaciones. Las funciones eran propias de los vecinos electos y de los señoríos donde se ubicaban estos²⁴.

Si bien la organización del regimiento urbano fue sustancial y permitió el control, hubo funciones que conservaron los señores y la propia ciudad bajo su dominio, fuera de la vigilancia del rey, lo que originó una desarticulación y formas independientes de representación y funcionamiento, pero sobre todo un traslape de actividades y sobreposición de privilegios, creando una confusión que se prestó para que el cumplimiento de ordenamientos y obligaciones reales fuera discrecional. Debido a ello la corona dictó en 1610 un *Auto Acordado* en que dispuso un proceso de centralización para el concepto de partidos y que debía ser supervisado por funcionarios de la Sala de Gobierno del Consejo Real. La medida buscaba quitarle el poder a los señoríos y a la ciudad propiamente dicha para empezar a establecer los mecanismos de control que le permitieran fiscalizar y regular sus funciones. Pero además ya había empezado la transformación en ayuntamiento, la cual se prologaría hasta su consolidación en el siglo XVIII con la reforma borbónica²⁵.

Ante estas condiciones, las autoridades reales, apoyadas por el rey, trataron de modificar los viejos privilegios para darles un ordenamiento basado en la potestad real, para lo cual era necesario definir las jurisdicciones de cada autoridad, sin descuidar la del monarca. Por tanto, había que comenzar por establecer el espacio y las funciones, que deberían ser acordes con las nuevas disposiciones. Las condiciones obligaron a realizar dilucidaciones en torno a la organización del viejo regimiento y su transformación en el ayuntamiento moderno, con todo lo que implicó: redefinición de obligaciones, centralización, vigilancia y aparición de nuevos funcionarios, siempre bajo el concepto de burocratización indispensable del absolutismo, con lo que se perdían ciertos privilegios para los vecinos y los señoríos a cambio de crear otros²⁶.

Para lograrlo fue necesario delimitar los problemas y definir los sectores que deberían cambiar o sufrir modificaciones. No obstante, es preciso distinguir que dichos cambios no se sucedieron solo en el reformismo carolino, sino que fueron medidas indispensables como el caso del *Auto Acordado* de 1610, que buscó la centralización de las funciones en torno al corregidor, ese cargo sustancial que en principio definió la jurisdicción, pero que habría que modificar más adelante. Para

²⁴ MERCHÁN, 1988: 49-87. Remitimos a los lectores interesados en esa forma de organización a la lectura anterior; por no ser nuestro interés, solo haremos unas referencias generales a ese periodo.

²⁵ MERCHÁN, 1988: 201; ELÍAS, 1982: 60-196 y 285-350; HESPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106, PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

²⁶ MERCHÁN, 1988: 201; BERMEJO, 1982 y 2001; ELÍAS, 1982: 60-196 y 285-350; HESPANHA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106, PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

la segunda década del siglo XVIII ya se puede observar una nueva composición del ayuntamiento, con nuevos personajes que ocuparon los cargos, y se empezaron a reducir las funciones de los señoríos y de las ciudades, como entes independientes y con privilegios. Para la siguiente década hubo un interés significativo en torno a los gremios y sus funciones, y se comenzaron regular sus relaciones, como parte de sus obligaciones. Asimismo, aumentó el número de competencias, lo que hizo que los regidores adquirieran nuevas obligaciones y el ayuntamiento comenzara a centralizarlas. Las disposiciones permitieron un reparto de los deberes urbanos en torno a los propios regidores, ya no a los señoríos, lo que empezó a consolidar la presencia de una aristocracia urbana que buscó su afirmación y reconocimiento. De este modo, cambiaría la organización, elección y participación de los cargos de regiduría del ayuntamiento del siglo XVIII español²⁷.

La reforma del siglo XVIII retomó parte de las medidas aplicadas desde tiempo atrás, pues para realizar la centralización era necesario tener en cuenta la jurisdicción y las funciones, entrando en contradicción con las funciones establecidas desde antes con los cargos de corregidores y alcaldes mayores. Hubo que centrarse en definir cómo resolver la permanencia de unos y la aparición de los nuevos funcionarios que deberían seguir con las reformas jurisdiccionales, en este caso los intendentes, con todas sus prerrogativas y obligaciones. La situación en sí fue complicada. La transmisión de la casa reinante retrasó la aparición de estos nuevos funcionarios, pero en 1729 se llevó a cabo el primer intento de instauración. La discusión en parte estuvo centrada en la definición de la jurisdicción que debería asumir cada uno en torno a las obligaciones y, como no logró zanjarse, provocó un rechazo generalizado en torno a la aparición de las intendencias y las obligaciones que se debían asumir a partir de su decreto de creación²⁸.

La concepción que se tenía de la jurisdicción se basaba en dos asuntos básicos: el reconocimiento del espacio y su gobierno. De ahí los informes estadísticos, geográficos y productivos de los territorios; y el ejercicio pleno del poder consistente en las llamadas *causas de gobierno*, que abarcaban las funciones y privilegios de justicia, fiscalidad, policía y seguridad. Estas últimas se definieron como parte de las obligaciones de los funcionarios reales, que asumirían a través de las intendencias, lo que les daría el control territorial y de gobierno real al definir la jurisdicción de la nación y las instancias que las formarían. Pero los problemas surgidos por los privilegios señoriales y locales retrasaron la aplicación del proyecto de reforma. El asunto fue que, al aparecer, los intendentes, al pretender asumir las causas de gobierno jurisdiccionales, se contraponían con los privilegios ancestrales de los diversos cuerpos concejales: con las viejas autoridades creadas por la misma corona, como fueron los corregidores, las corporaciones eclesiásticas y sus fueros; en suma, con todas aquellas instancias que tenían y mantenían privilegios de jurisdicción y fuero²⁹.

²⁷ MERCHÁN, 1988: 202-203; BERMEJO, 1982 y 2001; BRINGAS, manuscrito, siglo XVIII.

²⁸ BRINGAS, manuscrito, siglo XVIII; LYNCH, 2010: 62-221; MARTÍNEZ y ALFONSO, 2001: 193-299; DELGADO, 2009: 79-171; CASTRO, 2004: 123-217 y 299-380; GONZÁLEZ, 1981: 203-234; DELGADO y GÓMEZ, 2002; FERNÁNDEZ-TURÉGANO, 2006; HESPAÑA, 1998; GARRIGA, 2010: 59-106, PORTILLO, 2010: 27-57; MARTÍNEZ, 2010: 235-266, LORENTE, 2010: 307-346; GELTER y GRECHENIG, 2014: 1-10.

²⁹ *Ibid.*