

# Gobierno y Justicia en las postrimerías del Antiguo Régimen

## Government and Justice at the End of the Ancien Régime

Alejandro NIETO

Catedrático de Derecho Administrativo. UCM

Recibido: 12 de diciembre de 2003

Aceptado: 19 de diciembre de 2003

### RESUMEN

En la segunda mitad del siglo XVIII, las relaciones entre las administraciones municipales, los órganos de justicia territorial y la Administración real eran confusas, siendo relativamente frecuentes las situaciones en que autoridades de una de estas administraciones tenían facultades para anular o modificar decisiones de otra. Así, los órganos judiciales tenían capacidad para confirmar o anular actos administrativos emanados de los concejos; o las autoridades reales podían intervenir en materia judicial cuando los acuerdos tomados fueran contra el servicio de Dios, del Rey o del Pueblo.

**PALABRAS CLAVE:** Administración de Justicia, Conflictos entre administraciones, Actos administrativos.

### ABSTRACT

At the second half of the 18<sup>th</sup> century, the relations between municipal administrations, the different bodies of the territorial justice administration, and the Royal Administration were extremely confuse. The situations in which the authorities of one of these administrations had faculties to override or to modify the decisions of the other were not rare. So, the organs of justice had the power to confirm or to set aside an administrative act from the town councils; the authorities of the king could intervene in court matters when the decisions were against God service, or against the King's service, or even against the people's service.

**KEYWORDS:** Justice Administration, Conflicts between Administrations, Administrative Act.

### RÉSUMÉ

Dans la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les relations entre les administrations municipales, les organes de justice territoriale et l'Administration royale restaient confuses: il était fréquent que les autorités d'une de ces différentes administrations avaient des facultés pour annuler, ou bien modifier, les accords d'une autre administration. C'est comme ça que les organes judiciaires avaient la capacité pour confirmer, ou bien pour annuler, des actes administratifs émanés des conseils; aussi bien que les autorités du roi pouvaient intervenir en matière judiciaire quand les accords qui ont été pris seraient contre le service à Dieu, au Roi ou au Peuple.

**MOTS CLÉ:** Administration de Justice, Conflits entre administrations, Actes Administratives.

## **KURZFASSUNG**

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts waren die Beziehungen zwischen den städtischen Verwaltungen, den Organen der territorialen Justiz und der königlichen Verwaltung so miteinander verwoben, dass relativ häufig Situationen vorkamen, in denen die Behörden einer dieser Verwaltungen Entscheidungen der anderen aufheben oder abändern konnten. Auf diese Weise vermochten die Justizorgane Verwaltungsakte, die aus den Räten kamen, zu bestätigen oder aufzuheben; die königlichen Behörden konnten aber auch im Gerichtswesen einschreiten, sobald die getroffenen Entscheidungen gegen Gottes-, Königs- oder Volksdienst gerichtet waren.

**SCHLAGWÖRTER:** Gerichtsverwaltung, Konflikte zwischen den Verwaltungen, Verwaltungsakte

**SUMARIO:** 1. Planteamiento. 2. Control judicial de los acuerdos gubernativos de los concejos. 3. Control judicial de la inactividad administrativa. 4. Intervención gubernativa en los acuerdos de los concejos. 5. Tutela gubernativa y potestad disciplinaria judicial sobre los comportamientos irregulares de los jueces inferiores. 6. Revisión judicial de los autos de la Justicia inferior. 7. Recortes de la autonomía local: intervención de la Administración Real en las actuaciones gubernativas de los concejos.

### **1. Planteamiento**

En este trabajo -y desde la modestia de quien no es académicamente historiador del Derecho- me propongo examinar las confusas relaciones que, en la segunda mitad del siglo XVIII y en el ámbito de las pequeñas villas de la provincia de Palencia, trababan los distintos órganos de la Justicia territorial, la Administración real y los órganos concejiles, ilustrándolas con ejemplos y causas manuscritas procedentes de mi archivo personal y del municipal de Tariego de Cerrato. Nada nuevo va a decirse aquí, pero quizás no sea del todo inútil -y, por el contrario, sí manifiestamente arriesgado- replantearse unas cuestiones a las que la historiografía dominante nunca ha dedicado la atención que se merece.

Los protagonistas del análisis van a ser: a) la Real Chancillería de Valladolid con su Sala de los alcaldes de hijosdalgo, b) el intendente y corregidor de Palencia y su Teniente alcalde mayor del Adelantamiento de Campos, c) los concejos de Tariego de Ríopisuerga, Dueñas, Cevico de la Torre, Hontoria y Valle de Cerrato, d) los alcaldes ordinarios de estas villas. Sin necesidad de entrar en el debate sobre la naturaleza jurídica y funciones de estos órganos, avanzamos ya que en este escenario van a actuar del siguiente modo: la Chancillería como tribunal competente para dictar sentencias en primera instancia y de apelación contra los autos de las Justicias inferiores así como para disciplinarles personalmente y, sobre todo, para revisar los acuerdos gubernativos de los concejos; el alcalde mayor del Adelantamiento de Campos como “brazo judicial” de la intendencia y corregimiento de Palencia; el intendente y corregidor como órganos gubernativos (que en lo judicial actúan a tra-

vés de su Teniente alcalde mayor); los concejos como órganos exclusivamente gubernativos y, en fin, los alcaldes ordinarios como órganos exclusivamente judiciales (puesto que van a ser dejadas aquí a un lado sus competencias de policía y, en general, administrativas).

Inmediatamente vamos a comprobar que las relaciones entre todos estos órganos fueron variadas y confusas como consecuencia de la ambigüedad de su naturaleza y la pluralidad de sus funciones y que, en su conjunto, resultan difíciles de comprender para el jurista moderno anclado en creencias, como la separación de poderes, el estado de derecho o el principio de legalidad, que resultan anacrónicas para la época estudiada.

## 2. Control judicial de los acuerdos gubernativos de los concejos

Los acuerdos de los concejos municipales eran de naturaleza inequívocamente gubernativa puesto que carecían por completo (con una sola excepción, a la que se aludirá más adelante) de competencias judiciales. Contra tales acuerdos no cabía recurso gubernativo alguno puesto que ello hubiera supuesto una agresión al principio de la autonomía local. El control corría entonces a cargo exclusivamente de los tribunales territoriales (en el ámbito estudiado la Real Chancillería de Valladolid) frente a cuya intervención no operaba el blindaje ordinario de la autonomía. Se trataba, en sustancia, de un control judicial genuino puesto que todavía no se había introducido en España la técnica francesa de la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo. Los vecinos agraviados podían acudir a la Chancillería, que tenía facultad para confirmar o anular el “acto administrativo” impugnado e incluso para sancionar al concejo o a los miembros del Ayuntamiento en el supuesto de acuerdos torticera o temerariamente adoptado.

Veamos un ejemplo tomado de la interminable lista de pleitos seguidos por miembros de la familia Nieto contra los concejos de Ledesma, Cubillas de Santa Marta y Cevico de la Torre sucesivamente.

a) La sentencia de la Sala de Alcaldes de Hijosdalgo de la Real Chancillería de Valladolid, de fecha 17.12. 1590, nos ilustra muy bien sobre el acuerdo del concejo (el “acto administrativo” en la terminología de hoy) y el recurso judicial interpuesto contra el mismo: “En la villa de Valladolid a 16 días del mes de mayo de 1589 estando nuestros alcaldes de los hijosdalgo de nuestra Audiencia haciendo audiencia pública pareció ante ellos Gonzalo de la Concha, en nombre de Hernando Nieto de Porres y con su poder presentó ante ellos una petición y demanda... y dijo que siendo su parte hombre hijodalgo, caballero notorio de sangre de solar conocido... los contrarios (el Concejo de Ledesma) le habían empadronado y sacado prendas de pechos de pecheros... suplicándonos que por sentencia definitiva pronunciásemos y declarásemos a dicho Hernando Nieto por hombre hijodalgo notorio de sangre de sí y de su padre, abuelo, bisabuelo y ascendientes... condenan-

do a las partes contrarias a que entonces y de allí adelante le guarden la dicha su hidalguía y posesión de ella y que le quitasen y tildasen de los padrones de los pecheros y que no le pusiesen ni repartiesen en pechos ni derramas reales ni concejales con que contribuían los pecheros”.

La sentencia de la Chancillería -que se dictó con la celeridad propia de la época antes de los dos años- no pudo ser más contundente: “Fallamos que la parte de Hernando Nieto de Porres probó su petición y demanda, dámosla por bien probada ... y por ende debemos condenar y condenamos al Fiscal y concejo y hombres buenos de Ledesma a que ahora de aquí adelante ni en tiempo alguno no le echen ni repartan pedidos ni monedas ni otros ninguno pechos ni tributos reales ni concejales y a que le guarden y hagan guardar todos los honores, franquezas, exenciones y libertades que a los otros hijosdalgo suelen, deben y acostumbran ser guardados” (más las costas).

b) En 1778 se reprodujo el pleito instado ahora por Juan Nieto Cocolina, descendiente de D. Hernando, quien se dirigió directamente a la Chancillería pidiendo se declarase su estado noble una vez probada, como así se hizo, su filiación y entronque legítimo con su antepasado. A dicha petición se opusieron el Fiscal, el Procurador sindico general y algunos vecinos de la villa de Cevico de la Torre, pero la sentencia de 2.12.1778 fue estimatoria.

c) Ocho años más tarde nuevo conflicto ante la misma Sala instado ahora por D. Narciso y D. Benito, hermanos de D. Juan, quienes consideraban que la misma condición y limpieza de sangre les había de corresponder a ellos. Pero fue el caso que Carlos Calleja, diputado del común de Cevico, y otros vecinos “dijeron y protestaron no parase perjuicio a su derecho la compulsa de la escritura de D. Juan Nieto, a quien confesaban hermano de los reclamantes, respecto de que fue litigada sin intervención de Cevico de la Torre”.

No obstante, y como era de prever, la sentencia de 16.5.1786 fue estimatoria y la Sala no sólo condenó en costas a los oponentes sino que impuso -por temeridad- una multa de doscientos ducados de vellón “a los vecinos otorgantes de los poderes en cuya virtud se ha hecha la oposición”.

Como se ve -y salvo que quien actuaba era un tribunal ordinario y no contencioso administrativo- el esquema de la revisión judicial de los “actos administrativos” era igual que el de ahora y no afectaba lo más mínimo a la autonomía municipal. El único dato insólito que hemos detectado es la imposición de una multa personal no tanto a los autores del acto impugnado sino a los litigantes que habían provocado la formalización del proceso.

### **3. Control judicial de la inactividad administrativa**

El control judicial de los actos administrativos expresos dejaba -entonces como ahora- un hueco de inmunidad porque, si se estaba produciendo una lesión jurídica

por mera pasividad sin llegar a adoptar acuerdo alguno, no había posibilidad de impugnar un acuerdo inexistente. Es el problema de la inactividad administrativa que tantos quebraderos de cabeza ha producido y tanto ha desacreditado a la jurisdicción contencioso-administrativa durante dos siglos.

En el Antiguo Régimen la cuestión era la misma pero existía un remedio que en el Derecho español se ha perdido, aunque todavía se conserva en otros Ordenamientos europeos y americanos. En el siglo XVIII el vecino agraviado por la pasividad de un concejo podía dirigirse al tribunal solicitando su protección y la Sala podía ordenar al concejo que adoptara inmediatamente el acuerdo omitido. Y más todavía: podía ordenar al concejo que adoptase un determinado acuerdo (es decir, le prescribía su contenido) pena de desobediencia si no lo hacía.

El caso que a continuación va a relatarse (tomado también de mi archivo particular) es singularmente complejo porque el concejo, para esquivar el delito de desobediencia, no se pronunció frontalmente contra el Real Despacho emitido por la Chancillería sino que acudió a mil pretextos para ir dilatando la adopción del acuerdo. La relación del caso tiene que ser inevitablemente prolija pero servirá, de paso, para contribuir al conocimiento de la situación social y de las relaciones institucionales en los últimos años del Antiguo Régimen.

En 1775 se había despachado por la Sala de Alcaldes de hijosdalgo de la Chancillería de Valladolid una carta ejecutoria de reconocimiento de estado noble a favor de D. Santiago de Cossío, residente primero en Tariego de Ríopisuerga y luego en Palencia. Despacho que, de acuerdo con los trámites previstos, fue presentado sucesivamente en los concejos de la villa y de la ciudad y en ambas fue aceptado sin protesta alguna. Mas sucedió que a principios de siglo Rafael, hijo primogénito de Santiago, fue a vivir a Dueñas, y cuando presentó el Despacho de su padre, el concejo no lo aceptó. Por cuya razón Rafael acudió a la Chancillería para que le entregase un Despacho similar a su nombre, como así se hizo el 20.10.1814.

Pero al presentarlo al concejo de Dueñas, éste -que no tenía la menor intención de reconocerle el estado noble- se inventó una serie de pretextos, tan burdos como eficaces. A tal propósito lo primero que se hizo fue convocar irregularmente al concejo, que consecuentemente no pudo reunirse para aceptar el Despacho. Con lo cual Rafael tuvo que recurrir de nuevo a la Chancillería, que ordenó una convocatoria regular. Y así se hizo, pero señalando un día laborable, de tal manera que no pudieran asistir los vecinos labradores, que eran la mayor parte y el concejo tampoco pudo reunirse. Nueva petición de Rafael a la Chancillería y nueva orden de ésta para que el concejo se convocara en debida forma. A la tercera va la vencida y efectivamente se reunió el concejo, pero el escribano inició con voz lenta la lectura del expediente completo de declaración de hidalguía o, por decirlo con las palabras de la posterior protesta de Rafael: “continuando (el alcalde y el escribano) su malicia, la más refinada que pueda ser, eligieron el leer las Reales Provisiones y documentos, que comprenden más de ciento veinte hojas, obra que sobre ser pesada e intem-

pesta, era preciso que se fastidiase al vecindario porque al no entender su contenido en la mayor parte, poco a poco se fueron marchando cada uno a su labranza y granjerías”.

Nueva protesta, nueva orden de la Chancillería y nuevas dilaciones del concejo, ahora con el pretexto de que había otros asuntos más urgentes. Así fueron trascurriendo los meses hasta que la Chancillería puso un ultimátum al alcalde, apercibiéndole de que si no se reunía el concejo inmediatamente se le impondría una multa personal de cien ducados. Y efectivamente se reunió, al fin, el día de Navidad de 1814, pero el escribano advirtió que no podía tomarse decisión alguna porque la ejecutoria no estaba compulsada y para compulsarla precisaban del original, que se encontraba en el archivo de la Chancillería. Y no contentos con esto, posteriormente pusieron toda clase de obstáculos a su aceptación inventándose insuficiencias y defectos, que provocaron unas largas y costosísimas diligencias bajo el rótulo de un “expediente instructivo” que ocupó varios centenares de folios. Hasta que al fin, y siempre impulsados por las incesantes conminaciones de la Chancillería, se reunió el concejo y, entrando en el fondo del asunto, desestimó la petición del hidalgo invocando diversos pretextos legales y, sobre todo, “porque dicho Cosío se presentó en esta villa fugitivo y huido de la de Tariego por perseguirle las tropas españolas en el año 1809 por apasionado de los franceses y del gobierno intruso, con cuyo motivo los capitulares de aquel año no pudieron negarle la vecindad en esta villa por ser agraciado de dicho gobierno, pues por él obtuvo el destino de recaudador de las rentas del Monasterio de San Isidro... y de ningún modo tuvo adhesión a la causa justa de la nación y del rey como es público y notorio”.

El acuerdo parecía ilegal y hasta descabellado, pero era acuerdo al fin y al cabo: lo que significaba que la inactividad administrativa había sido superada y que, en consecuencia, ya podía impugnarse ante la Sala de Alcaldes de los hijosdalgo de la Chancillería, como así hizo inmediatamente Rafael, donde obtuvo, con la oposición del concejo, pero con el apoyo del Fiscal, que excepcionalmente se puso de parte del recurrente, una sentencia favorable en la que se condenó al concejo y vecinos de Dueñas, “y se les apercibe seriamente que en lo sucesivo sean más obedientes a los superiores mandatos de la Sala sin retardar su cumplimiento pena que lo contrario haciendo serán castigados con mayor rigor”. Pero el rigor, de momento, ya era suficiente puesto que las costas supusieron para el concejo y vecinos la elevadísima suma de 3.654 reales.

#### **4. Intervención gubernativa en los acuerdos de los concejos**

Si el control judicial de los acuerdos municipales era el medio habitual de protección de los derechos de los vecinos frente a los eventuales abusos de la autonomía local, queda por ver ahora cuál era el papel de las Autoridades reales provinciales y en qué medida podían intervenir en la vida de los concejos a despecho de la autonomía de éstos.

En los Ayuntamientos que presidía el corregidor era clara su influencia sobre los acuerdos que se adoptasen. La cuestión era distinta, no obstante, cuando se trataba de los concejos abiertos de las villas pequeñas: aquí, una vez adoptado el acuerdo sin participación alguna del oficial real ¿cabía alguna intervención posterior del intendente o del corregidor? Ante ellos no procedía recurso formal alguno que, como acaba de verse, correspondía exclusivamente a la Chancillería; pero no es seguro si cabía, o no, alguna otra forma de intervención que diera sentido a lo establecido en el capítulo XXXIX de la Instrucción de Intendentes y Corregidores de 1749 y que se reiteró más tarde en la Real Cédula de 15.5.1788: “sobre todo examinarán con atención lo que en las leyes de estos reinos se halla establecido... *para el gobierno político y administrativo de los pueblos*, con todo lo demás que pudiere conducir a beneficio de mis vasallos y prosperidad de mis dominios, a fin de observarlo, practicarlo y *hacerlo ejecutar* oportuna y prudentemente”. Ahora bien ¿hasta dónde podía llegar esa tutela genérica?

Martínez, en su *Librería de Jueces* (ed. 1788, III, p. 67) ha transcrito el capítulo de una Instrucción que describe perfectamente el mecanismo operativo de la intervención: “el corregidor no embarace las resoluciones de los Ayuntamientos en lo acordado por la mayor parte, sino en el caso de ser opuestas al servicio de Dios y del Rey o bien universal del Pueblo, en cuyo caso lo puede hacer y dar cuenta a Su Majestad; y que si lo hiciera de otra forma, esté obligado el Procurador General y del común a ocurrir a la Audiencia o al Consejo para su remedio”.

En resumidas cuentas, por tanto, este control operaba así: a) la regla era la no intervención; b) la excepción entraba en juego en los contados supuestos en los que los acuerdos fueran contra el servicio de Dios, del Rey y del Pueblo; c) realizada la intervención era a los oficiales de la villa a los que correspondía apelar contra ella. El esquema no podía ser, pues, más sencillo, independientemente de cómo funcionara en la práctica y de los posibles excesos que pudieran cometerse ya que es manifiesto que, al amparo de una cláusula tan elástica como el servicio del Rey del Pueblo, cualquier intervención podía legitimarse.

### **5. Tutela gubernativa y potestad disciplinaria judicial sobre los comportamientos irregulares de los jueces inferiores**

Si hasta ahora se han ido examinando las relaciones entre los concejos municipales (en su indiscutible condición de órganos gubernativos) y las Autoridades reales provinciales y los tribunales, a partir de este momento va a iniciarse el estudio de las Justicias inferiores (alcaldes ordinarios) en la doble vertiente de su comportamiento (y responsabilidad) personal y de sus resoluciones (autos y sentencias).

Empezando por lo primero, es de notar la importancia que entonces se daba a lo que hoy se denomina “inspección de tribunales”. El ordenamiento real daba, en efecto, singular relieve al funcionamiento correcto de la Administración de Justicia

inferior, que sometía a la tutela de los intendentes y corregidores en los términos del capítulo XXXIX de la Instrucción a los mismos de 1749: “examinarán con atención lo que en las leyes de estos reinos se halla establecido... para la buena administración de justicia (a fin de) hacerlo ejecutar”. Facultad ratificada en el capítulo IX de la misma Instrucción al establecer que “será el especial cuidado y encargo de los intendentes... evitar que las Justicias de los pueblos procedan con parcialidad, pasión o venganza... para lo cual podrán llamarlas, advertirlas de su obligación y aperebirlas cumplan con ella; y no bastando darán cuenta con justificación al tribunal superior a quien tocare, según la calidad del negocio, para que por él sean castigadas y se eviten las inquietudes que suele ocasionar el poderío abusivo de las Justicias y otras personas que aumentan en las repúblicas la envidia, el ocio y la codicia, con grave perjuicio de sus conciencias”. Lo que, según la Real Cédula de 5.3.1760 era, por cierto, una facultad “puramente gubernativa y económica”.

A mi entender, esta intervención gubernativa superior en modo alguno afectaba a la independencia judicial puesto que el corregidor se limitaba a denunciar el caso a los tribunales y en cambio resultaba enormemente útil: una especie de inspección judicial o de defensor del justiciable. Porque si poner los hechos en conocimiento de la Chancillería costaba tiempo y dinero -en razón a la lejanía y a la inexcusable presencia de abogado y procurador- resultaba mucho más rápido y barato acudir directamente al intendente o corregidor.

En cualquier caso, en este mecanismo se combinaban con rara habilidad el paternalismo ilustrado, que defendía a los súbditos con la tutela e intervención de las Autoridades reales, y el respeto más exquisito a la independencia judicial. Las justicias inferiores, en suma, se sentían vigiladas por el intendente y el corregidor, pero no estaban legalmente obligadas a atender sus amonestaciones y contaban con la garantía de que únicamente podían ser sancionados por un órgano judicial.

La confusión podía venir, no obstante, cuando en la misma Autoridad concurrían facultades gubernativas y judiciales, como era el caso de los corregidores. Porque entonces el corregidor (en su función gubernativa de “inspector de justicias”) detectaba una irregularidad e inmediatamente después (en su función judicial de juez superior) disciplinaba al juez culpable. Una anomalía de bulto ciertamente, pero que en la práctica no llamaba la atención cuando el corregidor no actuaba directamente como juez superior sino que lo hacía a través de su Teniente alcalde mayor (su brazo judicial, como me he atrevido a llamarle antes). En el archivo municipal de Tariego se conserva un testimonio de estos procedimientos.

En 1764 hubo un incidente en Tariego en el que participaron varias autoridades de distinto orden. La primera decisión -de inequívoca índole gubernativa- partió del concejo y consistió en una orden dirigida a varios ganaderos para que retirasen las cabezas de ganado que excedían del cupo que se les había adjudicado. Como este mandato no fuera voluntariamente cumplido, entró en juego el alcalde ordinario, como Justicia, encargado de hacerla ejecutar. Mas he aquí que el alcalde tampoco



fue obedecido y toleró la resistencia sin aplicar los medios -multa y prisión- de que disponía para doblegarla. Ante esta situación los ganaderos perjudicados acudieron al Intendente de Palencia, quien, a través del Alcalde mayor del Adelantamiento de Campos, ordenó a las Justicias de Tariego que procedieran a obligar al cumplimiento del acuerdo del concejo, conminándoles a ellas (es decir, al propio alcalde ordinario) con una fuerte multa personal caso de que no actuaran inmediatamente con la diligencia debida. La eficacia de esta advertencia fue fulminante puesto que el alcalde ordinario, para esquivar la multa que le amenazaba, conminó a su vez a los ganaderos resistentes, quienes se apresuraron a retirar los ganados sobrantes antes de que fueran ellos los multados.

## 6. Revisión judicial de los autos de la Justicia inferior

La impugnación de las sentencias (autos definitivos en la terminología procesal de la época) era una cuestión singularmente compleja y confusa por varias razones, de las que aquí importa recoger las derivadas del órgano competente para resolver y es en este punto donde se da la curiosa circunstancia de que existían varias posibilidades, provocando así la práctica -de legalidad más que dudosa, según Hevia Bolaños (*Curia Philipica*, ed de Lex Nova, 1989, I, p. 248)- de interposiciones simultáneas alternativas.

La primera variante (cuando no excedía de determinadas cuantías) se dirigía ante el propio concejo o cabildo: una figura extraña ciertamente puesto que convertía en órgano judicial a un cuerpo sustancialmente político administrativo y que, además, carecía por completo de cualificación técnica. Y no menos extraño era el procedimiento previsto, dado que quienes conocían la causa eran dos regidores expresamente designados al efecto por el concejo, *junto con el alcalde ordinario que había decidido la primera instancia*; y entre los tres, asistidos por un asesor letrado, resolvían la apelación.

Las probabilidades de que prosperasen estos recursos eran muy escasas, puesto que era inevitable que el concejo se solidarizara con la decisión del alcalde, su presidente. Las ventajas residían en la baratura y comodidad, ya que no resultaba necesario el desplazamiento a la lejana ciudad donde residía la Real Audiencia. A los litigantes correspondía, por tanto, elegir entre la comodidad o la imparcialidad. De hecho, no he encontrado un solo recurso de este tipo, que, según los autores de la época, apenas se seguía, puesto que las partes preferían una vía que les proporcionase más expectativas de éxito, aunque los costes fueran mayores.

La segunda vía era ante el corregidor (o intendente) y su alcalde mayor en cuanto órgano de justicia, de acuerdo con la regla general de que “la apelación se ha de interponer del menor juez ordinario al mayor próximo e inmediato”. Procesalmente la situación era muy clara; mas en la práctica no lo era tanto debido a la circunstancia de que los vecinos veían en el intendente y corregidor un órgano gubernativo

para la protección de sus derechos y con frecuencia acudían a él simplemente para denunciar irregularidades y abusos de las Justicias locales y no como una apelación formal. Y, sin embargo, el intendente enviaba la denuncia a su Teniente alcalde mayor y éste terminaba conociendo un asunto que no había sido apelado. Veamos un ejemplo que aclarará lo que se está diciendo.

En 1777 tuvo lugar en Tariego de Ríopisuerga un grave incidente iniciado con ocasión de un pastoreo en zona tallar acotada, por el que el juez local impuso dos multas sucesivas, por reiteración, de 29 y 32 reales. La cuestión de competencia era dudosa puesto que la Instrucción de montes de 1748 había asignado la *competencia gubernativa* tanto al alcalde ordinario como al corregidor según la cuantía de la multa. Por lo tanto, hubiera podido discutirse si fue correcta, o no, la actuación del juez inferior o si, dada la gravedad de los hechos, hubiera tenido que intervenir directamente el corregidor. El debate, sin embargo, no se centró en este punto sino en otro *inequívocamente judicial*, aunque conexo con el anterior, a saber: la agresión física de unos vecinos a los pastores responsables del abuso y, sobre todo, el auto judicial de envío a prisión a quienes se habían tomado la justicia por su mano y la posterior dilación de actuaciones dado que el alcalde ordinario no tramitaba la petición de libertad bajo fianza que habían solicitado los reos.

Así las cosas, a instancias del Procurador General Síndico de Tariego (que estaba de parte de los vecinos frente al alcalde, que estaba de parte de los pastores, dado que él era propietario de algunas de las reses intrusas) el Alcalde mayor del Adelantamiento de Campos (Teniente y asesor del Corregidor) ordenó de forma inmediata la liberación de los presos y requirió al Juzgado de Tariego para que le elevase la causa cuyo conocimiento recabó para sí mismo. ¿Cómo explicar entonces este juego malabar de intervención en un proceso ajeno y luego una avocación de competencias? Lo que sucedió realmente fue lo siguiente: la Justicia inferior de Tariego estaba tramitando ordinariamente una causa criminal (la agresión física de unos vecinos a unos pastores) y el Procurador Síndico General, entendiendo que la tramitación era deficiente por haberse decretado prisión rigurosa a los reos y no despacharse puntualmente la petición de libertad bajo fianza, acudió al corregidor, pero *no en vía de apelación sino de denuncia*, y éste, después de tomar algunas providencias *avocó la causa* para sí mismo.

Pues bien, aquí nos encontramos con una excepción a la regla de la no avocación, que se autorizaba en los supuestos de negligencia (dilaciones indebidas) del Juez inferior, tal como explica Hevia Bolaños (*ob. cit.*, I, p. 49).

El recurso natural era, con todo, el que se interponía ante la Real Chancillería de Valladolid.

La apelación procedía en principio contra las sentencias (autos definitivos) pero excepcionalmente también contra los autos interlocutorios cuando de su contenido dependía la cuestión principal. En mi archivo particular se conserva

una voluminosa carta ejecutoria de una causa sobre pastos seguida en 1756 entre las villas de Hontoria y Valle de Cerrato.

En la primavera de ese año el guarda de campo de Hontoria sorprendió a un pastor de Valle pastando con ganado de vecinos de esta villa en terrenos del término de Hontoria. Denunciado el hecho, el alcalde ordinario inició proceso criminal de Real Oficio de Justicia ordenando el embargo del rebaño y la prisión del pastor. Un pleito cotidiano que presumiblemente había de seguir el curso procesal normal. Y sin embargo no fue así porque el concejo, justicia, regimiento y vecinos de Valle se personaron ante la Real Chancillería de Valladolid “en grado de apelación, nulidad, agravio o como más convenga” contra los autos interlocutorios de prisión y embargo y el Tribunal Real asumió la competencia para la tramitación y resolución de *todo el proceso y no sólo de los autos formalmente apelados*.

En definitiva, se trataba, por tanto, de una *avocación*, algo que estaba en principio rigurosamente prohibido, ya que, según Hevia Bolaños (*ob. cit.*, I, p. 49), “los jueces superiores, aunque tengan la misma jurisdicción “no pueden quitar a los alcaldes ordinarios de sus pueblos la causa ante ellos pendiente, ni avocarla en sí, ni inhibirse de ella”. Lo que sucede es que -de conformidad con lo dispuesto en la ley 4 del título 17 del Libro 7 de la Recopilación- la apelación de autos interlocutorios era cabalmente la otra excepción a la regla de la no avocación, aunque únicamente en el supuesto de estimación de la apelación, puesto que si se rechazaba, es decir, si se confirmaba el auto interlocutorio impugnado, había de devolverse la causa al juez *a quo*.

## **7. Recortes de la autonomía local: intervención de la Administración real en las actuaciones gubernativas de los concejos**

La postura actualmente dominante insiste en afirmar que los Borbones fueron decididamente contrarios a la autonomía local en parte por su confesado centralismo político-administrativo y en parte también, y sobre todo, porque estaban convencidos de que la autonomía era en realidad un instrumento que, en manos de las oligarquías locales, éstas manejaban perversamente en su propio beneficio. El preámbulo de la Instrucción de 1749 no pudo ser más explícito a tal propósito pues en él se aludía a su “lastimosa decadencia y despoblación”,

*debiendo temerse que sea mayor si particularmente no se cuida por reglas fijas y seguras de que los propios... y los arbitrios tengan su debido destino y sean administrados y beneficiados con pureza, sin las malversaciones y extravíos que comúnmente se han advertido, de reintegrar los pósitos que aseguran su manutención de forma que se consiga el fin de ella, el auxilio u socorro de los necesitados, que los tributos y contribuciones reales se exijan con la debida equidad y justa proporción a los haberes de cada uno, sin que la contemplación a los poderosos grave a los que no lo son y merecen mayor*

*atención por su pobreza, que se eviten y castiguen los fraudes por el grave perjuicio que se sigue a la causa pública en la disminución de las mismas contribuciones, de extinguir las parcialidades y discordias que turban la tranquilidad y embarazan a los tribunales.*

En definitiva, la actitud de Fernando VI y Carlos III en el siglo XVIII recuerda mucho la que adoptó Alfonso XI cuatro siglos antes: al dismantelar las autonomías locales medievales se estaba poniendo de parte de los “pueblos” a los que pretendía liberar de la opresión que, con el pretexto de aquéllas, ejercían las oligarquías.

A lo largo del siglo XVIII la intervención real -y consiguiente decrecimiento de la autonomía municipal- se fue *afirmando fragmentariamente en materias y sectores concretos* que se iban arrancando del concejo con la justificación de los “intereses generales” o de los “intereses de los pueblos”, cuyo defensor genuino y natural era el monarca y no el concejo, dado que éste había perdido su legitimación representativa por causa de la dominación de las oligarquías locales.

Quede claro, de todos modos, que la intervención real sobre determinados sectores o materias no significa un desapoderamiento total de los concejos, que seguían reteniendo las facultades de ejecución más importantes. La Administración Real -tanto la central como la provincial- no estaban en condiciones de desplazar a las Administraciones municipales y por ello se mantuvieron éstas, aunque, eso sí, su gestión dejó de ser autónoma en cuanto que quedó sometida a tutelas y controles de las Autoridades provinciales tanto previas como posteriores. De esta manera se formó un nuevo tipo de relaciones entre las dos Administraciones, que explica la presencia de este nuevo epígrafe.

Empleando la terminología moderna eran competencias “compartidas”: a los concejos correspondía la ejecución dentro de las instrucciones y con los condicionamientos impuestos por las Autoridades provinciales, y entre las facultades reservadas a éstas estaban las de tutela y control de los concejos.

El primer sector intervenido fue el de los pósitos. El Consejo de Castilla -dicho sea crudamente- no se fiaba de los administradores locales ni de las Justicias, a los que consecuentemente había de controlar con mano firme. Su gestión fue sometida a licencia previa de las sacas y entregas de grano así como a la inspección de sus cuentas.

Un segundo sector de intervención fueron los propios (y arbitrios) del Ayuntamiento y aquí también se invocaron razones de intereses superiores. Los bienes de propios eran ciertamente vulnerables: su administración se prestaba a abusos incontables para favorecer a parientes y amigos y su conservación corría peligros manifiestos cuando los que estaban en el poder prodigaban ventas ilegales o, más sencillamente, toleraban las usurpaciones si es que no eran ellos mismos quienes las realizaban. Pues bien, para evitar tales abusos y frenar la acelerada

reducción patrimonial intervino el monarca de forma rigurosa en la administración y disposición de sus bienes y caudales imponiendo autorizaciones previas y controles posteriores.

El tercer bloque material de intervención fue el de los montes (y colateralmente también caza y pesca) pues se consideraba que el egoísmo de una generación -y nada digamos del de un grupo oligárquico- no podía perjudicar lo que pertenecía también a las generaciones futuras y, por descontado, a los intereses del rey, singularmente en la construcción naval. La Instrucción de 1748 fue a tal respecto conocidamente rigurosa.

Como aquí no se pretende hacer una enumeración exhaustiva de las materias reservadas (o compartidas) a la Administración real, baste con lo dicho, aunque conviene insistir que en la práctica la intervención superior que más se solicitaba era la referente al reparto de contribuciones (tanto en los municipios encabezados como en los tributos amillarados), según recordó la Real Cédula de 13.11.1766 al encomendar a los corregidores que vigilasen “que se distribuyan con equidad las cargas concejiles y que no haya abusos de parte de los exentos y a ellos toca oír las quejas y agravios (de los Pueblos) remediando de plano aquellos recursos que sin figura de pleito puedan terminar, dejando a las Justicias los mandatos convenientes en los casos que pidan conocimiento de causa”.

Veamos ahora algunos ejemplos (tomados del archivo municipal de Tariego) de intervenciones de la Administración Real en las actuaciones gubernativas del concejo: uno referente a pósitos y otro a reparto de contribuciones.

En 1764 el procurador general síndico de Tariego de Ríopisuerga presentó un escrito a la Intendencia de Palencia en el que denunciaba que “en consecuencia de la licencia por S.S. concedida, los oficiales de justicia y regimiento de esta villa procedieron al repartimiento de granos de los pósitos, pero ... mi parte experimentó la novedad de no habersele manifestado dicha licencia ni citádosele para que se hallase presente a tal acto, resultando de aquí haberse excedido en el referido repartimiento por lo cierto y justificable de que se entregaron las cédulas correspondientes a algunos labradores, siendo así que éstos no tienen ninguna necesidad, antes bien venden porciones de dicha especie a otros vecinos de forma que mi parte ha advertido el perjuicio notable de que a muchos senareros no se les ha repartido con aquella proporción que es debida y de querer hacerlo con los demás vecinos... y de permitirse tal abuso será muy perjudicial por salir de las facultades concedidas por dicha licencia”. A lo que respondió de inmediato el intendente ordenando que “se libre despacho para que los justicias e interventores del pósito en el término del segundo día presente en el oficio del infraescrito escribano ... el repartimiento que se ha ejecutado” con objeto de verificar si había sido correcto o no.

Justo diez años después se presentó el procurador general síndico de la misma villa ante el Intendente de Palencia denunciando irregularidades en el reparto de contribuciones; y ahora, igual que antes, la Autoridad provincial ordenó “se libre

despacho para que a las personas y comunidades privilegiadas se les haga saber y a los seglares se les notifique para que unas y otros presenten las respectivas relaciones o memoriales jurados de las tierras, viñas, casas y demás predios que en ella tengan... con apercibimiento que no lo haciendo habrá ministro que les apremio a ello”.

Nótese que en ambos supuestos se trataba de un control estrictamente gubernativo y por ende no hacía falta la intervención del Teniente alcalde mayor (como hemos visto antes en otros casos), que resultaba imprescindible cuando se trataba de intervenciones judiciales. Además -y por afectar a competencias “compartidas”- el control superior no estaba sujeto a los requisitos genéricos que se han visto en el número 4 de este artículo.