

Auge y decadencia de los intendentes: una aproximación a los (fracasados) proyectos reformistas borbónicos en materia de organización territorial

Manuel Estrada Sánchez

Universidad de Cantabria

Si bien fue la abolición de los particulares sistemas político-administrativos de la Corona de Aragón la más trascendental y determinante de las reformas llevadas a cabo en la España del siglo XVIII, también en otros campos de la administración de la monarquía se hicieron notar las propuestas modernizadoras auspiciadas por los monarcas de la Casa de Borbón, descolando, en particular, las operadas en el ámbito de la organización territorial. Sin embargo, a pesar de los planteamientos revisionistas y racionalizadores impulsados ya a comienzos de la centuria por el primer Borbón de España, todavía un siglo después la organización territorial de la nación aún presentaba evidentes y notables deficiencias. Un fracaso aún más significativo si se tiene en cuenta que los monarcas ilustrados del siglo XVIII pusieron en práctica distintas iniciativas con las que pretendieron poner orden en la anárquica y anquilosada estructura de la administración territorial de la monarquía que habían heredado. Una reforma que procuraron canalizar a través de una magistratura de nuevo cuño e inspiración francesa, aunque con constatables y evidentes referencias hispanas, como fue el intendente¹.

¹ Entre los trabajos específicos referidos a esta institución destacan, Kamen, H.: "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, 95, (1964), pp.368-395. Morazzani, G.: *La intendencia en España y en América*, Caracas, 1966. Mercader Riba, J.: "Un organismo piloto en la monarquía de Felipe V: la superintendencia de Cataluña", en *Hispania*, 103, (1966), pp.382-409; 104 (1966), pp.526-578; 105 (1967), pp.116-157; 106 (1967), pp.354-376. Abbad, F.: "Honneurs et emploi a la fin du XVIII siècle. Les pretendientes a intendencia (1792-1798)", en *Melanges de la Casa de Velázquez*, XII, (1976), pp.387-413. Escartín, E.: "La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia. Anexos de la Revista Hispania*, 9, (1978), pp.39-112. Abbad, F. y Ozanam, D.: "Para una historia de los intendentes españoles en el siglo XVIII", en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp.579-612. Pietschmann, H.: "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las intendencias", en *Anuario de Estudios Americanos*, XL, (1983), pp.359-372. Escartín, E.: "Els intendents de Catalunya en el regnat de Carles III", en *Pedralbes. Revista d'història moderna*, 8-11, (1988), pp.107-117. Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial. La Intendencia de Burgos en el siglo XVIII* (tesis doctoral en microficha), Madrid, 1989. También del mismo autor y previo a esta tesis, como aproximación general al tema, "La administración provincial en la España del siglo XVIII", en *Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 8, (1981), pp.21-28. Abbad, F. y Ozanam, D.: *Les intendants espagnols du XVIII siècle*, Madrid, 1992. García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: "El intendente corregidor y el municipio borbónico", en *Vida, instituciones y universidad en la historia de Valencia*, Juan, E. y Febrer, M. (eds.), Valencia, 1996, pp.111-137. - "Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España", en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 26 (1997), pp.19-54. Orduña Rebollo, E.: *Intendentes e Intendencias*, Madrid, 1997.

Para quienes han procedido a su estudio en el contexto de las reformas de la administración territorial de la monarquía y su proyección en las acometidas en el siglo XIX, puede significarse la abundante bibliografía de Amando Melón, entre la que, en particular, descolla "De la división de Florida Blanca a la de 1833", en *Estudios Geográficos*, 71 (1958), pp.173-220 y, "Provincias e intendencias en la peninsular España del XVIII", en *Estudios Geográficos*, 92

Como gran parte de la referida nómina de trabajos han puesto de manifiesto, algunos de los rasgos distintivos del intendente borbónico se perciben en empleos adscritos a la corona, en particular en materia de hacienda y ejército, en el ámbito cronológico que se corresponde con la administración *austriaca*. Este fue el caso de los superintendentes de millones, quienes a mediados del siglo XVII fueron comisionados por el Consejo de Hacienda en las cabeceras de cada uno de los cuarenta distritos en los que estaba dividida Castilla para la percepción del servicio de millones, con atribuciones de marcado carácter fiscal. Unas competencias que se completaban con las de carácter judicial en la materia, circunstancia ésta que ocasionó una serie de disputas entre el nuevo magistrado y la jurisdicción ordinaria, y en particular con el Consejo de Castilla, en tanto éste entendía que con ella al superintendente de millones le eran conferidas unas atribuciones que tradicionalmente habían sido patrimonio exclusivo de los corregidores². Enfrentamientos éstos que fueron preludio de los que durante la siguiente centuria iban a mantener corregidores e intendentes.

En esta línea de reformas operadas en el entorno de la administración de los austrias menores, cuya finalidad última no era otra que la de poner un cierto orden en el caótico estado en el que se encontraba sumida la hacienda de la monarquía, se encuadra la creación en 1687 de la Superintendencia General de Hacienda, órgano en el que descolló, como su máximo responsable, la figura del Marqués de los Vélez³, cuyas propuestas de reforma se plasmaron en la *Instrucción de los Superintendentes de Rentas Reales* de 23 de julio de 1691⁴. Con la pretensión de llevar a cabo una racionalización en la cobranza y administración de las rentas reales, esta disposición preveía una nueva organización en la distribución financiera de la corona, siguiendo para ello la división de las 21 ciudades con voto en cortes como cabecera de otras tantas superintendencias, que lógicamente dependerían del superintendente general y del propio Consejo de Hacienda. Una propuesta en la que también se contemplaba el necesario reagrupamiento de los diversos tipos de partidos existentes encargados de la percepción de la variada nómina de tributos de la monarquía, en los 82 partidos en los que estaba dividida Castilla para la cobranza del uno por ciento y el servicio de millones, y a cuyo frente estarían una serie de contadores y receptores dependientes del correspondiente superintendente de cada provincia⁵. Unos superintendentes cuyo perfil, en algunos aspectos, se acercó al que definió la figura del intendente dieciochesco, al facultarles para averiguar la actividad económica de cada una de las provincias a su cargo, cometiéndoles, a través del artículo catorce de dicha instrucción⁶, a la búsqueda de in-

centivos para el desarrollo económico de sus respectivas circunscripciones, como era la averiguación de establecimientos fabriles que existieron y fórmulas para su posible recuperación, o el impulso del comercio en los pueblos de su jurisdicción. En suma, un compendio de atribuciones, al margen de las propiamente fiscales, que les situaban en la línea de las que años más tarde señalarían las distintas instrucciones de intendentes borbónicos, en cuanto a sus facultades de policía como agentes del fomento de la riqueza de los pueblos. En todo caso, debido tanto al costoso modelo de gestión que proponía, como a la oposición que encontró por parte del Consejo de Castilla, breve fue la vida de esta instrucción, siendo decretada, por una Real Cédula de 3 de junio de 1692, la desaparición de los superintendentes de aquellas provincias donde las rentas estuviesen arrendadas o tomadas por encabezamiento fijo⁷.

Pero no fue el descrito el único caso. Siguiendo esta línea de magistraturas que pueden significarse como precedentes de la institución intendencial dieciochesca, también nos encontramos con una larga nómina de superintendentes adscritos a negocios concretos, que en muchas ocasiones llevaban aparejadas atribuciones de fomento, descollando en particular la superintendencia de construcción naval, que el profesor Gómez Rivero localiza en la Guipúzcoa de finales del siglo XVI, y que con denominaciones diferentes fue común a toda la fachada cantábrica en los primeros siglos modernos⁸.

En todo caso, la más evidente semejanza entre el intendente borbónico y un cargo de la corona cronológicamente precedente fue la que se dio con los superintendentes que la Monarquía Hispánica generalizó a mediados del siglo XVII en las posesiones flamencas. Aunque la mayor parte de sus nombramientos coincidieron con el período álgido de los conflictos militares con Francia, lo que supuso que tras la Paz de Rijswijk se asista a su paulatina desaparición, tanto su naturaleza, como las competencias que acumuló, en un principio circunscritas al preciso ámbito militar, pero ampliadas con posterioridad al de la hacienda y justicia⁹, les sitúan en el camino del intendente generalizado en la España de los primeros Borbones.

Bien se puede asumir, en consecuencia, que el intendente dieciochesco contó con un precedente austracista. Sin embargo, la particularidad del magistrado borbónico radicó en que mientras sus predecesores se significaron por estar adscritos a cometidos puntuales y específicos en el campo de la administración, cercanos en consecuencia a un carácter y unas atribuciones puramente comisariales y, como dice el profesor Bermejo, determinadas con independencia de los organismos que podríamos llamar ordinarios de la administración¹⁰, en el intendente borbónico se pretendieron fundir los distintos y diferentes cometidos hasta ese momento dispersos, en un único y poderoso magistrado. Un nuevo empleado de la monarquía que, dependiendo directamente del soberano, fuese la matriz a través de la cual se llevasen a cabo la larga nómina de reformas que la nueva dinastía pretendió impulsar en España, con la pretensión última de alcanzar una administración más eficaz y racional.

(1963), pp.287-310. Martínez Diez, G.: "Génesis histórica de las provincias españolas", en *AHDE*, 51 (1981), pp.523-593. Garrigós Picó, E.: "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen", en *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*, Edición e introducción de Miguel Artola, Madrid, 1982, pp.1-105. García Marín, J.M.: "La reconstrucción de la administración territorial y local en la España del siglo XVIII", en *Historia de España de R. Menéndez Pidal. La época de los primeros Borbones*, vol. XXIX (1), Madrid, 1985, pp.181-208. -*La reconstrucción de la administración territorial y local*, Madrid, 1987. Burgueño, J.: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, 1996. Sánchez Domingo, R.: "El reformismo borbónico y la nueva situación administrativa de España", en *Cortes y Monarquía en España*, M^a Dolores del Mar Sánchez (coordinadora), Madrid, 2003, pp.67-110.

2 Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial. La Intendencia de Burgos en el siglo XVIII* (tesis doctoral en microficha), Madrid, 1989.

3 Sobre los distintos superintendentes generales de hacienda, aunque centrándose de manera especial en el Marqués de los Vélez, Bermejo Cabrero, J.L.: "Superintendencias en la hacienda del Antiguo Régimen", en *AHDE*, LIV (1984), pp. 409-447.

4 Nueva Recopilación. Autos Acordados. III, VI, II.

5 Nueva Recopilación. Ibidem, art. 2.

6 Nueva Recopilación. Ibidem, art. 14.

7 Bermejo Cabrero, J.L.: "Superintendencias en la hacienda del Antiguo Régimen", op.cit. p. 424.

8 Gómez Rivero, R.: "La superintendencia de construcción naval y fomento forestal en Guipúzcoa (1598-1611)", en *AHDE*, LVI (1986), pp. 591-636. También, del mismo autor, *El gobierno y la administración de las fábricas de armas (s. XVII). La familia Zavala*, San Sebastián, 1999.

9 Sobre los superintendentes flamencos, Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial. La Intendencia de Burgos en el siglo XVIII*. op.cit. pp. 44-54.

10 Bermejo Cabrero, J.L.: "Superintendencias en la hacienda del Antiguo Régimen", op. cit. p. 429.

Pero a pesar de estos notables propósitos, como compleja y titubeante puede considerarse la evolución de la magistratura intendencial durante la centuria del setecientos, en particular hasta que fue promulgada la Real Cédula de Carlos III de 13 de noviembre de 1766 por la que definitivamente se deslindaban sus competencias con las de los corregidores¹¹. Su inicial difícil imbricación en el organigrama administrativo de la monarquía, la rivalidad que mantuvo con el corregidor, y el carácter que se le pretendió otorgar de magistratura directamente dependiente del monarca, frente al sombrío perfil oligárquico en el que se había convertido el oficio de corregidor, fueron, paradójicamente, una gruesa nómina de circunstancias que impidieron su inmediata consolidación en la maquinaria de la monarquía borbónica.

Utilizando como referente la vieja parcelación de la corona de Castilla en 21 provincias fiscales, fue en 1702, y en torno a las propuestas de reforma de las finanzas de la corona formuladas por Jean Orry, la fecha en la que se localiza su origen. Sin embargo, este proyecto se quedó en simples intenciones, y tras unos años en los que sus funciones se ciñeron al estricto ámbito del ejército, no fue hasta 1711, cuando en el marco de los planteamientos regeneracionistas auspiciados por el Conde de Bergeyck, y siguiendo la estela de su pasada actuación en los Países Bajos españoles, la figura del intendente se pretendía generalizar en toda España. Fue, en todo caso, también este segundo un mero intento, por cuanto, a pesar de los presupuestos iniciales que había de nombrar uno por cada provincia del reino, salvo en lugares concretos de Castilla y para Valencia, Zaragoza y posteriormente Barcelona, apenas si hay constancia de más¹².

Sin embargo, era evidente que una vez finalizada la guerra, y ya consolidada la Casa de Borbón en el trono de España, una de sus prioridades fuese la de operar la necesaria racionalización administrativa de la monarquía. Ya en 1714 se publica la *Instrucción para los superintendentes de provincias de lo que debían observar en el manejo de la superintendencia tocante a justicia, policía, finanzas y tropa*, dirigida, como señalan los profesores García Trobat y Correa Ballester a los territorios de la Corona de Aragón¹³. Tres años más tarde, en 1717, se llevó a cabo una reordenación de los corregimientos de la monarquía por la que fueron agrupados en diez partidos, pasando a depender cada uno de estos partidos de los diez miembros de la Sala de Gobierno del Consejo de Castilla. Finalmente, el 4 de julio de 1718, la magistratura intendencial se generalizó en todo el reino.

En esta marcha de la reordenación territorial impulsada por Felipe V, en particular acelerada desde 1714, puede considerarse a la reagrupación de corregimientos de 1717¹⁴ como el entronque de las flamantes propuestas borbónicas con las fracasadas experiencias austriacas en la

11 Novísima Recopilación, VII, XI, XXVI. Motivos del acuerdo en Coronas González, S.: *El libro de las leyes del siglo XVIII*, tomo II, libro V, 1758-1766, Madrid, 1996, pp. 1339-1341.

12 Kamen señala los pocos datos que hay sobre el nombramiento de intendentes en este año de 1711. A excepción de Patiño para Extremadura, Cavallero y Llanes en Valencia, Orellano en Salamanca y Pacheco para León, no hay noticias de más. KAMEN, H.: "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, 95, op.cit. p. 371. No obstante, mientras asistimos a una paulatina desaparición de las mismas, o cuando menos una pérdida de importancia, en los territorios de la antigua Corona de Aragón hay una *continuidad y ampliación de facultades en las intendencias*. Escartín, E.: "La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia*, 9, op.cit. p. 47. Respecto a los nombramientos de intendentes durante estos años en las distintas provincias, en algunos casos hasta mitad de siglo, en Kamen, H.: *Ibidem*, pp. 385-388.

13 García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: "Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España", en *Quaderni Fiorentini*, 26, op.cit. pp. 25-26. A.H.N., Consejos, Libro, 1475, núm. 103, fol. 357.

14 Nueva Recopilación, II, IV, auto LXXXII.

materia. Ninguna novedad había en el Auto Acordado de 1 de febrero de 1717, salvo que, como era lógico, fue general a toda España. Ya por un Auto de 9 de febrero de 1610¹⁵ se había dispuesto agrupar los sesenta y ocho corregimientos castellanos, los tres adelantamientos, maestrazgos, prioratos y dominios eclesiásticos, en cinco grandes partidos, cuya tutela recaería en otros tantos consejeros de Castilla encargados de supervisar la actuación de los respectivos corregidores, y que fue modificado por otro Auto de 4 de septiembre de 1690 por el que además de elevar hasta siete el número de partidos, otorgaba a estos consejeros al rango de superintendentes de los mismos¹⁶. Partiendo de esta última disposición, el Auto Acordado de Felipe V de 1 de febrero de 1717 únicamente modificaba el precedente de 1690 en su generalización a toda España al incorporar tres nuevos partidos correspondientes a Aragón, Cataluña y uno común para Valencia y Mallorca.

Sin embargo, la particularidad de la disposición felipista estribó en el cuidado con el que fueron enumeradas las atribuciones de los respectivos consejeros responsables de cada uno de los diez partidos, detalladamente descritas en un Auto de 3 de julio de 1717¹⁷ que desarrollaba el precedente de 1 de febrero. En él se les instaba en unas facetas hasta la fecha desconocidas, *para que instruido el Consejo por tan seguro medio de quanto fuere digno de proveerse y corregirse, aplique sus oportunas providencias a hacer que florezcan la paz, la justicia y la abundancia en todos mis reinos*. De ahí que se insistiese en recabar informes de los *corregidores, justicias y personas de su mayor satisfacción y prudencia*, en temas como el estado de las cosechas y frutos, el estado de los pósitos, la administración de propios y arbitrios, el estado de puentes y caminos, la conservación de montes y plantíos, el cuidado de la cría de yeguas y caballos con especial énfasis en *impedir su extracción a otros Reynos y provincias*, y en la investigación de los escándalos y desórdenes públicos¹⁸. Un vasto y complejo compendio de competencias asignadas a estos consejeros que en poco eran ajenas a las que un año y un día más tarde les fueron consignadas a los nuevos intendentes borbónicos, con la única, aunque determinante diferencia, de que mientras los consejeros recibirían sus informes en la corte, adonde eran remitidos por los respectivos corregidores, el nuevo magistrado, con el fin de ganar en efectividad, radicaría en el territorio que le fuese asignado, se superpondría al corregidor, y pasaría a depender del Consejo de Hacienda.

La Ordenanza de 4 de julio de 1718, por la que le eran asignadas al nuevo intendente amplias competencias en materia justicia, policía, guerra y hacienda, fue completada días después con la relación de las respectivas intendencias en número de 20, trece correspondientes a Castilla y cinco a territorios de la Corona de Aragón (Barcelona, Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca y Caller en la isla de Cerdeña), Pamplona y el castellano extrapeninsular de San Cruz de Tenerife¹⁹. Era este un texto de 143 capítulos que confería amplias atribuciones a la figura de un

15 Nueva Recopilación, II, IV, auto XIV.

16 Nueva Recopilación, II, IV, auto XLVIII. Para el profesor Sánchez Domingo esta disposición obedeció, no obstante, al *escaso cumplimiento y virtual desuso* del Auto de 1610. Sánchez Domingo, R.: "El reformismo borbónico y la nueva situación administrativa de España", op.cit. p. 71.

17 Novísima Recopilación, IV, XV, II.

18 Novísima Recopilación, *Ibidem*.

19 Relación de intendentes en A.G.S. Gracia y Justicia, leg. 816, en González Alonso, B.: *El corregidor castellano*. Madrid, 1970, p. 282. Kamen, H.: "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, 95 (1964), op.cit. pp. 385-388. De esta cifra discrepa el profesor Martínez Díez para quien el número de las mismas fue de 21. Martínez Díez, G.: "Génesis histórica de las provincias españolas", en *AHDE*, 51 (1981), op.cit. p. 551. Respecto a la intendencia de Tenerife, Peraza de Ayala, J.: "La intendencia en Canarias...", en *AHDE*, 40 (1970) op.cit. p. 566.

intendente que, para ganar en operatividad, quedaba dividido en distintas categorías. Por un lado, aun cuando podía llegar a asumir las funciones de corregidor de la ciudad de su residencia, de esta posibilidad eran exceptuados los de Barcelona, Cádiz, Mérida, Pamplona, Cáller y Santa Cruz de Tenerife. Por otro lado, se perfilaban dos niveles, como eran los intendentes de provincia y los de ejército y provincia, teniendo en cuenta que a éstos les eran señaladas amplias funciones de guerra, en tanto que el territorio para el que eran asignados contaba con importantes guarniciones militares.

No obstante, debido a la generalización con la que sus funciones eran descritas, éstas aún presentaban una evidente indefinición. Como se pone de manifiesto a través de los estudios llevados a cabo sobre esta ordenanza, en particular en las obras de Kamen y García Trobat y Correa Ballester²⁰, se deduce que el nuevo magistrado borbónico aún presentaba un marcado carácter militar, teniendo en cuenta que más de la mitad de la ordenanza regulaba asuntos de esta índole. Unas atribuciones que eran completadas con las competencias de justicia (un genérico *mantenimiento del orden*, circunstancia ésta que le acarreó un choque con el corregidor); hacienda (en muchas ocasiones confundidas con las de justicia, en tanto que asumía, en algunos casos de forma privativa, competencias judiciales adscritas a materias hacendísticas); y, en particular, las no muy específicas de policía.

Pero la principal característica de esta ordenanza, y la que bien puede considerarse como su principal activo, fue la de definir un magistrado directamente dependiente del soberano, en el que se condensaban una larga nómina de atribuciones hasta la fecha dispersas en diferentes empleos. Por este motivo, y teniendo en cuenta que se trataba de un cargo nupcial en el contexto de las propuestas reformistas auspiciadas por Felipe V, sería el propio rey quien se reservase tanto la decisión de sus nombramientos, como la tutela del ejercicio de sus funciones. En el primer caso, fiscalizando la actuación de los consejos que eran competentes en las propuestas de designación de los intendentes (el de Hacienda para los de provincia, y éste junto al de Guerra para los de ejército y provincia)²¹. En el ámbito de sus competencias, el control de las mismas se ejercería desde el núcleo central de la monarquía a través de la nueva Secretaría de Justicia, Gobierno Político y Hacienda, un órgano de reciente constitución, nacido al amparo del Real Decreto de 2 de abril de 1717, por el que el despacho universal del monarca se dividía en tres secretarías; la de Estado y Negocios Extranjeros, la de Guerra y Marina, y la ya mencionada de Justicia, Gobierno Político y Hacienda con inclusión del ramo de Indias²².

Sin embargo, fue debido al amplio poder que esta ordenanza otorgaba a los intendentes, el motivo por el que desde distintos ámbitos de la administración surgió un movimiento de rechazo al nuevo magistrado, significándose en esta oposición los corregidores, quienes, enraizados como estaban en el organigrama administrativo de Castilla, no recibieron con agrado su dependencia respecto a aquél. Este fue uno de los motivos, aunque no el único, por el cual, tres

20 Kamen, H.: "El establecimiento de los intendentes en España", op.cit. p. 376. También, analizando con detenimiento sus competencias, y comparando esta ordenanza con la posterior de 1749, García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: "Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España", op.cit. pp. 31 y sig.

21 García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: Ibidem. p. 27. Para Escartín el nombramiento le correspondía al Secretario de Guerra y Hacienda. Escartín, E.: "La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII", en, *Cuadernos de Historia. Anexos de la Revista Hispania*, 9 (1978), op.cit. p. 48.

22 Novísima Recopilación, III, VI, V.

años después de su pretendida generalización, el propio Felipe V puso fin a la magistratura intencional. En todo caso, aunque fuese la más determinante, no fue ésta la única causa que estuvo en la génesis de la desaparición de los intendentes de provincia, teniendo en cuenta que muchos y variados fueron los imponderables con los que el nuevo magistrado se encontró desde su origen. Al margen de la inquina de los corregidores, otros fueron también los motivos que estuvieron en el origen de esta primera experiencia fallida en la pretendida generalización de los intendentes. La laxa e imperfecta delimitación de sus funciones; la sistemática oposición que encontró entre la población y en particular entre unas oligarquías locales nada cómodas con el carácter fiscalizador e intervencionista de la nueva magistratura; y la manifiesta enemistad de un Consejo de Castilla que desde su nacimiento no perdió la ocasión de acusarles de dejación de funciones e incluso de provocar el descontento general entre los habitantes de su circunscripción; todas ellas fueron una larga nómina de imponderables difíciles de superar para un cargo de nueva creación y, en consecuencia, extraño e intruso en el tradicional aparato administrativo de la monarquía.

El resultado de todo este cúmulo de dificultades que se interpusieron en su camino fue la Cédula de 1 de marzo de 1721 que anuló la disposición de 1718, y en consecuencia la extinción de los intendentes en donde no hubiese tropa, quedando los de provincia relegados a exclusivas funciones de hacienda, con competencias limitadas a las que en su momento habían tenido los antiguos superintendentes generales de renta. A partir de esta fecha, como se deduce de la información aportada por Kamen, parece ser que la situación de los de provincia no fue muy clara. Si bien mantuvieron el título y salario de intendentes y el oficio de corregidor de la ciudad de residencia, quedaron subordinados a éste. Dependencia efectiva a partir de 1724 cuando el 19 de julio se ordenó que los mismos, en calidad de superintendentes, quedasen agregados a los respectivos corregimientos²³.

Desprovistos de todo poder, únicamente pervivieron aquellos que estaban adscritos a territorios con tropas, y por lo tanto a quienes se les reconocían amplias competencias de carácter militar (los intendentes de ejército). De ahí que únicamente continuasen ejerciendo sus funciones los de Barcelona, Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca, Sevilla, Badajoz, Salamanca, La Coruña y Pamplona, es decir, aquellos que estaban situados, bien en los límites fronterizos con otros reinos (Portugal y Francia)²⁴, bien en el ámbito territorial de la antigua Corona de Aragón. Pero salvo estas excepciones, tras la disposición de 1721 la historia de los intendentes se ciñó a unas atribuciones limitadas al estricto ámbito militar y hacendístico. Ciertamente es que siguió siendo una magistratura que disfrutó de una directa y estrecha relación con la corona y que, incluso, fue semillero de futuros altos dignatarios de la monarquía. Sin embargo, salvo en materias concretas relacionadas con el ejército, como reclutamiento de tropas, pago de salarios a las mismas y control y suministro del armamento, además de cierto control que ejerció sobre las rentas reales, y los puntuales cometidos que para asuntos concretos eran comisionados, el vaciamiento de funciones de las que fueron objeto en 1721 fue efectivo.

Se inició así un largo paréntesis de más de un cuarto de siglo de lánguido discurrir de la institución, al que, en el marco de las propuestas de reforma de índole fiscal impulsadas por En-

23 Kamen, H.: "El establecimiento de los intendentes en la administración española", op.cit. pp. 378-379.

24 Como señala Fernández Albaladejo, esta fue una práctica también utilizada en la Francia de Luis XIII. Fernández Albaladejo, P.: *Fragmentos de monarquía. Trabajos de historia política*, Madrid, 1992, p. 375.

senada, puso fin la Ordenanza de 13 de octubre de 1749²⁵. A través de esta nueva disposición se recuperaba el espíritu del texto de 1718, otorgando a la magistratura intendencial su pasado y breve protagonismo, significándose ahora como eje vertebrador de los planes reformistas auspiciados a mediados de la centuria del setecientos por Fernando VI. Se siguió, en consecuencia, el modelo de 1718, manteniendo las intendencias de ejército que habían sobrevivido a la disposición de 1721, a las que les eran agregadas las competencias que les habían sido reconocidas en la Ordenanza de 1718 (policía, hacienda y finanzas), además de las militares que ya tenía como aprovisionamiento, salarios, armamento y reclutamiento de tropas. Mientras, se recuperaba la figura del intendente de provincia con similares atribuciones que el de ejército, aunque diferenciándose aquél en que, siguiendo la pauta de 1718, quedaba adscrito a territorios con una importante presencia militar.

Los 146 artículos de esta ordenanza, solo tres más que la precedente de 1718, nuevamente reconocían una amplia potestad a los intendentes, aunque, por el contrario, siguiendo la pauta del texto de 1718, igualmente adolecía de la necesaria claridad en la determinación de sus competencias, en particular en las de carácter judicial, dado que también asumía las funciones de corregidor en las ciudades donde estaba establecida la cabeza de cada intendencia y era sede del corregidor. Se incluyó en este punto, no obstante, una modificación respecto al texto de Felipe V que el profesor Pérez Martín considera fundamental, en tanto entiende que con ella lo que se pretendía era evitar las protestas del mundo de la toga. *Mientras la ordenanza de 1718 apuntaba como posibilidad la unión del corregimiento de la capital de la intendencia, ahora, con el fin de evitar las protestas del mundo de la toga, ésta se realizaba de oficio*²⁶. Sin embargo, a pesar de esta pretendida medida apaciguadora, no pasó mucho tiempo sin que surgiese un conflicto competencial con las respectivas Audiencias y Chancillerías en orden a si éstas eran competentes en apelación de las sentencias de los intendentes. Una disputa que finalmente fue resuelta, en favor de la jurisdicción ordinaria, por la Real Cédula de 5 de marzo de 1760²⁷.

En todo caso, y siguiendo el modelo del texto de 1718, fueron las competencias en materia de policía las que nuevamente señalaron el espíritu de la institución intendencial. Aunque, al igual que en 1718, más de la mitad del articulado se ocupase de cuestiones relativas a ejército, fueron las correspondientes a sus facultades de policía las que dieron contenido y significado a la institución, tanto las específicamente señaladas en la ordenanza, como alguna de aquellas competencias que ejerció tanto en materia de ejército, como de hacienda, y parte de las que desempeñó en su condición de intendente-corregidor. Destacaron, no obstante, las propias de policía, en las que se encuadraba un amplio elenco de cometidos que iban desde la formación de una detallada cartografía de cada intendencia; hasta el exhaustivo inventario de las riquezas y necesidades de las mismas; pasando por el control de la mendicidad y las medidas a adoptar para eliminar estas prácticas; el estado en que se encontraba y el impulso que se consideraba necesario

25 Escartín, E.: "La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII", op. cit. pp. 48-49. En este sentido, Amando Melón señala como en el mismo año de 1749 comenzaron a publicarse las disposiciones encaminadas a conseguir una estadística de la riqueza de toda índole y de la población de las veintidós provincias de Castilla y León. Melón Ruiz de Gordejuela, A.: "El catastro del Marqués de la Ensenada", en *Estudios Geográficos. Homenaje a la memoria de D. Amando Melón*, I, XXXVIII, 146-147, (Febrero-Mayo, 1977), p. 612. El texto íntegro de la Ordenanza de 1749 en González Alonso, B.: *El corregidor castellano*, op.cit. pp. 324-359.

26 Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial*..., op.cit. p.140.

27 "Real Cédula de 5 de Marzo de 1760", en Coronas González, S.: *El libro de las leyes del siglo XVIII*, tomo II, libro V, 1749-1766, Madrid, 1996, pp.1002-1003.

ejercer en campos como la agricultura, ganadería, e industria; la política de infraestructuras; el ornato y limpieza pública; el control del valor real de las monedas; o fiscalizar aspectos como el perfecto señalamiento de los caminos y el buen estado y servicio de posadas y mesones. En suma, era estos preceptos una concisa y detallada sinopsis del ideario del más puro reformismo ilustrado que preconizaba una especial atención por lo tangible, lo inmediato y lo cercano, por *las cosas menudas*, y que, irradiado desde los más encumbrados estratos de la administración, se pretendió impulsar en la España de mediados de la centuria del setecientos.

A consecuencia de la Ordenanza de 1749 España quedó dividida, sin computar Pamplona²⁸, en 26 intendencias, de las cuales 18 lo eran de provincia y 8 de ejército. Se efectuó, no obstante, y en función de su extensión e importancia, un fraccionamiento de las primeras en tres categorías. Dentro de las denominadas intendencias de tercera quedaron incluidas las de Palencia, Toro, Ávila, Soria y Guadalajara²⁹; seis serían las de segunda (La Mancha-Ciudad Real, Murcia, Segovia, Jaén, Cuenca y Ciudad Rodrigo-Salamanca); en tanto que Madrid, Burgos, León, Granada, Córdoba, Toledo y Valladolid serían destacadas como intendencias de primera. Mientras, las de ejército se correspondían con los cuatro antiguos territorios de la Corona de Aragón (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca), además de las fronterizas de Andalucía-Sevilla, Extremadura-Badajoz, Castilla la Vieja-Zamora y Galicia-La Coruña. Por último, un caso particular fue el de Canarias, dado que si bien no llegó a ser una intendencia en sentido estricto, fue en el año 1749 cuando, como señala el profesor Peraza, las competencias atribuidas a los intendentes las asumió el comandante general quien, como magistratura unipersonal, en poco tiempo se impuso a la Audiencia de Canarias, de ahí que a la misma se la pueda considerar como una intendencia más de la monarquía³⁰.

Con esta ordenanza, y debido a los cometidos que asumió, el intendente se convirtió, una vez más, en la magistratura nudal del andamiaje administrativo-territorial de la monarquía, en detrimento de un corregidor que asistió a una merma, tanto cuantitativa como cualitativa, de sus competencias. Se reactivaban, de este modo, las tradicionales disputas entre ambas magistraturas, a las que definitivamente se puso fin mediante la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 por la que las cuestiones de hacienda y ejército se las reservaba el intendente, en tanto que las materias de justicia y policía pasaban a ser exclusiva competencia de los corregidores. Unas disputas que, no obstante, y como ha sido apuntado, en 1760 habían sido parcialmente resueltas en beneficio de los corregidores, cuando, por una Real Cédula de 5 de marzo³¹, a los intendentes les fueron arrebatadas, en beneficio de la jurisdicción ordinaria, sus atribuciones judiciales en las materias reguladas en los cuarenta primeros capítulos de la ordenanza de 1749, con excepción del capítulo 23 (relativo al fomento de la industria) que a todos los efectos reconocía privativo

28 En este caso las investigaciones no son unánimes. Si bien para algunos autores, caso de Martínez Díez, Pamplona fue una de las intendencias señaladas, para otros, como ocurre con Pérez Martín, Escartín y García Trobat y Correa Ballester, no hay constancia de su existencia.

29 A esta categoría de tercera se añadió en 1772 una intendencia más, la de las Nuevas Poblaciones. Abbad, F. y Ozanam, D.: "Para una historia de los intendentes españoles en el siglo XVIII", en *Actas de IV symposium de historia de la administración*, Madrid, 1983, p. 580.

30 Peraza señala esta circunstancia, que culmina ya en 1812 al ser reconocida una intendencia en las Islas Canarias. Peraza de Ayala, J.: "La Intendencia en Canarias...", op. cit. p.572 y sig.

31 "Real Cédula de 5 de Marzo de 1760", en Coronas González, S.: *El libro de las leyes del siglo XVIII*, tomo segundo, libro V (1749-1766), Madrid, 1996, pp. 1002-1003. Para Pérez Martín fue Campomanes el seguro inspirador de esta Real Cédula. Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial*..., op.cit. p.168.

de los intendentes. Que tras esta disposición las atribuciones judiciales de dichos capítulos, correspondientes con todas las de justicia y policía (salvo el aludido capítulo 23), y una parte de las de hacienda las pudiese ejercer en su calidad de corregidor, pero no como intendente, siguiéndose en consecuencia la vía jurisdiccional ordinaria, suponía el triunfo de un Consejo de Castilla que ya desde 1749 había reclamado que las sentencias de los intendentes en estas materias fuesen competencia de Audiencias y Chancillerías, en vez de seguir la vía extraordinaria del Consejo de Hacienda. Un triunfo de los sectores judicialistas de la monarquía que quedó contrapeado cuatro meses más tarde, cuando por una disposición de julio de 1760 se creaba la Contaduría General de Propios y Arbitrios que confería a los intendentes la fiscalización y el directo control de las haciendas municipales, iniciándose con estas dos medidas los, denominados por Pérez Martín, *momentos de equilibrio* entre ambas magistraturas³².

La disposición de 1766, al deslindar las atribuciones de intendentes y corregidores clausuraba, ahora ya de modo definitivo, las pretensiones que en los albores del siglo XVIII habían tenido los nuevos soberanos de la Casa de Borbón por contar con un poderoso magistrado al frente de los distritos territoriales de la monarquía. Un fracaso en su política de intendentes en el que, como ya hemos anunciado, mucho tuvo que ver el cúmulo de atribuciones que llegó a asumir el intendente-corregidor. Si excesivas fueron las competencias que tradicionalmente habían tenido los corregidores, de desmesuradas pueden ser consideradas las fijadas en la Ordenanza de 1749 para el intendente-corregidor³³. Desproporcionadas y en cierta medida irreales y, en consecuencia, difícilmente realizables, tanto por el montante de las mismas, como por la propia extensión geográfica de las intendencias. Y ello a pesar de que se trató de un magistrado que, además de contar con una amplia nómina de directos colaboradores, fue un personaje de reconocidas aptitudes en cuanto a su preparación y capacidad, con una sólida formación, competentes, emprendedores y, en particular, convencidos ilustrados, en tanto que, como señalan García Trobat y Correa Ballester, iban a ser los máximos difusores de su doctrina³⁴. Eran estas unas características que contrastaban con las de unos corregidores que, si bien tenían un cierto prestigio social, contaban con una corta remuneración, lo que suponía que este empleo, en muchas ocasiones, fuese pretendido por personas necesitadas y poco instruidas. Mal pagados, sometidos a excesivas servidumbres, con una duración en el cargo de como mucho tres años -si no eran cesados antes-, en modo alguno sorprende que el corregidor dieciochesco -antes de las reformas acometidas en el último cuarto de siglo-, utilizase la corruptela en sus más variadas formas, con la que trataban de paliar todos estos inconvenientes³⁵. Y frente a éstos se alzaba la figura de un intendente cuya duración media en el cargo no bajaba de los cinco años, que, como ha quedado señalado, contaban, además de con una sólida formación, con una alta remuneración, que en algunos casos llegó a

32 Pérez Martín, J.: *Ibidem*, p. 167.

33 En estos términos se expresa el profesor González Alonso para quien la coincidencia de ambos acentuó una de las deficiencias seculares de la institución corregimental como era la de sus excesivas competencias. González Alonso, B.: *El corregidor castellano*, op. cit. p. 249.

34 García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: "El intendente corregidor y el municipio borbónico", op. cit. p. 122. Margarita Ortega señala como, además de esta sólida formación, eran expertos en alguna ciencia útil. Ortega López, M.: *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla al final del Antiguo Régimen. El expediente de Ley Agraria*. Madrid, 1986, p. 245. Breve repertorio bibliográfico de intendentes en Abbad, F. y Ozanam, D.: *Les intendants espagnols du XVIII^e siècle*. Madrid, 1992.

35 En este sentido se expresa González Alonso, B.: *El corregidor castellano (1348-1808)*, op. cit. p. 251-252. Respecto a su difícil situación económica durante todo el siglo XVIII -corta remuneración y poca duración en el cargo-, González Alonso, B.: *Ibidem*. Pp. 269-273.

alcanzar los 120.000 reales, pero nunca inferiores a los 30.000, y éstos en la escala más baja como eran algunas intendencias de tercera, y que, en suma, representaban el espíritu reformador de la época.

Pero a pesar de esta amplia preparación, y aun cuando contasen con una red de colaboradores o delegados -desde los propios corregidores, hasta una serie de contadores o depositarios en los partidos-, o con asistentes letrados para ejercer la jurisdicción contenciosa, civil y criminal³⁶, el territorio asignado y el cúmulo de competencias era excesivo. Así lo vieron incluso contemporáneos a los mismos al señalar como,

*La instrucción de intendentes es admirable, pero en las grandes provincias corre parejas con la República de Platón y la Utopía de Tomás Moro. Un intendente de Andalucía ¿cómo es posible que recorra el pormenor de operaciones que en ella se ordenan? Yo quiero concederle un entendimiento divino, pero mientras las fuerzas sean humanas, la tal instrucción quedará siempre en la esfera de un bello romance*³⁷.

Con estas palabras expresaba León del Arroyal sus dudas sobre la operatividad de las amplias intendencias y las numerosas funciones que las mismas acumulaban. De ahí que la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 separando corregimientos de intendencias, asignando a éstos únicamente competencias en las ramas de hacienda y guerra, no fuese sino la salida más lógica con la que deslindar, y con ello sistematizar, las funciones de ambos.

En todo caso, en tanto como responsables que siguieron siendo de las parcelas de hacienda y ejército en sus respectivos destinos, aún los intendentes conservaron un cierto y efectivo poder en sus circunscripciones. Un protagonismo que tampoco fue baladí si además se tiene en cuenta que el Real Decreto de 30 de julio de 1760 por el que se había creado la Contaduría General de Propios y Arbitrios les cometía para tutelar las haciendas municipales. Que, como recogía este decreto, las haciendas locales quedasen bajo el control de los intendentes, una atribución que incluso se mantuvo tras la disposición de 1766, les permitió conservar una amplia autoridad sobre el territorio asignado. Ciertamente es que aquella Contaduría General quedó vinculada al Consejo de Castilla. Pero, aún así, que las haciendas municipales, habitualmente controladas por las oligarquías locales, fuesen fiscalizadas por sus tradicionales opositores como eran unos intendentes encargados de presidir las contadurías provinciales, pone de manifiesto cómo éstos no habían llegado a perder todo su antiguo poder.

Y no fue esta la única competencia que salvaron del naufragio de 1766. Aunque sus atribuciones de policía pasaron a los corregidores, aún los intendentes continuaron ejerciendo alguna de éstas, en particular las correspondientes a las parcelas de fomento, que progresivamente irán asumiendo como consecuencia de la bifurcación que ya por estos años se comienza a alumbra entre unas atribuciones específicas de policía de seguridad o represiva (ceñidas al estricto ámbito de los corregidores), y las específicas de fomento que el viejo corregidor compartirá con el intendente. Un constatable peso específico dentro del andamiaje administrativo de la monarquía que incluso se vio reforzado tras las disposiciones de 1775 y 1776³⁸, a través de las cuales

36 Arts. II, III, IV y V de la Ordenanza de 1748.

37 Arroyal, L. de: *Cartas económico-políticas*, carta IV. Edic. Cátedra Feijoo. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1971, p. 105.

38 Novísima Recopilación, VII, XVI, XVIII y VII, XVI, XIX.

les eran reconocidas amplias facultades en el control de los propios y arbitrios de los pueblos, cuya fiscalización sería ejercida a través de una completa red de cargos, a modo de burocracia financiera, directamente dependiente del propio intendente (contadores, comisarios, oficiales... etc.). Unas competencias hacendísticas completadas con las atribuciones de búsqueda de recursos, en la línea de las tradicionales de policía de fomento, que complementaban las otorgadas en 1766 a los corregidores, o de otras funciones específicas ejercidas a través de la Superintendencia General de Policía, vigente entre 1782 y 1792 y que a juicio de Sánchez León y Moscoso Sarabia, condensó en su espíritu la conciencia ilustrada sobre la actuación contra la marginalidad³⁹. En suma, aunque la separación de intendencias y corregimientos de 1766 en principio otorgaba a éstos en exclusiva las competencias de justicia y policía, también dejaron, en particular en fomento, un cierto protagonismo a los viejos intendentes borbónicos que, entendemos, fueron complementarias de las atribuidas en este campo a los corregidores.

A modo de reflexión final

Con la presencia en el trono de España en los albores de la centuria del setecientos de una monarquía de origen francés imbuida de unos principios dogmáticos que anunciaban sustanciales reformas en el carcomido engranaje del edificio institucional de la Monarquía Hispánica, fue establecida, con la pretensión de convertirla en el elemento nudal de las necesarias reformas a acometer en materia de administración territorial, la figura del intendente. Se trató ésta, en todo caso, de una magistratura entre cuyos rasgos distintivos se percibe un evidente precedente hispánico, y no sólo en la denominación otorgada a determinados empleos previos, sino también en algunas de sus competencias, constatándose la existencia en la administración austriaca de superintendentes con atribuciones, principalmente, aunque no de forma exclusiva, de tipo fiscal. Sin embargo, hubo una sustancial diferencia entre la figura del superintendente de los siglos XVI y XVII y el intendente que se configura con la nueva administración borbónica. Mientras aquél tuvo unos cometidos, bien de carácter comisarial, bien de exclusivas competencias fiscales (como ocurrió con la pretendida generalización de los superintendentes de rentas de 1691), el intendente dieciochesco, a la vez que fundió en una misma persona una serie de atribuciones dispersas, también puso de manifiesto su carácter de magistratura funcional (cursus honorum de carrera administrativa incluido). Y ésta es una característica a tener muy en cuenta, por cuanto con la configuración de la nueva magistratura se pretendía que una misma persona acumulase amplias y destacadas competencias con la finalidad que la misma sirviese, a la vez que de nexo de unión entre la corona y el territorio, como de vía de difusión de los proyectos reformistas borbónicos.

Pero la confluencia en los intendentes de cometidos hasta la fecha dispersos en distintas magistraturas, y el reconocimiento a los mismos de un poder omnipotente en sus respectivos territorios, les acarrió, por contra, el rechazo, tanto de unas oligarquías locales que se sentían fiscalizadas con la irrupción en su entorno de esta nueva magistratura, como de unos corregidores, en la mayoría de los casos interesadamente aliados y hasta prisioneros de estas oligarquías, a quienes el intendente venía a acotar su tradicional y exclusivo protagonismo en la administración territorial de la monarquía. Un corregidor que era el ejemplo del modelo de administración del

39 Sánchez de León, P. y Moscoso Sarabia, L.: "La noción y la práctica de policía en la Ilustración española: la Superintendencia, sus funciones y límites en el reinado de Carlos III (1782-1792)", en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración, I, El rey y la monarquía*, Madrid, 1989, p.499.

Antiguo Régimen. Monarquías pretendidamente absolutas pero con escasos recursos, lo que impidió que fuesen capaces de configurar una burocracia (en este caso territorial) efectiva, ágil, y fiel, con la que se pudiesen extender los tentáculos de la administración del estado por todo el territorio. Y para corregir estos graves defectos e institucionalizar el aparato de un estado aún insuficientemente desarrollado, se diseñó la figura del intendente. Sin embargo, se cometió un grave error de partida. Siguiendo también el característico modelo de la administración del Antiguo Régimen, el nuevo magistrado acumuló amplias y genéricas atribuciones, pero sin que se llevara a cabo una estricta definición de las mismas. Una indeterminación competencial que, en consecuencia, provocó que surgiesen las lógicas interferencias con aquellas otras magistraturas (en este caso con los corregidores) que vieron las suyas limitadas y confundidas con las del nuevo cargo. De este modo, el intendente borbónico no sólo mantuvo las competencias fiscales adscritas a los antiguos superintendentes, sino que unió a éstas las funciones que tuvieron, en muchos casos con carácter comisarial, tanto los veedores como los superintendentes nombrados para asuntos concretos. Y, por último, a todas ellas se añadieron las de policía, que fueron las que caracterizaron a la institución.

Si seguimos la definición que de los intendentes borbónicos hacía Gallardo, en términos como ser,

*los Agentes principales de la felicidad del Estado, los cuales debiendo mirar como sagradas todas sus obligaciones, no podrán desentenderse de su exacto desempeño sin faltar a lo que deben a la patria, a sus semejantes y a la confianza que el Rey ha depositado en sus personas, empleando sus talentos, su instrucción, su prudencia, su zelo y sus facultades en promover todos los ramos de que dependen el bien y el alivio de los Pueblos*⁴⁰.

se pone de manifiesto que, en particular, fueron las competencias de policía las que caracterizaron a la institución. Un término, policía, que, no obstante, en siglo XVIII tenía un significado y unas connotaciones diferentes a las que tuvo a partir del siglo XIX. Si bien será ya desde la centuria del ochocientos cuando este término se defina e identifique con una idea de seguridad, aún para los ilustrados en él confluyen una idea meramente protectora, de seguridad y defensa, con otra del fomento del bienestar⁴¹. Sin embargo, a pesar de esta indefinición, el pretendido intendente borbónico, como agente principal de la felicidad del estado, sería el magistrado encargado de extender la acción del gobierno a aquellos campos carentes (los más) o necesitados de un impulso por parte de los poderes públicos. Es esta la idea ilustrada del fomento interior del reino que en el siglo XVIII los monarcas de la Casa de Borbón encomendaron a sus intendentes, que perduró en el fracasado prefecto josefino y que finalmente, en un tercer intento también fallido, se pretendió poner en práctica cuando ya el Antiguo Régimen agonice con el subdelegado de fomento ideado por Javier de Burgos. Mientras, el corregidor, que tradicionalmente había sido el encargado de velar por la seguridad interior del reino, será el magistrado que

40 Gallardo Fernández, F.: *Prontuario de las facultades, obligaciones de los Intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las Rentas Reales*. Madrid, 1803. p.3.

41 González Alonso, B.: "Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español", en *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al Profesor Paolo Grossi*, Madrid, 1995, p.167. Fue sin embargo en estos años cuando se comenzó a apuntar un deslinde de las amplias atribuciones que englobaba el término policía. Al coexistir en este término dos aspectos diferentes, uno positivo (policía de bienestar) y otro negativo (policía de seguridad), se rompe la anterior asimilación de que toda la Administración interior equivale a policía, reservándose este término para el aspecto negativo. Nieto, A.: "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", en *Administración Pública*, 81 (septiembre-diciembre, 1976), p.49.

a partir de 1766 asuma en exclusiva las específicas competencias de policía, aunque entendidas más como policía de seguridad que de fomento.

Y si con la magistratura intencional se pretendía guiar el proyecto reformista borbónico, era necesario dotarla de unos elementos que dependiendo directamente del entorno cercano del monarca y por lo tanto imbuidos de su espíritu de reformas, fuesen capaces de dirigirlos en el ámbito territorial de la monarquía. Por esto, según el molde de sus homónimos franceses, los intendentes fueron individuos preparados y capaces, de amplia formación y buenas costumbres. Fue en este punto donde radicó la similitud que hubo entre el intendente francés y el español, o por mejor decirlo, la copia que fue éste de aquél. Constatando en el hispano una fusión de competencias antes dispersas, la nueva monarquía pretendió dotar a esta magistratura de un poder y unas características similares a las de los intendentes franceses de la monarquía de Luis XIV. Personas capaces, preparadas, y socialmente respetadas, que se afianzaron en el poder coincidiendo con el período de paz de la Francia de finales del siglo XVII (como ocurrió en España con su generalización durante los pacíficos años del reinado de Fernando VI), dependiendo directamente del monarca y sirviendo a éste en su proyecto centralizador, racionalista y modernizador de la monarquía, aunque para ello también tuvieron que enfrentarse, como ocurrió en el caso hispano, a los arraigados poderes locales⁴².

Pero aunque este fue el perfil que se pretendió dar a los intendentes españoles, se constata una profunda diferencia respecto al caso francés que fue la que al final señaló su destino. En tanto que en España la nueva magistratura se fundó en un sistema administrativo preexistente, en Francia fueron, como señala Pietschmann, unos intrusos en el marco de la administración⁴³. Un cargo *ex novo*, que, en consecuencia, se impuso con más facilidad, tanto a los poderes locales como a los antiguos gobernadores de provincia. Mientras, en el caso español, al pretender fundar al intendente en el ya establecido cargo de corregidor⁴⁴, tuvo que enfrentarse, tanto a los poderes locales, como a esta magistratura, que a su vez era mejor vista, por arraigada y asumida, por los poderes periféricos. Además, en Francia, los gobernadores de provincia ni habían llegado a adquirir el poder del corregidor castellano, ni estaban en condiciones de ello. Su carácter de oficio vendible (lo que nunca ocurrió con el corregidor) había provocado una merma de la influencia del monarca sobre los mismos⁴⁵, lo que se subsanó, no con un giro en la política de gobernadores de provincia y una mayor vinculación de éstos con la corona, sino con la aparición de una nueva magistratura controlada por el rey y por lo tanto con mayor poder que aquellos. Y, por último, una diferencia determinante entre ambos; mientras en el caso francés su origen era el mundo de la toga, en el español la inmensa mayoría de los intendentes procedían de los servicios administrativos del ejército, bien comisarios ordenadores del ejército, bien comisarios de guerra, bien contadores de ejército⁴⁶. Este contraste entre ambos fue un acicate más, en perjuicio del español, para granjearse la inquina y el rechazo del mencionado mundo de la toga, al en-

42 Sobre esta cuestión, Smedley-Weill, A.: *Les intendants de Louis XIV*, París, 1995. También, como en Francia, no fue extraño que el intendente hispánico fuese un joven no perteneciente a la nobleza, que con este nombramiento comenzaba a labrarse su fortuna dentro del organigrama administrativo de la monarquía. En este sentido, sobre el intendente francés, Tocqueville, A. de: *El antiguo régimen y la revolución liberal*, I, Madrid, 1982, p.79.

43 Pietschmann, H.: "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las intendencias", op.cit. p.369.

44 En este sentido Kamen, H.: "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, op.cit. p.371.

45 Pietschmann, H.: "Antecedentes españoles e hispanoamericanos...." op. cit. p.369.

46 Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial...* op.cit. p.184.

tender al intendente como un intruso en la administración de la monarquía, tradicionalmente controlada por individuos provenientes de un ámbito jurídico. De ahí que, y aunque, como resaltan García Trobat y Correa Ballester, en la definitiva separación de intendencias y corregimientos fueron claves los motines que se produjeron en las provincias en la primavera de 1766 que en última instancia provocaron la caída de Esquilache⁴⁷, también otros factores estuvieron en el origen de esta resolución. La reforma de 1766 significó el triunfo de los letrados frente a los elementos provenientes del mundo del ejército. Una conquista de aquellos cuyo primer aldabonazo había sido la Real Cédula de 1760 por la que los intendentes habían perdido sus competencias judiciales en beneficio de los corregidores. La Cédula carolina de 1766 fue, simplemente, el final de un conflicto larvado desde tiempo atrás. Campomanes frente a Esquilache; judicialistas frente a administrativistas; Consejo de Castilla frente a Consejo de Hacienda; y, por fin, corregidores frente a intendentes. En la dificultad que había en el Antiguo Régimen para deslindar materias gubernativas y contenciosas radicó gran parte del problema⁴⁸, y ante la indefinición de atribuciones, el elemento más fuerte, en este caso el judicialista, como en 1749 habían sido los administrativistas, fue el que se impuso⁴⁹.

En síntesis, como complejo puede caracterizarse el discurrir de la institución intencional, en particular hasta la definitiva división de competencias con los corregidores decretada por la Real Cédula de Carlos III de 13 de noviembre de 1766⁵⁰. Su inicial difícil imbricación en el organigrama administrativo de la monarquía, la histórica rivalidad con el corregidor y el carácter que se le pretendió otorgar de magistratura dependiente del monarca, frente al bajo perfil que habían llegado a adquirir los corregidores, fueron una suerte de circunstancias que, paradójicamente, impidieron su consolidación en la maquinaria de la monarquía borbónica.

Sin embargo, a pesar de esta larga nómina de imponderables, e incluso tras la disposición de 1766, la figura del intendente-corregidor aún fue capaz de mantener un cierto protagonismo en el panorama administrativo de la monarquía, como lo demuestra el dato que señala que entre 1766 y 1807 se computan hasta 32 intendentes con el corregimiento de la capital adscrito⁵¹. Que a partir de 1766 haya 32 destinos de estas características, que en su mayoría correspondían, con

47 García Trobat, P. y Correa Ballester, J.: "El intendente corregidor y el municipio borbónico", op.cit. p. 132. -"Centralismo y administración...", op.cit. pp. 37-38. También, en este sentido, Pérez Martín, J.: *Reformismo y administración provincial...*, op.cit., p. 165.

48 En este sentido, González Alonso, B.: "Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo española", op.cit. p. 175.

49 Una visión general de las tensiones entre los grupos de poder durante estos años se recoge en el capítulo IV, "La lucha por el poder entre 1766 y 1766: los golillas y el 'partido aragonés'", de Escudero, J.A.: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*, I, Madrid, 1979, pp.311-327.

50 Novísima recopilación, VII, XI, XXVI. Motivos del acuerdo en Coronas González, S.: *El libro de las leyes del siglo XVIII*, tomo II, libro V, 1758-1766, Madrid, 1996, pp.1.339-1.341.

51 Datos obtenidos a partir de las reseñas biográficas de los intendentes españoles de Abbad, F. y Ozanam, D.: *Les intendants espagnols du XVIII siècle*, op. cit. pp.45-188. Estas 32 intendencias fueron ocupadas por 30 personas, dado que Fernando González de Menchaca fue intendente-corregidor de Jaén en 1776 y de Burgos en 1780, mientras que Cayetano de Urbina y Urbina lo fue de Valladolid en 1798 y de Valencia en 1801. Gay Escoda señala como permanecieron unidos a las intendencias los corregimientos de Burgos, Guadalajara, Madrid, Sevilla y Valladolid en la corona de Castilla, mientras en Aragón, durante un tiempo, permaneció en esta situación el de Palma de Mallorca. Gay Escoda, J.M.: "La culminación de las reformas de la administración municipal durante la ilustración: el establecimiento de la carrera de corregimientos y varas y la 'instrucción de corregidores'", en *Documentación Jurídica*, 60, (octubre-diciembre, 1988), p.118.

un predominio castellano, a las circunscripciones más importantes de la monarquía (Valladolid, Madrid o Burgos como ejemplos más significativos), pone de manifiesto cómo a pesar de la reforma de Carlos III aún se contó con los intendentes para cubrir aquellas plazas que la corona consideraba importantes, aunque en la mayoría de los casos estos destinos perdiesen el carácter de permanente, para recobrar el primitivo de comisarial⁵². Por otro lado, la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, aunque controlada por el Consejo de Castilla, les confirió una serie de atribuciones en el ámbito de la vida municipal, tanto para asuntos concretos y específicos, como para otros de índole general, a través de las cuales no solamente pudieron fiscalizar estas parcelas, sino también intervenir en la política de fomento del reino.

Pero también es en este contexto en el que aparece a que puede denominarse como el nuevo corregidor ilustrado, un magistrado imbuido de unas características notoriamente diferentes de las que hasta la fecha tenía el tradicional corregidor de la España de los siglos modernos. Es ahora cuando se comienza a perfilar la estampa de un corregidor como persona de buena vida y costumbres y, especialmente, de conocida honestidad, agregándose incluso a los pretendientes letrados certificaciones juradas y legalizadas de sus grados y estudios, en cuyo caso debían ser de diez años⁵³. Desaparece así el *corregidor hábil, políticamente dotado, enérgico y ágil, pues ahora es preciso otro tipo humano metódico y metucioso, cumplidor, pragmático y honrado*⁵⁴, y emerge un individuo que encarna el perfil que tradicionalmente le fue asignado al intendente. Al asumir parte de las competencias del intendente, el nuevo modelo de corregidor deberá mostrarse como una persona competente y capaz. Será un funcionario y no un político, y para ello, a partir de las disposiciones de 1783 dividiendo los corregimientos en tres categorías, se establecerá un *cursus honorum* de promoción. Con esto, y la Instrucción de Corregidores de 1788⁵⁵, se convierte, en suma, en el nuevo *agente universal*⁵⁶ del monarca.

Estamos asistiendo a una vuelta al principio. El corregidor, omnipresente; el intendente, limitado a sus originarios cometidos de hacienda y ejército, pero con la salvedad de que el viejo corregidor ha desaparecido para convertirse en una nueva magistratura de perfiles típicamente ilustrados, que además, al ser asignado a demarcaciones reducidas (cerca de un centenar de corregimientos a finales de siglo), se hará más presente en el territorio, ganando con ello la corona en presencia y efectividad. Mientras, el intendente, a pesar de ver reducidas sus competencias, siguió ostentado el carácter de magistratura marcadamente fiscal (tanto en un ámbito general, como adscrita a sus facultades de ejército) que había tenido en un principio, cuyas atribuciones fueron las que, en definitiva, definieron a la institución.

Sin embargo, aunque estemos ante un corregidor ilustrado, la reforma de 1766 significó el triunfo de la vieja burocracia frente a las innovaciones reformistas propuestas por la nueva monarquía a comienzos de la centuria, en las que el intendente aparecía como elemento determinante. La oposición de un magistrado como el corregidor quien en esta disputa encontró una es-

52 Valladolid contó con siete intendentes-corregidores entre 1774 y 1802, con cinco Burgos y Madrid, cuatro Murcia, tres Valencia, dos Salamanca, Guadalajara y Granada y uno Zaragoza y Jaén.

53 Gay Escoda, J.M.^a: "La culminación de las reformas de la administración municipal durante la ilustración..." op.cit. p.179.

54 González Alonso, B.: *El corregidor castellano (1348-1808)*. op.cit. p.253.

55 Novísima Recopilación, VII, XI, XXVII. La misma está recogida en Gay Escoda, J.M.^a: "La culminación de las reformas de la administración municipal durante la ilustración..." op.cit. pp.194-229.

56 Definición de Desdévies du Dezert, G.: *L'Espagne de l'ancien régime. Les institutions*, París, 1899, p.160.

pecial protección en las elites oligárquicas locales, un amparo que fue más acusado en Castilla que en Aragón donde ambos eran cargos de nuevo cuño; la desconfianza que generaron entre unos poderes locales recelosos del intervencionismo regio al que fielmente servían los nuevos intendentes; y las tensiones que se dieron en el entorno inmediato de la propia monarquía entre quienes abogaban por profundizar en los proyectos de reforma de la administración y aquellos que veían en estas reformas un peligroso camino de imprevisibles consecuencias, fueron causas suficientes para yugular un proyecto que a lo sumo fue el primer intento que hubo en España por llevar a cabo una racionalización de la administración territorial. Una intención que, finalmente, se quedó en mera pretensión, pues, como a finales de la centuria señalaba León de Arroyal,

*El mapa general de la Península nos presenta cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irreguladísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de una ciudad y tribunales que abrazan dos o tres reinos; en fin, todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión*⁵⁷.

Sin embargo, tras esta mordaz crítica, el propio León de Arroyal no dudaba en reconocer que con la magistratura intencional al menos se pretendió establecer una *total armonía entre las partes y el todo*, con lo que *simplificar el gobierno en términos que sus provincias sean comúnmente útiles*⁵⁸. Un humilde reconocimiento para un cargo cuyo postrero, aunque pírrico triunfo, fue la ya inmediata reunión de las primeras cortes liberales de España, en cuya formación se tuvo como referente la ya lejana división intencional de la monarquía.

57 Arroyal, L. de: , carta IV, op.cit. pp.104-105.

58 Arroyal, L. de: *Ibidem*, carta IV, op.cit. p.110.