

Gazofilacio regio y jurisdicción

El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España
(1521-1810)

Ernest Sánchez Santiró



Gazofilacio regio y jurisdicción

El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España
(1521-1810)

Ernest Sánchez Santiró

historia
económica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA
CONSEJO NACIONAL DE HUMANIDADES, CIENCIAS Y TECNOLOGÍAS

CIP. INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

NOMBRES: Sánchez Santiró, Ernest

TÍTULO : Gazofilacio regio y jurisdicción: el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1810)/Ernest Sánchez Santiró

DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2023 | Serie: Colección Historia económica

PALABRAS CLAVE: Nueva España (Virreinato) | Hispanoamérica (Antiguo régimen | Erario regio | Finanzas públicas | Real Hacienda | Gobierno | Administración | Jurisdicción | Historia | Siglos XVI-XIX.

CLASIFICACIÓN: DEWEY 336.72 SAN.g | LC HJ2240 S5

Imagen de portada: Anónimo/Alamy, Imagen de stock, Alegoría de la fortuna y la justicia. ID: 2DCD4RW.

Este libro fue evaluado por el Consejo Editorial del Instituto Mora y se sometió al proceso de dictaminación en sistema doble ciego siendo aprobado para su publicación.

Primera edición electrónica, 2023

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,
03730, Ciudad de México.

Conozca nuestro catálogo en <www.mora.edu.mx>

ISBN: 978-607-8793-95-2 PDF acceso abierto

Hecho en México

Made in Mexico

ÍNDICE

Prefacio	11
Introducción	13
Delimitación del objeto de estudio	14
Historiografía sobre el gobierno de la Real Hacienda novohispana	18
Estructura de la obra	23
Capítulo 1. <i>Iurisdictio</i> . El <i>hispanus fiscus</i> y la conformación del gobierno del erario regio indiano: la Casa de la Contratación de las Indias	26
<i>Iurisdictio</i> y Erario regio	27
Los jueces oficiales de la Casa de la Contratación de las Indias (1503-1552)	37
Capítulo 2. Oficiales reales y contadores de rentas. Los fundamentos del gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1636)	54
Los oficiales reales de Nueva España: al socaire de los ramos fiscales y la guerra	56
De la jurisdicción ordinaria a la especial de Real Hacienda: la aparición de los “jueces oficiales reales”	65
La extensión de la jurisdicción especial de Real Hacienda: los “jueces contadores administradores” de rentas	82

Capítulo 3. Superintendencia. El virrey superintendente, los superintendentes de rentas y dependencias y las juntas de Real Hacienda (1535-1698)	90
El virrey gobernador y la superintendencia de Real Hacienda en el siglo XVI y principios del XVII	91
Las Juntas de Hacienda y sus acuerdos con “fuerza de cosa juzgada”: la modulación de la superintendencia de Real Hacienda detentada por los virreyes	100
Superintendencias y superintendentes de Real Hacienda, cajas reales y aduanas (1602-1661): surgimiento y expansión	104
La edad de oro de los jueces superintendentes administradores de rentas y aduanas (1662-1698)	116
Capítulo 4. Una superintendencia de Real Hacienda disminuida. Los superintendentes de la renta de azogues y de la real Casa de Moneda de México <i>versus</i> el virrey superintendente de Real Hacienda (1700-1732)	133
Trazos y limitaciones de la figura del virrey de Nueva España como superintendente de Real Hacienda a principios del siglo XVIII	134
El juez superintendente administrador general de la renta de azogues (1709)	141
El juez superintendente de la Casa de Moneda de México (1732)	152
Capítulo 5. Dar una cabeza al cuerpo. La superintendencia general de Real Hacienda (1739-1754)	168
“Romper los cancelos de lo privativo e inhibitorio”	169
Los hitos en la conformación de la superintendencia general de Real Hacienda (1739-1751)	174
La acción de gobierno de la superintendencia general de Real Hacienda y sus contrapesos	196
Capítulo 6. Directores y administradores. La irrupción de nuevos oficios y la consolidación del virrey como instancia de apelación en el Erario regio de Nueva España (1764-1781)	206
La Dirección General del estanco del tabaco (1764-1768)	208
La Dirección General del estanco de naipes (1765-1768)	219

La Dirección General de la renta de la pólvora (1766-1767)	223
La Administración de rentas y derechos de Veracruz (1767)	226
La Dirección de la Real Lotería (1770-1779)	234
La Dirección General de alcabalas y pulques (1776-1781)	237
Punto de llegada: la conformación de una red de direcciones generales y administradores de rentas	247
Capítulo 7. Tiempo de definiciones. Debates y proyectos en torno a la superintendencia de Real Hacienda y los intendentes de provincia (1765-1782)	252
El virrey superintendente y el plan de intendencias en la visita general de José de Gálvez (1765-1771): la formación de un compromiso	254
La oposición del virrey Antonio María Bucareli y Ursúa al proyecto de intendentes de provincia (1771-1774)	266
Del proyecto de ordenanzas de intendentes para Nueva España de José de Gálvez como miembro del Consejo de Indias (1774) a la junta revisora convocada por el secretario de Indias (1778)	271
La superintendencia “secreta” de Real Hacienda de Pedro Antonio de Cossío (1779-1782)	277
Capítulo 8. El régimen de intendencias. El orden de gobierno del Erario regio presente en la ordenanza de intendentes de 1786	298
La instauración de una nueva jerarquía de mando	299
La transferencia de la jurisdicción contenciosa de Real Hacienda: la conformación de un gobierno colegiado	305
Intendencias y tesorerías: la provincia como articulación de una nueva territorialidad del gobierno del Erario regio	326
Capítulo 9. ¿Quién gobierna el Erario regio? Contradicciones y respuestas ante el régimen de intendentes de provincia (1787-1810)	333
El superintendente subdelegado de Real Hacienda e intendente general de Ejército y Real Hacienda de México: Fernando José Mangino (1787-1788)	334
Un régimen de gobierno en transformación: el retorno del virrey, el menoscabo de los intendentes y su pugna con los ministros y directores de rentas (1787-1801)	345

La respuesta del Consejo de Indias: la ordenanza general de intendentes y subdelegados de 1803 y su incierta e incompleta aplicación	355
Epílogo: en la antesala de la Constitución y la guerra civil (1808-1810)	366
Conclusiones	369
Fuentes consultadas	383
Índice onomástico	419

Valiéndose de los principios de la Justicia, que, sin ser doctos, aún los más rudos racionales, nos enseña que toda ella consiste en dar a cada uno lo que es suyo.

Duque de Linares (1716).

Por lo que mira a lo jurisdiccional de justicia en las dependencias de rentas, deberéis conocer privativamente de todas las causas, en que tuviere algún interés mi Real Hacienda.

Ordenanza [...] para el establecimiento, 1735.

El desgraciado estado y ruina a que naturalmente ha de venir si no se aplica el pronto remedio que pide tan urgente necesidad, me obligó a romper los cancelos de lo privativo e inhibitorio con que S. M. por su Real Junta de Azogues tiene encargada la administración de este ramo al oidor Don Pedro Malo de Villavicencio.

Duque de la Conquista (1741).

Habrà un tribunal para la dirección de esta renta, con los dependientes necesarios que expresa, en la misma forma que ha habido hasta aquí.

Instrucciones y ordenanzas, 1768 en Fonseca y Urrutia, 1845-1853, t. II, p. 320.

En una palabra señor, todo esto está perdido, nadie quiere obedecer.

Pedro Antonio de Cossío (1782).

Es imposible señor Excelentísimo continuar de este modo. El Real Servicio será perjudicado mientras las Direcciones, excediendo de sus muy estrechas facultades quieran disputar y usurpar las de los Intendentes.

Manuel de Flon (1799).

PREFACIO

El origen de esta obra se halla casi una década atrás, en 2013, cuando publicamos el libro *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*. En ese momento afirmamos: “El orden jurisdiccional estaba presente en el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España”, de ahí que, en diversos apartados, señalamos que había una pluralidad de tribunales en el seno de la Real Hacienda o bien una doble naturaleza –financiera y jurisdiccional– en la contabilidad de dicho erario. Lo que en un inicio eran simples aproximaciones a la problemática jurisdiccional en el mundo de los Erarios regios, fue creciendo en nuestro interés para, con el tiempo, terminar embarcándonos en la elaboración de una monografía referida al gobierno de la Real Hacienda de Nueva España.

Para realizar esta labor hemos incurrido en numerosas deudas que nos es muy grato reconocer. En este sentido, las discusiones, sugerencias, críticas y, en ocasiones, trabajos conjuntos y visitas a archivos entablados con Anne Dubet, José Joaquín Pinto Bernal, Carlos Tormo Camallonga, Antonio Manuel Luque Reina, María del Refugio González, Carlos de Jesús Becerril Hernández, Yovana Celaya Nández, María del Pilar Martínez López-Cano, Carlos Marichal, Luis Jáuregui, Guillermina del Valle Pavón y Andrés Calderón Fernández han sido apoyos imprescindibles para nuestro trabajo. De igual manera que lo han sido los seminarios de investigación, cursos, conferencias y pláticas en los que hemos coincidido y entablado con Carlos Garriga, Marta Lorente, Beatriz Rojas, Rafael Torres Sánchez, Sergio Solbes Ferri y Agustín González Enciso, así como el diálogo mantenido con nuestros estudiantes de posgrado dedicados al estudio de los Erarios

regios indianos, como Carlos Alfonso Díaz, José Luis Galván Hernández, Rodrigo Gordo de la Huerta y Johan Sebastián Torres Güiza. A todos ellos mi más profundo agradecimiento. Pido disculpas de antemano por cualquier olvido u omisión, aclarando también que cualquier error o falencia es responsabilidad exclusiva del autor.

Finalmente, hay que señalar que esta obra ha recibido el apoyo del proyecto Gobierno y Administración de la Real Hacienda de Nueva España, Siglo XVIII (núm. A1-S-18810), de CONACYT.

INTRODUCCIÓN

A este fin se encamina este Gazofilacio, nombre que corresponde a Erario, Cámara o archivo donde se guarda y deposita no solo la riqueza, sino los títulos, escritura y reglas con que se administran las rentas.

Escalona Agüero, *Gazophilacium Regium*, 1775 (1a. ed. 1647).

Gazofilacio regio, simple remedo del título de la obra de Gaspar de Escalona Agüero, *Gazophilacium Regium Perubicum* (1647), en su extrañeza actual, es una invitación al lector para que se desprenda de una posible mirada anacrónica sobre nuestro objeto de estudio, el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, en la medida en que su comprensión deriva de un objeto vivo en la cultura y el orden político-jurídico de la época moderna, la jurisdicción (*iurisdictio*),¹ entendida tanto en su faceta gubernativa como judicial.² Entre esos dos polos se desarrolla el libro que el lector tiene ante sí.

¹ Un concepto fundamental para nuestra argumentación, al que dedicamos diversas secciones de esta obra.

² Con ello se alude a la imprescindible y, a la vez, difícil delimitación que hubo en la época moderna para distinguir entre las “cosas de gobierno” y las “cosas de justicia”. Mannori, “Justicia y administración”, 2007, y Garriga, “Sobre el gobierno de Cataluña”, 2010, p. 737.

DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Gazofilacio regio, es decir Erario, ya no del templo de Jerusalén, sino del soberano de la Monarquía hispánica, pues ese es nuestro campo de análisis, y no otro, en un espacio específico: Nueva España.³ Y para ello hemos procedido a delimitar los aspectos que, desde nuestro punto de vista, dan cuenta de los componentes de nuestro objeto de estudio. Ello ha implicado, *prima facie*, establecer quiénes estaban investidos por la corona, fuente última de legitimidad del poder público,⁴ para dirigir el Real Haber en su conjunto o en una renta o dependencia específica.⁵ Una búsqueda que ha hecho que subamos al escenario a la actividad hacendaria de virreyes, miembros de audiencias (por ejemplo, oidores, alcaldes del crimen, fiscales), oficiales reales, superintendentes, directores y administradores de rentas e intendentes de provincia. De alguno de estos personajes, y sólo como ejemplo, se han trazado brevísimas semblanzas profesionales o *cursum honorum* para sustentar una argumentación o, llegado el momento, para mostrar la naturaleza de los empleos y el perfil de los encargados de ejercer el gobierno del Erario regio.

Pero no sólo había que localizar a los personajes. La comprensión del gobierno del Erario regio de Nueva España ha requerido también que se determinase la condición política de estos actores, a fin de que pudiesen regir y gestionar las rentas de la corona, lo cual, como veremos, implicaba establecer una relación de dominio sobre los causantes fiscales y los múltiples y variados empleados de la Real Hacienda. Y de ahí surge la comprensión de estos individuos como “oficios públicos”, con independencia de que fuesen ejercidos en propiedad, es decir, de manera vitalicia o en comisión. Ahora bien, ante la existencia de un orden de gobierno jurisdiccional en la

³ Esto es así, ante la creciente conciencia historiográfica de la existencia coetánea de, al menos, tres erarios en Nueva España, el regio, el eclesiástico y el municipal, al que cabría añadir, con todos sus matices en cuanto a la condición de fisco, el Estado del marquesado del Valle de Oaxaca y la necesidad de constatar y analizar su interacción. Celaya Nández y Sánchez Santiró, *Hacienda e instituciones*, 2019. Para el caso del fisco señorial fundado con Hernán Cortés, véase García Martínez, *El marquesado del Valle*, 1969.

⁴ Becerril Hernández, “Aspectos jurídicos”, 2019.

⁵ Empleamos “dependencia” puesto que el Erario regio de Nueva España, además de cajas reales, también contó durante nuestro periodo de estudio con una Casa de Moneda, fábricas de naipes, pólvora y tabacos o diversas aduanas. En este sentido, el empleo del término “oficina” sólo transmitiría una visión, creemos, administrativa y reducida del objeto de estudio, no siendo el caso. Bravo Lira, “Oficio y oficina”, 1981.

Monarquía,⁶ en este ejercicio hemos privilegiado el estudio de aquellos oficios que estuvieron dotados de jurisdicción en materia de Hacienda, no así de los meros gestores de rentas o dependencias, por más que tuviesen importancia para efectos administrativos, recaudatorios o contables. Llegados a este punto, y ante la evidencia de la presencia medular de esta modalidad de oficios, nuestro trabajo se abocó indispensablemente a la tarea de dilucidar qué se entendía por jurisdicción en la época moderna, qué modalidades de jurisdicción había, cómo se aplicaba esta facultad al Real Haber y cuáles eran los alcances que tenía esta faceta en relación con los oficios presentes en el Erario regio de Nueva España.

Sin embargo, el ejercicio hubiese quedado trunco si no se hubiera atendido la diacronía del fenómeno estudiado. Si bien el gobierno del Erario regio novohispano fue jurisdiccional, no siempre se ejerció de la misma forma, ni por los mismos actores, ni en las mismas condiciones, ni con los mismos fines, al menos no en el mismo grado u orden de prioridad. De ahí que otro de los propósitos centrales de nuestro trabajo haya sido establecer cuáles fueron las principales etapas por las que atravesó dicho gobierno, indicando los contextos en que se produjeron, los principales actores que adoptaron las decisiones, las motivaciones que se adujeron para ello y las consecuencias, no siempre previstas, de los cambios ocurridos.

El estudio que hemos acometido, en su propia enunciación (el gobierno del Erario regio de Nueva España), establecía límites geográficos y temporales. En cuanto a la dimensión espacial, esta ha sido determinada por la sujeción que mostraron los diversos *criados*⁷ empleados de la corona (oficiales reales, contadores, directores y administradores de rentas, intendentes, etc.) a tres entidades dotadas de poder para delimitar el espacio físico del gobierno del Erario regio novohispano: el virrey, las audiencias y el Tribunal de Cuentas. A ellos se sujetaban y reportaban los diversos actores inmersos en los asuntos gubernativos y contenciosos de la Real Hacienda novohispana. Por decantación, resultado de una práctica reiterada en el tiempo, terminó por constituirse un espacio en el cual el Erario regio de Nueva España hacía referencia al Haber Regio ubicado en “el Reino de la Nueva España y sus provincias adyacentes de la Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, las de Yucatán

⁶ Un orden de gobierno que, como veremos, tenía sus raíces en el *ius commune* del bajo medievo. Clavero, *Tantas personas*, 1982-1982 y *Antidora*. *Antropología*, 1991; Floris Margadant, “La consuetudo contra legem”, 1990; Costa, *Iurisdicchio. Semantica*, 2002; Garriga, “Orden jurídico”, 2004 y “Gobierno y justicia”, 2008; Mannori, “Justicia y administración”, 2007, y Gayol, *Laberintos de justicia*, 2007.

⁷ Esta condición se trata en el capítulo 2 de este libro.

y Tabasco”⁸. No siempre fue así, especialmente en el siglo XVI, cuando, por ejemplo, Yucatán gozó de notable autonomía en materia de gobierno de la Real Hacienda, aunque entrado el siglo XVII, con la creación del Tribunal de Cuentas de México (1605), esta se vio severamente limitada.

Por lo que atañe a la temporalidad, si bien en un inicio nuestro propósito se circunscribía al siglo XVIII, vimos la necesidad de ampliar este límite, pues en el siglo XVI aparecen figuras como los oficiales reales y los contadores de rentas, mientras que en el XVII se constituyen los superintendentes de ramos y dependencias (aduanas, fábricas) de la Real Hacienda, además de los propios actores del siglo XVIII; por ejemplo, los directores de rentas y los intendentes de provincia. Lo mismo ocurrió con ciertos organismos como los Acuerdos o Juntas de Hacienda, creados en el siglo XVI y mantenidos hasta 1786. A partir de estas premisas, hemos optado por explicar la naturaleza y posición de gobierno que ocupaban los oficiales reales, contadores o superintendentes de rentas y dependencias en el siglo XVIII. Desde la comprensión del contexto, las causas y los objetivos con los que fueron creados en sus respectivos momentos, a fin de ponderar los cambios que se experimentaron en dicha centuria. Igual consideración se hizo con la facultad de superintendencia y los órganos de gobierno colegiados que aparecieron en los siglos XVI y XVII.

Con estos supuestos, nuestro estudio arranca con los primeros oficiales reales establecidos en Nueva España por la Monarquía hispánica en la década de 1520, al tiempo que se producía el proceso de conquista y colonización, cuyo objetivo fundamental era la protección y promoción de los intereses de la Real Hacienda. Respecto al cierre del trabajo, en 1810, su justificación se encuentra en el cambio de las bases políticas que daban sentido a la existencia de la propia Real Hacienda y, por ende, de su gobierno. Conceptos como nación, constitución política y ciudadanía marcaban tantas rupturas como las que mediaban entre una Real Hacienda y una Hacienda pública o nacional.

Hay que hacer una tercera acotación y se refiere a lo que no trata este libro, pero con lo que está relacionado de manera íntima. Un primer aspecto atañe al fenómeno contable en el marco de la Real Hacienda. En la medida en que los libros de contabilidad del Erario regio eran, por una parte, instrumentos públicos de los cuales derivaban responsabilidades para

⁸ Así se expresaba el Tribunal de Cuentas de México en 1751. Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 11.

los contribuyentes y los diferentes agentes del manejo y gobierno hacendario, y, por la otra, fuente de información sobre el devenir de los diferentes ramos y dependencias, desde los cuales se podía evaluar el desempeño de los empleados de la corona, su estudio constituye un material significativo para la comprensión del fenómeno del gobierno de la Real Hacienda en su globalidad. Sin embargo, la falta de trabajos específicos para la contabilidad de la Real Hacienda de Nueva España en los siglos XVI y XVII,⁹ más allá de la mera enunciación de la existencia de un patrón general de teneduría de libros por cargo y data, no posibilitaba en este momento atender cabalmente esta dimensión.¹⁰

El otro campo que amerita también un estudio específico y que está relacionado con el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España es el que se refiere a los aspectos procesales desplegados por los diversos jueces y tribunales de Real Hacienda.¹¹ En la actualidad, apenas disponemos de algunos trabajos pioneros. En unos, por ejemplo, se da cuenta de modalidades específicas de juicios de Hacienda que existían, tanto en primera instancia como en las apelaciones, para una renta específica (caso de las alcabalas) a finales del siglo XVII y la primera mitad del XVIII.¹² En otros se muestra la interacción entre dos variables, jurisdicción y competencia, en el ámbito de los Erarios regios indianos y, por tanto, incluyendo a Nueva España.¹³ En otros más se reconstruye la composición y funcionamiento de algunos tribunales colegiados, como ocurre con la Junta Superior de la Real Hacienda, o se evidencia el impacto de la fiscalía creada por la corona con el propósito de defender sus intereses hacendarios: la fiscalía de Real Hacienda.

⁹ En este campo, apenas comenzamos a disponer de estudios específicos sobre las diversas modalidades de contabilidad empleadas en el Erario regio de Nueva España, algunos de sus cambios destacables, los objetivos propuestos y, muy parcialmente, los resultados logrados. Avella Alaminos, “La experiencia de la partida”, 2001; Bátiz-Lazo, Hernández Borreguero, Maixé-Altés y Núñez Torrado, “Adoption, diffusion”, 2012; Sánchez Santiró, “Ordenar las cuentas”, 2019 y “La contabilidad de la Tesorería”, 2021; Dubet y Sánchez Santiró, “La Contaduría General”, 2021.

¹⁰ Un primer balance historiográfico general en materia contable para ambas centurias en la Monarquía hispánica, así como su comparación con la francesa, se halla en Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 239-280.

¹¹ Una temática que ha recibido especial atención, si bien genérica, para el siglo XVIII, en el contexto de las reformas que se propusieron al régimen de impartición de justicia. Alejandre, “La crítica de los ilustrados”, 1996; Alonso Romero, *Orden procesal*, 2008. Para un incipiente tratamiento de esta problemática, en conexión con la Real Hacienda, véase Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda”, 2012.

¹² Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021.

¹³ Becerril Hernández, “Aspectos jurídicos”, 2019 y “Competencia y jurisdicción”, 2021.

da de la Audiencia de México (1779-1821).¹⁴ Es necesario, pues, avanzar mucho más en esta problemática.

En la medida en que se consoliden estas dos áreas de estudio (fenómeno contable y dimensión procesal), se podrán vislumbrar las respectivas interconexiones con la esfera del gobierno jurisdiccional del Erario regio.

HISTORIOGRAFÍA SOBRE EL GOBIERNO DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA

Por fortuna, los estudios sobre el gobierno del Erario regio de Nueva España están experimentando un claro proceso de expansión y creciente problematización. Se trata de un campo que, de manera lenta, se ha ido desprendiendo del enfoque mayoritario que existía hasta finales de la década de 1990, que hacía del estudio de la administración hacendaria (estructura de las oficinas, funciones encomendadas, dotación de empleados, su condición salarial, su distribución por rentas, dependencias y territorios, el *cursus honorum* de los diferentes empleados, etc.) el objeto a dilucidar.¹⁵ Trabajos en los que, si bien se solía mencionar, aunque no siempre, la naturaleza jurisdiccional de muchos de los oficios que detentaban los empleados de la corona en el Erario regio, no se postulaba y analizaba el hecho de que dicha condición era la que les dotaba de una posición de poder que, en última instancia, era la que les habilitaba para ejercer “legítimamente” sus cometidos de recaudación, administración y distribución del Haber Regio.¹⁶

¹⁴ Rodríguez García, “El fiscal de Real”, 1985; Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017, “La Junta Superior”, 2019 y “Defensores de la jurisdicción”, 2021.

¹⁵ Trabajos, todos ellos muy valiosos, pues nos han aportado un conocimiento amplio en lo temporal (especialmente para el siglo XVIII), sectorial (por rentas: tabaco, pulques, alcabalas, naipes, etc.) y en la tipología de los empleados de la administración de la Real Hacienda novohispana. En cuanto a estos empleados, sus condiciones salariales y distribución por oficinas, véase Salvucci, “Costumbres viejas”, 1983; Arnold, *Directorio de burócratas*, 1980 y *Burocracia y burócratas*, 1991. Para las diversas rentas y dependencias, véase Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962; Heredia Herrera, *La renta del azogue*, 1978; Hernández Palomo, *La renta del pulque*, 1979; Villar Ortiz, *La renta de la pólvora*, 1988; Céspedes del Castillo, *El tabaco en Nueva*, 1992; Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014 [original en inglés de 1992].

¹⁶ Sin esa legitimidad, una condición necesaria para el desempeño eficaz (sin implicar eso que fuese eficiente) de sus responsabilidades, los costos de transacción se hubieran elevado a niveles incosteables para el Erario regio. Para la conexión entre legitimidad, instituciones y organizaciones, de la cual las Haciendas regias y públicas son una mera variante, véase North, *Institutions, institutional*, 1990; Bértola y Ocampo, *El desarrollo económico*, 2013; Rozenwurcel y Katz, “Instituciones, desempeño”, 2014; Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016.

Condición diferente es la que presentan otros trabajos, si bien escasos, pero innovadores, de las décadas de 1970¹⁷ y 1990,¹⁸ dado que combinan la dimensión administrativa y la de gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, aunque con un peso desigual entre ambos componentes. En ellos ya se vislumbraba la potencialidad de integrar la variable “gobierno” en la matriz explicativa del desempeño de la Real Hacienda novohispana.

En este mismo horizonte temporal, previo a la década de 2000, pero incorporando ya decididamente el ámbito del gobierno de la Real Hacienda novohispana,¹⁹ se hallan dos aportaciones (compuestas, a su vez, por diversos trabajos) que consideramos fundamentales, si bien están distanciadas por décadas. En la primera de ellas, centrada en el siglo XVI y, marginalmente, el XVII, se entreveraban, como nunca antes, los problemas de organización administrativa y la dimensión jurisdiccional.²⁰ En la segunda, enfocada al siglo XVII y la primera mitad del XVIII, se reconstruían no sólo los perfiles, las trayectorias y los esquemas relacionales de los sujetos, sino también la posición institucional que ocupaban en el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España. Un enfoque que partía necesariamente desde los actores del proceso (oficiales reales, contadores y superintendentes de rentas), dada la metodología de análisis empleada.²¹

¹⁷ Es el caso de la obra pionera de Horst Pietschmann, *Die einföhrung des intendantensystems in Neu-Spanien im rahmen der allgemeinen verwaltungsreform der spanischen monarchie im 18. Jahrhundert* (La introducción del sistema de intendencias en Nueva España en el contexto de la reforma administrativa general de la monarquía española en el siglo XVIII), publicada en alemán en 1972, traducida y editada en español en la década de 1990, de ahí que su horizonte historiográfico fuese la mencionada década de 1970. Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996.

¹⁸ Aquí la obra fundamental es la aportación de Luis Jáuregui (*La Real Hacienda*, 1999), quien incorporó una visión de conjunto de los diferentes órganos de gobierno y oficinas del Erario regio durante el régimen de intendentes en Nueva España.

¹⁹ Ya fuese porque estuviesen centradas en Nueva España o porque hacían de ella el núcleo fundamental de su trabajo, a pesar de contemplar otros espacios indios.

²⁰ Nos referimos a los trabajos desplegados por Ismael Sánchez Bella entre las décadas de 1940 y 1990 (Sánchez Bella, “Edición y utilización”, 1947, “Organismos administrativos”, 1948, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, *La organización financiera*, 1990 [original de 1968], “Las audiencias y el gobierno”, 1977, y “Ordenanzas para los tribunales”, 1991), referidos a la Real Hacienda en Indias (aunque ocupando Nueva España en papel central), en los que se atiende a la jurisdicción que detentaban los diferentes actores, a la intervención de la justicia ordinaria en su desempeño, a la organización financiera y la estructura de sus tesorerías. Tendrían que pasar décadas para encontrar una combinación semejante de temas.

²¹ Se trata de los estudios realizados por Michel Bertrand (“Los cargos de los oidores”, 1992, “La contaduría de las alcabalas”, 1995, *Grandeza y miseria*, 2011 [original de 1999]), en los cuales vemos desfilar oficiales reales, oidores superintendentes, contadores gestores de rentas y dependencias (por ejemplo aduanas, Casa de Moneda), etc., en quienes se combinan los diversos cometidos institucionales y la esfera particular de lucro y poder asociados a la posesión de oficios dotados de jurisdicción.

La influencia de estas aportaciones es clara en la década de 2000, así como la renovación y amplitud que experimentaron estos estudios a partir de entonces. Algunos puntos de arranque de este proceso serían, por ejemplo, el estudio sobre la transición del arrendamiento a la administración general de la renta de alcabalas en Nueva España en el último tercio del siglo XVIII, no por el cambio de gestión de la renta en sí, sino por la reconfiguración que se mostraba en el gobierno hacendario (generalización de las aduanas, desaparición de una contaduría de rentas, establecimiento de una dirección general de alcabalas, etc.),²² o el estudio sobre la acción de gobierno de un personaje, Juan José de Veytia Linaje, en la renta de alcabalas del distrito fiscal de Puebla, entre el siglo XVII y las dos primeras décadas del XVIII. Aquí vemos aparecer el estudio combinado de la jurisdicción, la territorialidad y la administración de rentas y aduanas como marco imprescindible para la comprensión del comportamiento hacendario (ingresos, egresos, etc.) de un territorio mercantilmente relevante del virreinato.²³

A partir de la década de 2010, el factor que sobresale es la ampliación temática y el alcance temporal de los estudios. Se percibe el interés por las relaciones entre gobierno y el control contable durante el siglo XVIII,²⁴ la formación de “recopilaciones” de Real Hacienda como instrumentos de gobierno en el marco de la ordenanza de intendentes de 1786,²⁵ los proyectos y desarrollo de la intendencia de provincia y sus agentes locales,²⁶ la atención a los tribunales colegiados del Real Haber, también en el último cuarto del siglo XVIII y las primeras décadas del XIX (por ejemplo la Junta Superior de Real Hacienda),²⁷ el papel desempeñado por los fiscales de Real Hacienda y su red de agentes fiscales,²⁸ el funcionamiento de la Contaduría General de alcabalas, no sólo como entidad de control contable, sino como tribunal de la Real Hacienda novohispana en los siglos XVII y XVIII,²⁹ sin dejar al margen los estudios relativos a personajes centrales para la Real

²² Sánchez Santiró, “La Hacienda reformada”, 2001.

²³ Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010 y “Juan Joseph de Veytia”, 2014.

²⁴ Sánchez Santiró, “Ordenar las cuentas”, 2019, “La reforma de los mecanismos”, 2019 y “La contabilidad de la Tesorería”, 2021, y Dubet y Sánchez Santiró, “La Contaduría General”, 2021.

²⁵ Sánchez Santiró, “Los libros de la razón”, 2017.

²⁶ Diego-Fernández Sotelo, Gutiérrez Lorenzo y Arrijoa Díaz Viruell, *De reinos y subdelegaciones*, 2014; Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016; Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones*, 2017, y Pérez Hernández, “El gobierno de los subdelegados”, 2017.

²⁷ Galván Hernández, “La Junta Superior”, 2019.

²⁸ Galván Hernández, “Defensores de la jurisdicción”, 2021.

²⁹ Gordo, “Los arrendamientos de alcabalas”, 2018, *La Contaduría General*, 2021 y “Un tribunal y contaduría”, 2021.

Hacienda de Nueva España en el siglo XVIII, como fueron José de Gálvez o el segundo conde de Revillagigedo, en los que afloran los postulados implícitos en la materia de gobierno hacendario, desde la valoración que hacían del estado de las reformas que se habían introducido o las que consideraban era necesario emprender.³⁰

Una constatación adicional. Los temas, periodos y enfoques de análisis presentes en la historiografía relativa al gobierno del Erario regio de Nueva España no constituyen un círculo solipsista. Afortunadamente, conviven y comparten preocupaciones e intereses con la reciente producción historiográfica referente al resto de las reales haciendas de la Monarquía hispánica. Un breve recuento lo muestra.

En lo que atañe a las aportaciones referidas al gobierno del Erario regio de España, vemos que sobresalen los aspectos referidos a la justicia y la Casa de la Contratación de las Indias,³¹ la reforma del gobierno del erario en el contexto de las contiendas bélicas (en especial para la guerra de Sucesión)³² o su estudio durante ciertos reinados (caso de Felipe V),³³ la reconstrucción de la pérdida de protagonismo del estamento letrado en el gobierno de la Real Hacienda y el peso creciente de los “expertos”,³⁴ la reconfiguración del gobierno de las rentas,³⁵ la conformación y evolución de entidades de control y mando como la Tesorería General y su interacción con el “ministro” (o el secretario, superintendente general y gobernador del Consejo) de Hacienda y los intendentes,³⁶ la manera en que se transformó el sistema intendencial en el ámbito de la justicia³⁷ o las reformas promovidas por personajes centrales en el manejo de las oficinas del Erario regio (por ejemplo el ministerio de Ensenada, Lerena, Soler, etcétera).³⁸

Respecto a los Erarios regios indianos, contamos con una producción creciente en torno a las reformas generales promovidas por el marqués de la

³⁰ Celaya Nández, “José de Gálvez”, 2014 y “En su nombre, poder”, 2021.

³¹ Petit Calvo, “Casa y tribunal”, 2003.

³² Dedieu, “La Nueva Planta”, 2000, y Dubet, *Un estadista francés*, 2008.

³³ Castro, *A la sombra de Felipe V*, 2004.

³⁴ Dedieu, “La muerte del letrado”, 2005.

³⁵ Tamés García, “El tribunal de la superintendencia”, 2001, y Solbes Ferri, “Teoría y práctica”, 2005 y “Recaudación de rentas”, 2016.

³⁶ Torres Sánchez, *La llave de todos*, 2012; Dubet, *La Hacienda real*, 2015 y “El cambio en el gobierno”, 2018, y Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019.

³⁷ López Díaz, “Intendencia, justicia”, 2020.

³⁸ Solbes Ferri, *Rentas reales*, 1999 y *Rentas reales*, 2009, y Dubet, “Lerena y la reforma”, 2018 y “La reforma de la administración”, 2021.

Ensenada en el reforzamiento de la vía reservada,³⁹ la Contaduría General de Indias⁴⁰ y los procedimientos, instancias de decisión y debates referidos a las intendencias indianas.⁴¹ En cuanto a la Real Hacienda del Nuevo Reino de Granada, destacan los estudios sobre la interacción entre la reforma fiscal y los mecanismos de gobierno del Real Haber durante el siglo XVIII,⁴² la naturaleza jurisdiccional de la contabilidad,⁴³ la estructura de impartición de justicia en el marco del régimen intencional, la reconstrucción de las disputas competenciales,⁴⁴ el gobierno de rentas (por ejemplo el estanco de tabacos),⁴⁵ las tentativas de instaurar el régimen de intendentes,⁴⁶ los mecanismos de control hacendario del gasto militar a través de la figura de los intendentes de guerra, los comisarios y habilitados castrenses⁴⁷ y el proceso de disolución de la Real Hacienda ante el embate de la guerra civil y la independencia.⁴⁸ Otro Erario regio con creciente atención en lo que se refiere a sus aspectos de gobierno es el del Río de la Plata, donde sobresalen los trabajos respecto al control y manejo del situado de Buenos Aires, transferencia clave para los recursos fiscales rioplatenses,⁴⁹ y el gobierno jurisdiccional de la fiscalidad mercantil, con base en la Aduana de Buenos Aires.⁵⁰ En cuanto al Erario regio de Chile, destaca el estudio sobre los mecanismos de control del gasto de guerra en la frontera a partir de la figura del situado remitido desde Perú en el siglo XVII o la creciente conciencia de la naturaleza jurisdiccional de la contabilidad presente en las cajas reales chilenas.⁵¹ Finalmente, también cabe poner atención en los estudios relativos al Erario regio de Cuba del siglo XVIII, con dos grandes centros de interés: la instauración y desarrollo de

³⁹ Dubet, “El marqués de Ensenada”, 2016.

⁴⁰ Dubet, “Reformar el gobierno”, 2018.

⁴¹ Sánchez Bella, “Las reformas en Indias”, 2002; Castejón, “Réformer la monarchie”, 2014, “Reformar el imperio”, 2017, “Su majestad quiere”, 2020 y *Reformar l’empire*, 2020, y Dubet, “La conflictiva herencia”, 2021 y “El debate sobre las intendencias”, 2022.

⁴² Eissa Barroso, *The Spanish Monarchy*, 2017, y Pinto Bernal, *Reformar y resistir*, 2019.

⁴³ Pinto Bernal, “Más allá de los sumarios”, 2020.

⁴⁴ Pinto Bernal, “El régimen de intendencias”, 2021, y Becerril Hernández, “Competencia y jurisdicción”, 2021.

⁴⁵ Torres Güiza, “El gobierno de la renta”, 2021.

⁴⁶ Parada García y Pinto Bernal, *Las intendencias y el gobierno*, 2023.

⁴⁷ Díaz, “Intendentes de ejército”, 2021.

⁴⁸ Pinto Bernal, *Entre colonia y república*, 2018.

⁴⁹ Wasserman, “Real situado”, 2016, “Recursos fiscales”, 2017, “Crédito para la frontera”, 2020 y “La deuda diluida”, 2021, y Galarza, “La Real Hacienda”, 2019.

⁵⁰ Vaccani, “La Real Aduana”, 2019 y “Las competencias jurisdiccionales”, 2020.

⁵¹ Rodríguez Ridao y Soler Lizarazo, “Mecanismos de regulación”, 2017, y Martínez Barraza, “Sumarios de cargo e ingresos”, 2022.

la intendencia de La Habana,⁵² y el gobierno del gasto naval y militar en la principal plaza fuerte de la Monarquía hispánica en el Gran Caribe.⁵³

Si bien existe una clara diversidad en las problemáticas analizadas, los enfoques y métodos adoptados y en los alcances logrados, una nota común de este repertorio de trabajos es que han trascendido la visión “administrativa” del gobierno de los Erarios regios de la Monarquía hispánica, haciéndose cada vez más presente la dimensión jurisdiccional. De igual forma, en ellos se ha podido constatar, más allá de sus resultados últimos, la “pretensión” de la corona durante el siglo XVIII de acometer, con independencia del territorio en cuestión, un proceso de creciente uniformización (con un significado no siempre unívoco) en el gobierno de las diversas dependencias que conformaban cada una de las reales haciendas indianas, así como entre los diversos Erarios regios indianos y, todos ellos, con el de España, sin que ello significara la pérdida de la dimensión casuística, que terminaba reproduciendo la diversidad y el particularismo. En este ámbito, los estudios han mostrado que muchos de los proyectos de reforma hacendaria y de los hombres de gobierno insertos en redes imperiales que los impulsaron, circularon a lo largo y ancho de la Monarquía. Vistos en conjunto, son hechos historiográficos esperanzadores, pues auguran un desarrollo subsecuente interrelacionado a partir del cual será posible realizar ejercicios comparativos de largo aliento, alcance institucional y cobertura territorial.⁵⁴

ESTRUCTURA DE LA OBRA

La estructura capitular de esta obra se compone de una introducción, nueve capítulos y sus conclusiones. Con ellos se pretende reconstruir la conformación y desarrollo del gobierno del Erario regio de Nueva España entre los siglos XVI y XIX. En el primer capítulo se asienta el significado del término jurisdicción y su conexión con la dimensión hacendaria presente

⁵² Amores Carredano, “El intendente de La Habana”, 2007, “A intendência de Havana”, 2019 y *Política, Hacienda* (en prensa).

⁵³ Serrano, “Metodología en el análisis”, 2006 y “Tesorería y cajas”, 2021.

⁵⁴ En este sentido, destacan trabajos recientes que muestran la creciente conciencia que hay en cuanto a la necesidad de analizar la interacción entre los diversos Erarios regios de la Monarquía hispánica (Torres, “Tejiendo una Hacienda”, 2018; Bertrand y Moutoukias, *Cambio institucional*, 2018) y la riqueza derivada del ejercicio de comparar el régimen de gobierno de las reales haciendas coetáneas, como es el caso del trabajo que atiende a los Erarios regios de las monarquías española y francesa en el siglo XVIII. Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022.

en la época moderna, así como la formulación del orden de gobierno del Erario regio indiano en la primera mitad del siglo XVI, donde la figura de los jueces oficiales de la Casa de la Contratación de las Indias es el punto medular. El segundo capítulo reconstruye los fundamentos del gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, desde el momento de la conquista hasta la década de 1630, haciendo hincapié en dos figuras: los oficiales reales y los contadores de rentas. El tercer capítulo muestra la aparición de una función de gobierno (la superintendencia) y de unos agentes portadores de esta actividad (los superintendentes), en una pluralidad de rentas y dependencias del Real Haber, durante su aparición (el siglo XVI) y su expansión (el siglo XVII). El cuarto capítulo se centra en una problemática toral para el desarrollo del gobierno de la Real Hacienda durante el siglo XVIII: las facultades hacendarias del virrey de Nueva España. A partir de sus relaciones con los oficiales reales y los superintendentes de rentas se perfila el estado que guardaba la superintendencia de Real Hacienda a finales de la década de 1720. El quinto capítulo reconstruye el proceso de formación de una superintendencia *general* de Real Hacienda del virreinato como cabeza rectora, durante las décadas de 1730 y 1750, y la labor que, a partir de entonces, pudieron emprender los virreyes de Nueva España como centro del gobierno del Real Haber. El sexto capítulo muestra el impacto de la visita general de José de Gálvez (1765-1771) y su posterior ministerio como secretario de Indias durante las décadas de 1770 y 1780 en la estructura de gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, privilegiando en la exposición la aparición de las direcciones generales de rentas y dependencias y la transformación del virrey en instancia de apelación en las causas de Real Hacienda. El séptimo capítulo atiende a dos preguntas, si bien paralelas, no necesariamente interconectadas, que se plantearon entre mediados de la década de 1760 y principios de la de 1780, las cuales remitían a los objetos del debate entre los actores del momento: por una parte, ¿qué atributos debía tener el superintendente de Real Hacienda? y ¿quién debía detentar este cargo? Por la otra, ¿qué modelo de intendencia de provincia se iba a implantar en Nueva España, por contraste con experiencias previas, en especial, la introducida en La Habana en 1764? El octavo capítulo presenta el modelo de gobierno del Erario regio de Nueva España que se contempló en la ordenanza de intendentes de 1786, a partir de tres ejes: la reconfiguración de la jerarquía de mando, la transferencia de la jurisdicción contenciosa y la creación de una estructura de gobierno provincial del Real Haber. El noveno, y último capítulo, que abarca desde 1787 y llega a la crisis general

de 1810, muestra el establecimiento e impacto del régimen de intendentes en la Real Hacienda novohispana, poniendo de manifiesto las contradicciones que generó este nuevo orden de gobierno y las acciones institucionales que se fueron proponiendo ante ellas y, también, ante los nuevos retos que se fueron presentando. Finalmente, en las conclusiones se procede al tratamiento de dos cuestiones: la caracterización de los contenidos que definieron el gobierno jurisdiccional del Erario regio de Nueva España y la elaboración de una propuesta de periodización de dicho fenómeno en el largo plazo (1521-1810).

CAPÍTULO 1.

IURISDICTIO. EL HISPANUS FISCUS Y LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO DEL ERARIO REGIO INDIANO: LA CASA DE LA CONTRATACIÓN DE LAS INDIAS

La estructura política predominante en el Occidente europeo de la época moderna fue el Estado jurisdiccional.¹ Estado, en tanto un señor ejercía con distintos grados de efectividad los poderes del *imperium* sobre un espacio específico compuesto corporativamente, lo que le habilitaba para impartir justicia, exigir tributos y llamar a la guerra.² Jurisdiccional, en la medida en que nos hallamos ante una cultura y orden político (de orígenes tardomedievales y que perdurará hasta la crisis constitucional de finales del siglo XVIII y las tres primeras décadas del XIX, según los países)³ en el que, y a diferencia del Estado contemporáneo, no primaba el acto administrativo, sino lo judicial y el gobierno “por magistraturas”;⁴ términos sobre los que profundizaremos más adelante, pues son piezas fundamentales de nuestro argumento.

¹ Historiográficamente, esta formulación presupone la crítica a las inconsistencias atribuidas a un genérico Estado denominado “moderno”, donde la función administrativa, ejercida en el marco de un gobierno “absoluto”, habría sido la nota *predominante*. Fioravanti, “Estado y constitución”, 2004, pp. 18-22; Mannori, “Justicia y administración”, 2007, pp. 127-131. A pesar de compartir muchos de los supuestos, la fórmula “Estado jurisdiccional” ha sido cuestionada por diversos autores de la historiografía crítica del derecho. Como ejemplo de ello, véanse Clavero, *Tantas personas*, 1986, y Garriga, “Orden jurídico”, 2004.

² Espacio que debe ser entendido en sentido político como objeto de dominación de un señor que trasciende la suma de tierras que en él están comprendidas. En el fondo, todas esas actividades del señor podían quedar resumidas bajo la expresión “defensa del territorio y de tutela del orden y de la paz interna”. Fioravanti, “Estado y constitución”, 2004, pp. 14-15.

³ Para la larga pervivencia de esta cultura, véase Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 24-25.

⁴ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, p. 131, y Mannori y Sordi, “Justicia y administración”, 2004, pp. 66-68.

Si bien existía este orden político general, es imposible obviar que los Estados jurisdiccionales desarrollaron, a partir del siglo XVI, una creciente capacidad para crear estructuras hacendarias enfocadas a recaudar, gestionar y distribuir enormes cantidades de recursos materiales, levantar ejércitos y/o armadas e incursionar en la reglamentación de múltiples aspectos (económicos, religiosos, culturales) de la vida de sus súbditos. Gran parte de estos cometidos podían ser asimilados, en una óptica presentista, a una actividad de carácter administrativo, cuando en realidad manifestaban una forma específica de gestión y ejercicio del poder en la que los encargados de dirigir y acometer estas tareas contaban inextricablemente con atribuciones de carácter jurisdiccional,⁵ de ahí que en las siguientes páginas nos aboquemos someramente el contenido básico de esta cultura política.

JURISDICTIO Y ERARIO REGIO

Cabe partir de una consideración: la jurisdicción en el antiguo régimen no quedaba reducida a la mera actividad de impartición de justicia.⁶ Para entender esto hay que regresarse al momento fundacional de dicha cultura jurídica: la baja Edad Media, en la cual se aquilató una noción básica según la cual la *potestas publica* se expresaba mediante el término *iurisdictio*,⁷ que en su sentido más básico y simple significaba “decir el derecho” (*ius dicere*), pero que, como veremos a continuación, comprendía un campo semántico mucho más extenso y complejo. Estamos, pues, ante un concepto clave del lenguaje bajomedieval del poder que sería desarrollado por el *ius commune*, con base en los materiales del derecho tardorromano justiniano y los cánones eclesiásticos.⁸

En este marco, lo destacable ahora es que el significado pleno del término *iurisdictio* se adquiere en la medida en que se le conecta y relaciona contextualmente con la existencia de un entramado de relaciones sociales y jurídicas desiguales, en el que la coerción era una pieza fundamental,

⁵ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, pp. 130-131.

⁶ Y menos si es entendida como la función técnica de impartir justicia con base en la codificación.

⁷ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, p. 132.

⁸ Tarea realizada sucesivamente por glosadores y comentaristas quienes, a partir del derecho canónico y el derecho civil tardorromano, concurrieron a la formación de un derecho culto practicado en un inicio en el mundo de las universidades italianas de la Edad Media, que se expandió desde el siglo XII por el conjunto de la Europa cristiana. Clavero, *Historia del derecho*, 1994, pp. 15-29.

teniendo como base los diversos lugares institucionales que ocupaban los actores sociales y en los que se desenvolvía y se ejercía el poder.⁹ Veámoslo.

Una observación inicial. Durante la baja Edad Media, el lenguaje de la *iurisdictio* terminó siendo equivalente al lenguaje del poder, un hecho que, para su cabal comprensión, hay que remitir a la articulación primaria de la imagen misma del poder y las relaciones que establecía.¹⁰ Así, la primaria y más primigenia es la que asociaba *iurisdictio* a la imagen de un juicio,¹¹ en la que iba inserta una relación de poder, es decir, de situaciones desiguales (superioridad, el que juzga, inferioridad, el que es juzgado) que podían resumirse en la expresión “juzgará, es decir, gobernará” (*iudicabit idest dominabitur*) y que, lingüísticamente, se expresaba en las formas verbales *iudicare* (activa)-*iudicari* (pasiva). Con ello, el contenido del poder, oculto en la envoltura del juicio, se desvelaba sin ambages, aunque sin renunciar por ello al punto de partida que remitía a la forma judicial. Bajo estos supuestos, *iurisdictio* expresaba y representaba una relación de dominio. Pero de aquí se derivaba también una implicación: alguien era justiciable cuando era (o podía ser) culpable o, en su formulación opuesta, si no se era (o podía ser) culpable, no se podía ser justiciable, lo que conectaba de forma indisoluble tres hechos: juicio-responsabilidad-poder.

Con esto en mente, es posible apreciar que la imagen tardomedieval de “juzgar” en absoluto era isomorfa y dotada del mismo contenido del que llegará a tener en el mundo contemporáneo, que restringió la *iurisdictio* a la actividad técnico-jurídica del magistrado. En aquel mundo remitía a relaciones políticas fundamentales, con múltiples aristas y variaciones, pero todas reconducibles a un esquema esencial de dominio. Y aquí, la “autoridad”

⁹ Un texto clave para esta comprensión del concepto *iurisdictio* en el mundo de la baja Edad Media es la obra de Pietro Costa titulada *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale*, enmarcada entre el siglo XII y la primera mitad del XV, que fue publicada en 1969 (y que citamos aquí a partir de la edición de 2002). Una centralidad que le fue otorgada por diversos autores, como Paolo Grossi, Ovidio Capitani, Bartolomé Clavero o Carlos Garriga. Al respecto, véanse la nota introductoria de Grossi y los prefacios de Capitani y Clavero, presentes en la reimpresión de la citada obra de Costa (*Iurisdictio. Semantica*, 2002, pp. V-LXXX), así como la valoración de Carlos Garriga (“Orden jurídico”, 2004, p. 30).

¹⁰ Costa, *Iurisdictio. Semantica*, 2002, pp. 94-95.

¹¹ Vemos aquí la opción metodológica de Costa, según la cual, los significados, en la confrontación que hacía del latín clásico y medieval, no se correspondían, sino que se superponían, tomando en cuenta que el latín medieval presentaba, afirma Costa, una mayor riqueza de matices, una “constelación más densa de palabras”. En ese sentido, la “traducción” entre ambas lenguas no podía consistir en el ejercicio de ir a vocabularios que descifran el sentido de un término, sino en reconstruir el campo semántico en el que se ubicaba para obtener un conocimiento *in extenso* de su significado. *Ibid.*, pp. 120-121.

religiosa era invocada, dado el fundamento religioso que permeaba todo el orden jurídico, con el fin de sustentar medularmente la relación desigual entre el que juzgaba y el que era juzgado. No es extraño, pues, que se acudiese, por ejemplo, a figuras como el apóstol San Pablo, cuando en la primera carta a los corintios (cap. 2, vers. 15) afirma: “en cambio el hombre espiritual juzga todas las cosas, pero él no es juzgado por nadie”.¹² En su momento, y para nuestro objeto de estudio, veremos cómo las figuras del juez, tribunal y juicio fueron poblando el mundo del Erario regio novohispano.

Otro campo, inseparable del anterior, enriquecía ese lenguaje jurídico bajomedieval, al conectar el término *iurisdictio* con *imperium*. En este marco, *iurisdictio* no sólo evidenciaba una relación desigual, una dependencia funcional de un sujeto a otro. La interacción *iurisdictio-imperium* llevaba a que esa relación desigual de poder implicara una facultad de apremio y compulsión, de ahí que *iurisdictio* fuese una posición de poder dotada de coerción (*coertio*).¹³ Con estos parámetros es comprensible que autores contemporáneos hayan podido definir de manera sintética el significado de *iurisdictio* como la facultad para declarar imperativamente el derecho (*ius dicere*) e imponerlo coactivamente (*imperium*).¹⁴

Sin embargo, *imperium* no formaba un bloque indiviso, sino que admitía escalas, por ello era posible hablar de distintos grados de jurisdicción en función de la diferente cantidad y calidad de imposiciones con las que el sujeto que dominaba concretaba y expresaba su poder. En este sentido, la *iurisdictio* implicaba un poder graduable que iba desde el mero imperio (*merum imperium*), que remitía a la máxima coerción y se podía ejercer sobre el cuerpo, el alma, la ciudad o la libertad (sin contemplarse aquí controversias pecuniarias), hasta la simple expresión de una capacidad mínima de coerción (*coertio modica*).

Ahora bien, distintas modalidades de coerción, que se sustanciaban en sanciones jurídicamente definibles y graduables según los diversos casos (por ejemplo desde la pena de muerte hasta la mera multa o el apercibimiento), eran impartidas con mandatos propios por la figura del juez (*iudex*), un cargo investido de poderes jurisprudenciales, sin desaparecer por

¹² *Ibid.*, pp. 101-111. Para la base religiosa que sustenta esta visión, configurando así “una cultura de orden revelado”, véanse Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 31, y Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 25-30.

¹³ Costa, *Iurisdictio. Semantica*, 2002, pp. 111-112. Para la interrelación entre *iurisdictio* e *imperium* en diversos juristas de la baja Edad Media, véase Vallejo, *Ruda equidad*, 1992, pp. 71-99.

¹⁴ Garriga, “Gobierno y justicia”, 2008, p. 54.

ello la dimensión del poder, en la medida en que la jurisdicción se ejercía e imponía siempre sobre alguien.¹⁵ En este sentido, cuando veamos a los jueces y tribunales de Real Hacienda novohispanos observaremos los ámbitos de coerción en los que podían desplegar su jurisdicción y qué sucedía cuando no podían hacer esto de forma autónoma.

En la evolución de la jurisprudencia en la baja Edad Media, que va del siglo XIII a principios del XV, se produjo otra conexión contextual, en este caso, entre la *iurisdictio* y la *potestas*. Si bien se partía de una situación en la que ambos términos podían entenderse como sinónimos, *potestas* expresaba algo mucho más circunscrito. Mientras que en el siglo XIII los glosadores podían considerar cualquier relación de sujeción o desigual como *iurisdictio* (el padre sobre los hijos, el señor sobre los siervos/esclavos, el tutor sobre el pupilo, etc.), señalando el hecho de que un sujeto disponía de otro, en el siglo XIV los comentaristas vieron la necesidad de ponderar la relevancia política del poder (por ejemplo Bártolo: *iurisdictio est potestas de iure publico*), de manera que la potestad jurisdiccional (*potestas iurisdictionis*) ya no definía cualquier modalidad de sujeción, sino que remitía al ámbito del poder político.¹⁶ Es en este sentido que cabe entender, como se tratará más adelante, la actuación de los sujetos dotados de jurisdicción en materia de Hacienda al servicio de la corona.

Si *imperium* y *potestas* añadían aspectos clave para la comprensión del ámbito semántico de *iurisdictio*, su conexión con *administratio* hizo lo propio. Para ello, un buen expediente de glosadores y comentaristas era definir la conexión entre ambos términos a partir de un ejemplo: un obispo y la relación que tenía con el ecónomo de su diócesis. En esta relación, si bien el encargado del manejo económico de la diócesis contaba con un derecho de administración (*ius amministrationis*), carecía de autoridad para gobernar (*sed auctoritate caret imperandi*), por lo que todo lo que ordenaba a los demás, no era por cuenta propia, sino por la autoridad del titular de la diócesis.¹⁷ Aquí encontramos uno de los fundamentos que, como se observará después, manifiesta la existencia de una inestabilidad estructural, generadora de conflictos, que padecerían los primeros oficiales de Hacienda en Castilla e Indias, ante la precaria jurisdicción que ostentaban, especialmente en materia contenciosa.

¹⁵ Costa, *Iurisdictio. Semantica*, 2002, pp. 113-115.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 118-120.

¹⁷ *Ibid.*, p. 121.

Ahora bien, al observar este significado de *administratio* en otros contextos, como podía ser la referencia que hacían los juristas de la baja Edad Media a la *iurisdictio* que otorgaba el emperador tardorromano a ciertas autoridades en determinadas provincias o localidades, se amplía la comprensión del marco conceptual en el que se desplegaban las relaciones de poder. En este sentido, la relación entre la *iurisdictio* y *administratio* complementaba el significado del primer término en dos sentidos: como poder concreto (en vez de abstracto) y como poder eficaz (en lugar de formal). Siguiendo con el ejemplo de los actos del emperador, si este concedía la potestad de juzgar a alguien, pero no le asignaba una materia y un espacio donde ejercerla, sólo detentaba un título formal, sin efectos, dado que no contaba con *administratio*.¹⁸

De esta constatación podemos extraer algunas conclusiones. Decir que la *iurisdictio* era una relación de poder era, como tal, una expresión inadecuada, dado que no cumplía una función significativa. De hecho, la *iurisdictio* nunca aparecía sola en los textos, sino conectada a otros términos en una serie de oraciones que le otorgaban significado. Con ello se podía transitar de la expresión de una relación desigual (*iudicari-iudicare*) a una relación coercitiva (*imperium*), políticamente determinada (*potestas*), efectiva y concreta (*administratio*) en términos de poder.¹⁹

Si trasladamos y especificamos estas relaciones no sólo a un espacio (Nueva España), sino a nuestra materia de estudio (el Erario regio), podemos extraer algunas consideraciones generales. Invocar o referirse en el antiguo régimen a la administración en el ámbito de la Real Hacienda remite necesariamente a un campo de actuación específico, un espacio concreto y eficaz de actuación; por ejemplo una renta, una aduana, una ceca, un distrito, una provincia o, incluso, la totalidad de un reino. Allí, la *iurisdictio* ostentada por un sujeto desplegaba (o podía desplegar) sus alcances plenos, al contar con una materia sobre la que actuar (el Real Haber), unos individuos sobre quienes ejercer relaciones de dominio (causantes fiscales, empleados regios de las entidades exactoras y administradoras, etc.) y, por tanto, la coerción, en un espacio concreto. Sin embargo, y no es menos relevante, esos alcances tenían unos contornos lábiles e inestables, sometidos siempre al conflicto, o más propiamente hablando, al conjunto de enfrentamientos y litigios que definían y redefinían los límites de la facultad

¹⁸ *Ibid.*, pp. 121-123.

¹⁹ *Ibid.*

jurisdiccional. De hecho, era en el conflicto²⁰ sobre las distintas materias que componían el Erario regio que se determinaba el contenido preciso de lo prescrito en normas instituidas en los distintos niveles e instancias del orden político (el rey, los consejos, los virreyes, las audiencias, los superintendentes, etc.). Una lectura legicéntrica, anacrónica pues,²¹ del alcance de las recopilaciones, cedularios, ordenanzas, instrucciones, etc. de la cultura jurídica del antiguo régimen, obvia esta realidad fundamental.

Pero volvamos a la cultura del *ius commune*, con la *iurisdictio* como concepto clave para la comprensión del gobierno. Si bien la formulación que hemos expuesto devino un canon, llamémosle *clásico*, y ocupó el centro del discurso político y de gobierno de la jurisprudencia bajo medieval, no por ello dejó de experimentar rupturas, especialmente en el siglo xv, como se evidencia en planteamientos de autores como el último Baldo degli Ubaldi o Marsilio de Padua y Nicolás de Cusa. Por ejemplo, este último autor llega a postular en su obra *Concordia Catholica* (1433) el principio de que no todo el que tenía jurisdicción tenía el poder o potestad de establecer o promulgar, mientras que todo aquel que tuviese el poder de promulgar tenía jurisdicción (*Non omnis habens iurisdictionem habet condendi potestatem, sed omnis habens condendi potestatem habet iurisdictionem*). Con ello, se estaba invirtiendo la imagen medieval del poder que, de estar centrada en la *iurisdictio*, pasaba ahora a la *potestas statuendi*. Eso implicaba que el modelo de acción de la política que se proponía no radicaba ya en el hecho de juzgar, sino en el de legislar,²² toda vez que la figura del *princeps* se va a ubicar por encima del derecho: su voluntad imperativa adquiría, al menos en la enunciación, otra cosa sería la ejecución, la capacidad de reformular el cuerpo normativo, cuando previamente el acto divino de la creación era el único poder constituyente, y de ahí que fuese intangible.²³ En este tránsito, el rostro medieval de los símbolos políticos se iba desdibujando y tornando menos reconocible. A pesar de lo anterior, esta cultura jurídica mostró una gran capacidad para perdurar. De hecho, el orden jurídico del *ius commune* y el modelo derivado del gobierno eran todavía vigentes en el siglo xviii.²⁴

²⁰ Martínez Pérez, “Ley expresa”, 2002, p. 105. Como ha señalado Carlos Garriga, el conflicto formaba parte de la fisiología, no de la patología, de los cuerpos políticos, era connatural a ellos. Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 39.

²¹ Martínez Pérez, “Ley expresa”, 2002.

²² Costa, *Iurisdictio. Semántica*, 2002, pp. 173-177.

²³ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, pp. 131-132; Martínez Pérez, “Ley expresa”, 2002, p. 105, y Garriga, “Orden jurídico”, 2004, pp. 37-40.

²⁴ Clavero, *Historia del derecho*, 1994, pp. 101-109.

Cabe añadir, para finalizar esta apretada síntesis, que la configuración semántica que hemos expuesto no era una mera cuestión de lenguaje en manos de un saber culto y especializado, antes al contrario, remitía a una realidad que los glosadores y comentaristas de la baja Edad Media intentaban aprehender, pues era un código que transmitía una experiencia. De manera evidente, había desigualdades reales, los que mandaban y los que obedecían, la compulsión immanente a mandar, las instituciones en las que se mandaba y obedecía, y todo ello cristalizaba en los binomios *iudicare-iudicari*, *iurisdictio-imperium*, *iurisdictio-potestas*, *iurisdictio-administratio*.²⁵ Binomios que, para efectos prácticos, se concretaban en múltiples acciones que iban desde la sentencia judicial, pasaban por la ley del príncipe y llegaban hasta la mera providencia (en este caso, con claros tintes administrativos), siendo todas ellas manifestaciones de la *iurisdictio*.²⁶

Es momento de adentrarnos en el modelo de gobierno de la época moderna. La primera constatación remite a la centralidad, ya indicada, de lo judicial y del gobierno por magistraturas,²⁷ de manera que cualquier actividad que pudiera ser referida al ámbito de lo administrativo quedaba supeditada formalmente a una gestión judicial del poder. Algo que quedaba expuesto en el lenguaje legal en el hecho de que la misma noción de potestad pública se expresaba a través del término *iurisdictio*. Si bien, como hemos apuntado, el príncipe de la época moderna gozaba de mayor autonomía respecto a la esfera de la *iurisdictio*, pudiendo reformar el orden jurídico con base en su voluntad imperativa, al observar cómo se desempeñaba, se aprecia un accionar marcadamente dirigido a satisfacer preocupaciones e intereses particulares, de ahí que se adoptase generalmente la fórmula de respuesta a peticiones (rescriptos), y no la expedición o reformulación de reglas generales del ordenamiento. En este contexto, el príncipe adquiriría más la forma de un “dispensador” que de un legislador, teniendo en cuenta que la administración de la “gracia” era una forma superior o sublimada de la justicia,²⁸ entendiendo por esta actividad “la

²⁵ Costa, *Iurisdictio. Semantica*, 2002, p. 124.

²⁶ Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 31-33. La pulsión creciente por hacer valer la primacía del príncipe mediante actos legislativos será algo que atravesará la época moderna. Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 37.

²⁷ Seguimos aquí el planteamiento expuesto por Luca Mannori (“Justicia y administración”, 2007, pp. 131-137). Para evitar reiteraciones, y salvo otra indicación, esta es la fuente a la que acudimos.

²⁸ Una formulación de Clavero y Mannori que es asumida también por Garriga (“Orden jurídico”, 2004, p. 38) y Agüero (“Las categorías básicas”, 2007, pp. 44-45). Sobre la “gracia”, véase Clavero, *Antidora. Antropología*, 1991.

perpetua y constante voluntad de dar a cada uno su derecho” (*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*), expresión de Ulpiano en el *Digesto*, que sería omnipresente en el *ius commune*.²⁹

La consecuencia de este tránsito es fundamental para el orden político. La ampliación de facetas de gobierno por parte de los soberanos de la época moderna (a la tradicional esfera de la justicia se añadían la guerra, la Hacienda o la policía) no significaba “la emersión de un nuevo tipo de función ejecutiva distinta de la judicial”, sino “una especialización progresiva en el ejercicio de la jurisdicción”.³⁰ De ahí que se hable de un “gobierno por magistraturas”, de organismos judiciales especializados competentes en materias específicas, entre los cuales, resaltamos nosotros, estaba la Real Hacienda, y en la cual aparecerán jueces-administradores encargados de los diferentes asuntos.³¹ Veremos que el núcleo primigenio de esta forma de gobierno, respecto al Erario regio de la Monarquía hispánica relativo a las Indias, serían los oficiales reales. A partir de él, ya por complemento, ya por oposición, se irían generando otros magistrados-administradores (contadores, superintendentes y directores de rentas, fábricas o aduanas, intendentes de provincia, etcétera).

La razón básica de esta forma de gobierno por magistraturas se hallaba en un principio político fundamental: era inconcebible que los súbditos del príncipe fuesen obligados o soportasen cosa alguna en contra de su voluntad sin haber sido sometidos previamente a un proceso regular o, al menos, sin haberles dado la opción de que se pudiese abrir un debate contencioso ante la autoridad política. En este contexto, el soberano de

²⁹ Gallego, *Tradicón jurídica*, 1996, pp. 36-37, y Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 39. Esta expresión era común en el espacio político de la Monarquía hispánica. Por ejemplo, en el informe que el virrey de Nueva España, duque de Linares, dejó a su sucesor, el marqués de Valero (1716) aparece: “valiéndose de los principios de la Justicia, que, sin ser doctos, aún los más rudos racionales, nos enseña que toda ella consiste en dar a cada uno lo que es suyo”. “Instrucciones del Excmo. Señor duque de Linares”, en Biblioteca Nacional de España (en adelante BNE), mss. 2929, fs. 74vta-75.

³⁰ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, p. 132.

³¹ Si bien Mannori (“Justicia y administración”, 2007, p. 132) considera que en este gobierno por magistraturas, con jueces-administradores especializados, primó en lo que se denomina “los aparatos centrales del antiguo régimen”, mientras que en lo que designa “periferia”, esas atribuciones fueron asumidas por autoridades locales (cita: “magistrados regios, ciudadanos”), cabe indicar dos cuestiones: en primer lugar, el hecho de que en el enorme mundo de la Monarquía hispánica, especialmente en el siglo XVII y, sobre todo, el XVIII, difícilmente puede considerarse a las Indias como “periferia”; en segundo lugar, la erección de “jueces-administradores”, sobre todo en el ámbito de la Hacienda india, en absoluto fue anecdótica, sino que, como veremos, fue medular y primigenia, arrancando a finales del siglo XV (c. 1493) y con una frecuencia creciente desde el siglo XVI, en una práctica que perduraría hasta el siglo XVIII y principios del XIX.

la época moderna, más que desconocer el orden jurídico tardomedieval, lo que hizo fue incrustarse en ese orden, revisando las decisiones de los magistrados subordinados e interfiriendo libremente en su actividad.³² Así, el gobierno jurisdiccional de antiguo régimen suponía que “el poder de juzgar y el poder de mandar, aunque distinguibles, fuesen inseparables”.³³ Desde esa óptica, la existencia de una autoridad sin jurisdicción, por mínima que fuese, era percibida como una verdadera monstruosidad jurídica. Si llevamos esos supuestos al campo de la fiscalidad, vemos que para la autoridad encargada del reparto y cobro de los impuestos era ineludible que contase con la facultad de resolver los recursos y controversias que pudieran aparecer en este acto de imposición.³⁴ Al fin y al cabo, se estaban afectando los derechos de los súbditos contribuyentes.

Sin embargo, este modelo, llamémosle *garantista* de gobierno, no podía ocultar dos realidades. En primer lugar, que su plasmación institucional era una maquinaria judicial “farragosa, incierta y costosísima”, que daba como resultado una tutela cuanto menos inadecuada a los súbditos del príncipe. En segundo lugar, la evidencia de las muy escasas posibilidades materiales que tenían los sujetos que careciesen de suficientes recursos sociales y económicos para activar hasta sus últimas consecuencias dicha maquinaria. En este contexto, la mayoría de los individuos, incapaces de verificar legalmente los actos de los magistrados, asumían sus órdenes como “verdaderas sentencias”, otorgándoles en los hechos un carácter definitivo,³⁵ asumiendo que nos hallamos en un mundo social pensado como connaturalmente desigual, donde el príncipe tiene como función primordial el mantenimiento de la paz y la armonía del orden corporativo existente.

A todo ello había que añadir las exigencias de necesidades perentorias. En esos casos, el ordenamiento temporal podía invertirse en sus etapas procesales. Si el lento actuar de la justicia ponía en riesgo el bien o derecho

³² *Ibid.*, pp. 133-134. Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 41-44.

³³ Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 40. Consideramos que esta formulación, según la cual se podían “distinguir” ambas esferas de actuación, aunque no “separar”, se ajusta más a la realidad, frente a lo expuesto por Mannori (“Justicia y administración”, 2007, p. 134), quien afirma que incluso en el plano teórico ambas esferas eran inseparables para los actores de la época.

³⁴ La imagen negativa de un potencial administrador sin jurisdicción era vívida: sería más un mero ejecutor o verdugo que un magistrado (*potius executor, et carifex, quam magistratus*; J. Menocchio, *De iurisdictione, imperio et potestate...*, 1609). Mannori, “Justicia y administración”, 2007, p. 134, y Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, p. 33. Veremos, a lo largo de nuestro trabajo, cómo los oficiales reales, los administradores de rentas o, en un ejemplo más, los intendentes de provincia, se negaron a ser meros *ejecutores* de órdenes emitidas por otras autoridades jurisdiccionales.

³⁵ Mannori, “Justicia y administración”, 2007, p. 134.

a proteger, los jueces podían iniciar sus actuaciones por la ejecución (*incipere ab executione*), para evitar que la acción del magistrado fuese del todo inútil, dados los tiempos procesales.³⁶ Es en este ámbito que hay que entender el predominio de los juicios sumarios y ejecutivos en el campo del Erario regio. No actuar de esa manera con las deudas de los causantes fiscales o con los defraudadores al fisco podía significar la imposibilidad de lograr el cobro del adeudo fiscal o el castigo de los reos. Un procedimiento que se avenía con el privilegio de hipoteca general que tenía la Real Hacienda en la ejecución de sus créditos.³⁷

Pero volvamos al inicio de nuestra exposición, aunque ahora delimitando nuestro sujeto político: la Monarquía hispánica. Nos hallamos ante uno de los principales Estados jurisdiccionales de la época moderna. De hecho, llegó a abarcar un espacio político no sólo geográficamente enorme, sino policéntrico,³⁸ compuesto de espacios múltiples y diversos que iban desde Europa hasta Asia, pasando por África y América.³⁹ En ella, la figura del rey como personificación de la corona fue el actor político central, sin por ello anular al conjunto de actores políticos presentes en dicho espacio (entidades eclesiásticas, ciudades, comunidades rurales, señoríos, universidades, cuerpos de comercio, de minería, repúblicas de indios, etc.), dada su función arbitral y de preservación básica de un orden social corporativo que le precedía.

Una de las pruebas más notorias del desarrollo institucional y del ejercicio del poder del monarca fue la conformación de un Erario regio hispánico (*hispanus fiscus*), en tanto titular de la soberanía (*plenitudo potestatis*), en virtud de la cual no reconocía a nadie como superior a sí mismo. En ese marco, la Monarquía hispánica tenía fisco (*fiscus*) y con él se identificaba, lo cual quedó reflejado en la literatura jurídica de la época moderna. Con ello se equiparaba a otras estructuras políticas del periodo como eran el Sacro Imperio Romano, las monarquías europeas (de Francia, Inglaterra, Portu-

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Un privilegio que, ante otras entidades dotadas de soberanía, como el fisco eclesiástico podía ser cuestionado, dando lugar a un largo proceso. Clavero, *Hispanus fiscus*, 1982-1983, pp. 119-120.

³⁸ Cardim, Herzog, Ruiz Ibáñez y Sabatini, *Polycentric monarchies*, 2014. Para el proceso de integración, estatus e identidad de los espacios indios a las monarquías de España y Portugal, véanse Mazín Gómez y Ruiz Ibáñez, *Las Indias occidentales*, 2012, y Cardim, "Political status", 2016.

³⁹ En numerosas ocasiones, las tensiones derivadas de la interrelación entre los entes políticos presentes en la Monarquía, en especial con el monarca, se saldaron de manera violenta, siendo estos mismos conflictos fuente y justificación de reformas institucionales, entre ellas, las fiscales. Algo que fue notorio durante el establecimiento de la Monarquía hispánica entre finales del siglo xv y la década de 1580. Ruiz Ibáñez y Sabatini, "Monarchy as conquest", 2009.

gal, Suecia, Dinamarca, etc.) o, por similitud jurídica y por estar dotadas de soberanía, las repúblicas mercantiles de Génova y Venecia. Asimismo, la Iglesia universal, o el romano pontífice, en tanto soberano, al igual que otros niveles eclesiásticos inferiores, como sucedía con las diócesis, se hallaban en la posesión de ese mismo reconocimiento. Un hecho que permitió en la época el empleo del concepto de fisco eclesiástico (*fiscus ecclesiasticus*). Sin embargo, sobre otras entidades, como los señoríos o las ciudades, no existía en la misma doctrina jurídica de la época consenso en torno a si gozaban o no de un verdadero fisco (ciertos tratados señalaban la existencia de verdaderas Haciendas señoriales o municipales). En este último caso, cabe considerar que, si bien existían como erarios, no gozaban de la condición de fisco en términos jurídicos, de manera que sólo *participaban* de los atributos derivados de un poder soberano.⁴⁰ En el seno de este *Hispanus Fiscus* se erigirá la Real Hacienda indiana, en general, y la novohispana, en particular. Es momento, pues, de que nos adentremos en el estudio del orden de gobierno del Erario regio que se desplegaría en las Indias.

LOS JUECES OFICIALES DE LA CASA DE LA CONTRATACIÓN DE LAS INDIAS (1503-1552)

La creación del Erario regio indiano fue paralela al proceso de descubrimiento, conquista y colonización. Un erario que tuvo su primera encarnación en la figura de los oficiales reales.⁴¹ En la temprana fecha de 1493, los

⁴⁰ Clavero, “*Hispanus fiscus*”, 1982-1983, y Sánchez Santiró, “El orden jurídico”, 2014. Para la coexistencia e interrelación de los erarios regio, eclesiástico y municipal en las Indias, con base en el caso de Nueva España, véanse Celaya y Sánchez Santiró, *Hacienda e instituciones*, 2019, y Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022.

⁴¹ Juan de Solórzano y Pereyra, oidor de la Audiencia de Lima (1610-1626) y miembro del Consejo de Indias (1628-1655), aportó consideraciones en torno a la denominación y funciones de estos oficios públicos en su obra *Política indiana*. Una primera versión de esta obra apareció en latín *–Indiarum Iure–* en 1629 y 1639, mientras que la versión en español se publicó en 1647, con el interés de que las cuestiones de la Real Hacienda, presentes en el libro VI (“En que se trata de la Hacienda Real de las Indias...”), se ampliaron considerablemente en esta última edición. Solórzano considera que el “nombre y título de *Oficiales reales* [era] a imitación de los que servían en la Corona de Aragón en las aduanas y tablas, donde se cobran los derechos de puertos secos, y los títulos de los oficios [contador, tesorero, etc.] fueron a imitación de los que servían en las Armadas de la Corona de Castilla”. Solórzano y Pereyra, *Política indiana*, 1776, t. II, p. 505. Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 85. Sobre Juan de Solórzano y Pereyra (1575-1655), véase *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e)* de la Real Academia de la Historia, en <<https://dbe.rah.es/biografias/14530/juan-de-solorzano-y-pereira>> [Consulta: 10 de mayo de 2021.]

reyes católicos habían nombrado a los primeros oficiales, en el marco de las expediciones colombinas⁴² (caso de los contadores Juan de Soria y Bernal de Pisa o el veedor Diego Marque); nombramientos que iban acompañados de instrucciones en las que se apuntaban aspectos básicos de la gestión hacendaria como eran el registro de las naves que participaban en la travesía atlántica, la formación de libros contables, la colaboración y apoyo mutuo que debían otorgarse las autoridades y los oficiales reales, etcétera.⁴³

Un cambio sustancial en el modelo de gobierno y gestión de la navegación mercantil trasatlántica y el Erario regio indiano se produjo en 1503, al crearse la Casa de la Contratación de Sevilla (sus ordenanzas son del mes de enero de dicho año), donde se establecieron tres oficiales –un factor, un tesorero y un escribano-contador–,⁴⁴ y la Casa de la Contratación de la isla La Española (en marzo de 1503 se ordena al gobernador de la isla que acometa su formación). En esta última, el monarca procedió, en septiembre de 1503, al nombramiento de cuatro oficiales reales: tesorero, contador, factor y veedor. Oficios que denotaban una división de funciones y que, como tales, o agrupando varios de ellos en un único individuo (por ejemplo factor y veedor), se prolongarían en las Indias hasta bien entrado el siglo XVIII.⁴⁵

Si bien los oficiales de ambas entidades compartían rasgos en su funcionamiento (nombramiento vitalicio, obligación de prestar juramento y guardar silencio en las cosas de Real Hacienda, obligación de llevar libros y dar cuentas, juntas para el estudio de negocios y adopción de resoluciones que, en caso de controversia, se dilucidarían mediante voto, etc.), su función no era la misma. Cuando se creó, la Casa de la Contratación de Sevilla tenía un cometido principalmente comercial, en el marco del proyecto de la corona de erigir un monopolio mercantil, toda vez que los aspectos hacen-

⁴² Paralelamente, se fueron instituyendo dependencias en Castilla para el control del comercio indiano. En 1494, los reyes católicos ordenaron el establecimiento de una aduana en Cádiz, con el fin de que allí se registraran las naves a la ida o regreso de Indias y para el almacenamiento de armas y géneros destinados al aprovisionamiento de los navíos de la travesía y los asentamientos que se iban constituyendo en Indias. Fernández López, *La Casa de la Contratación*, 2018, p. 40.

⁴³ Solórzano y Pereyra, *Política indiana*, 1776, t. II, p. 505, y Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 10-11.

⁴⁴ Los tres oficiales nombrados fueron el doctor Sancho de Matienzo, canónigo de la catedral de Sevilla, como tesorero, Jimeno de Briviesca, contador de la Armada de Indias, como contador y secretario de la Casa, y el genovés Francisco Pinelo, fiel ejecutor de la ciudad de Sevilla, como factor. Veitia Linaje, *Norte de la Contratación*, 1672, p. 2, y Haring, *Comercio y navegación*, 1979, p. 28. Con posterioridad, en 1557, se les añadió un presidente de la Casa de la Contratación. Fernández López, “Casa de la Contratación”, 2015, p. 171.

⁴⁵ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 12-13.

darios eran mínimos, ante los amplios privilegios fiscales otorgados a los comerciantes que participaban en dicho tráfico. En el caso de la Casa de la Contratación de La Española, a las funciones mercantiles antes mencionadas se añadían otras propiamente hacendarias, como el cobro de impuestos y la vigilancia y promoción de las minas, fuente, se esperaba, de una producción de metales preciosos que nutriría las arcas regias gracias al cobro de derechos, caso del quinto minero.⁴⁶

Sin embargo, el modelo de oficial que nos interesa resaltar, por el impacto que tendrá en los oficiales del Erario regio novohispano, es el que se conforma con la creación de la Casa de Contratación de Sevilla, pues permite apreciar un tránsito en su actividad y denominación, en un arco temporal que va de 1503 a 1535, de unos meros oficiales a “jueces oficiales”.

Como indicamos previamente, en enero de 1503, los reyes católicos expidieron las primeras ordenanzas para la Casa de la Contratación de Sevilla.⁴⁷ En ellas se regulaba el control sobre las mercancías, bastimentos y aparejos que fuesen necesarios para la contratación mercantil hacia y desde las Indias y otras islas (como sucedía con las Canarias) y lugares (en este caso, de África, por ejemplo Cabo de Aguer y la Berbería),⁴⁸ con fines de acopio, transporte y venta.

Al respecto, se mandó construir un edificio que permitiese recoger los bienes y efectos mencionados (ordenanza 1a.). En él se daría lugar a los oficiales, no sólo para que residiesen, sino para que entendiesen en la provisión de todo aquello que conviniese a la negociación y buen despacho de las mercancías y bastimentos (3a.). Uno de ellos sería el factor, que tendría a su cargo la negociación, otro el tesorero, que recibiría todas las mercancías, mantenimientos y dinero que hubiera o viniesen a la Casa, y, finalmente, otro que, como “contador o escribano”, llevara libros en los que asentara lo que recibiese el tesorero por su cargo y lo que el factor despachase y negociase. Libros contables que, además del propio contador, serían firmados por el factor y tesorero, y se llevarían según el método de cargo y

⁴⁶ Haring, *Comercio y navegación*, 1979, pp. 28 y 34-35, y Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 13-15.

⁴⁷ *Colección de documentos*, vol. v, 1890, pp. 29-42. Para los precedentes y el contexto de su elaboración, véase Schäfer, *El Consejo Real*, vol. i, 2003, pp. 6-10, y Haring, *Comercio y navegación*, 1979, pp. 3-6. En todos los documentos de compilaciones y archivo que se citan a lo largo de este trabajo se ha actualizado la ortografía.

⁴⁸ Para esta geografía, véase Haring, *Comercio y navegación*, 1979, p. 32, y Fernández López, *La Casa de la Contratación*, 2018, p. 42.

data (4a.).⁴⁹ Además de estos cometidos, los oficiales de la Casa debían encargarse de buscar personas convenientes para ser capitanes de los navíos que hiciesen las travesías en las rutas mencionadas y los escribanos que debían registrar las mercancías y bastimentos que irían en los navíos (8a). Asimismo, debían conocer el costo de los fletes de los navíos privados y, en su caso, ver la conveniencia de que fuesen construidos por la propia Casa de la Contratación (9a.). Las ordenanzas facultaron a los oficiales para dar las instrucciones sobre cómo debían proceder los capitanes y escribanos en la navegación y en la entrega de las mercancías en Indias, al igual que en los retornos. En caso de que se incumpliesen las instrucciones, los capitanes y escribanos quedarían sometidos a “las penas que a ellos bien visto fuere que se les debe poner” (10a.).⁵⁰ Por otra parte, los oficiales deberían mantener correspondencia con sus contrapartes en Indias, con el fin de atender las necesidades que se presentasen en la negociación (bastimentos, mercancías, informes, etc.) (11a.). Adicionalmente, debían hacerse cargo del oro y las mercancías que arribasen de las Indias, lo cual debía ir convenientemente registrado. Respecto al oro, se ordenaba que, una vez que llegara, fuese labrado en la Casa de Moneda de Sevilla, sin que pudiese ser empleado en ningún fin hasta recibir órdenes precisas de la corona (12a. y 13a.). El resto de las ordenanzas se refirieron a los territorios del norte de África y las Canarias (ordenanzas 14a. a 16a.), a las contrataciones a realizar con base en las expediciones de Rodrigo Bastida y el almirante Cristóbal Colón (ordenanzas 17a. a 19a.) y a las franquicias de almojarifazgos y alcabalas que gozarían los bienes de la monarquía que se comercializasen (20a.).

Vistas en conjunto, es posible observar que las primeras ordenanzas de la Casa de la Contratación de Sevilla se centraron en el establecimiento material (inmuebles) y del personal (oficiales), en las funciones básicas específicas de cada uno de los oficios creados, así como en las tareas que debían realizar todos ellos en conjunto. Es decir, funciones de regulación económica y contable, pero también de supervisión y control sobre un tráfico mercantil que, se esperaba, fuera en aumento. Si bien se apuntaba a un factor coercitivo (la referencia en las ordenanzas a las penas que se impondrían a los capitanes de navíos y escribanos que no respetasen las instrucciones recibidas, es un ejemplo de ello), no había una manifestación explícita de que fuesen los propios oficiales quienes determinaran e impusieran esas penas.

⁴⁹ Donoso Anes, “El papel del tesorero”, 2003, p. 80.

⁵⁰ Aquí la indefinición sobre quién determinaría estas penas es notoria.

En este sentido, no se aprecia en las ordenanzas una preocupación por el fenómeno contencioso y la consiguiente necesidad de establecer oficios que, entre sus cometidos, contemplaran la impartición de justicia.⁵¹ Tampoco se constata un tratamiento específico para el hecho fiscal, dadas –reiteramos– las franquicias otorgadas por la monarquía al comercio de y hacia las Indias en el pago de derechos de almojarifazgo, portazgo, almirantazgo o de la alcabala en su primera venta en Castilla, entre otros gravámenes.⁵²

Con estos trazos, los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla (factor, tesorero y contador-escribano) parece que pueden ser caracterizados como oficios dotados de una jurisdicción que meramente les habilitaba para regular, administrar y controlar el tráfico mercantil mediante actos declarativos y providencias de carácter gubernativo, sin que se contemplase la faceta contenciosa.⁵³ Sin embargo, la comprensión de las facultades de los oficiales de la Casa de la Contratación no es plena si únicamente se consideran las ordenanzas otorgadas a la dependencia. Su contraste y complemento con los poderes que recibieron los propios oficiales en julio de 1503, por parte de la reina Isabel, permite apreciarlo. Así, tras reiterar sus nombramientos y una gran parte de las ordenanzas de enero de dicho año, el documento concluía con un otorgamiento genérico de poderes a los oficiales “para hacer o procurar las cosas en ellos contenidas y declaradas, con todas sus incidencias, dependencias, emergencias, anexidades y conexidades”, mandando a su vez que los concejos, justicias, regidores, caballeros, escuderos, oficiales y hombres buenos de todas las ciudades, villas y lugares de los “nuestros reinos y señoríos” les diesen “todo favor y ayuda” que necesitasen, sin ponerles “embargo ni impedimento alguno, so las penas que de mi parte” les pusieren. Con base en ello, los oficiales podían imponer multas, generar normas, exigir fianzas o decretar prisión en nombre del monarca. No fue una mera posibilidad, de hecho, así procedieron,⁵⁴ por lo que la historiografía ha considerado que recibieron jurisdicción contenciosa en materia civil en todo lo relacionado con el comercio y la navegación de Indias.⁵⁵ Al respecto, es conveniente destacar que, para el despliegue de esta actividad, los propios

⁵¹ Haring, *Comercio y navegación*, 1979, pp. 49-50.

⁵² Para estas exenciones fiscales en las primeras décadas del comercio trasatlántico (1497-1543), véase *ibid.*, pp. 7-8.

⁵³ Sin ser explícito, podría suponerse que esta actividad quedaba en manos de la justicia ordinaria (alcaldes mayores y Real Audiencia de los Grados de Sevilla). Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, p. 179.

⁵⁴ Petit Calvo, “Casa y tribunal”, 2003.

⁵⁵ Schäfer, *El Consejo Real*, 2003, pp. 34-35.

oficiales de la Casa solicitaron y obtuvieron en 1505 la facultad para nombrar un jurisconsulto que les asesorare en las cuestiones judiciales.⁵⁶

Esta apreciación queda reforzada si observamos posteriores resoluciones de la corona. Así, en una real cédula del 13 de julio de 1508, dirigida por la reina Juana al “asistente de la ciudad de Sevilla y a otras cualesquiera justicias y jueces de la dicha ciudad y de otras partes y a otras cualesquier personas”, se les informaba que los oficiales de la Casa de la Contratación habían tenido “por nuestro poder la jurisdicción de todas las cosas tocantes al proveimiento de las dichas Indas”. Sin embargo, exponía la reina, los oficiales le habían informado de las intromisiones cometidas por los “jueces y otras personas” de esa ciudad tocantes a Indias, ante lo cual les informaba la reina que era su merced y voluntad que “los dichos oficiales tengan la jurisdicción en todas las dichas cosas”, ordenándoles que dejasen de entrometerse en esos asuntos. Para reafirmar aún más esta condición, la reina reiteró a los oficiales “el poder cumplido por esta mi carta para el cumplimiento de lo susodicho con todas sus incidencias y dependencias como hasta aquí lo han tenido”.⁵⁷ Con estos elementos, se puede afirmar que, desde su fundación, los oficiales de la Casa de la Contratación actuaron como tribunal de justicia en los asuntos relacionados con litigios referidos a comerciantes y tripulaciones del tráfico mercantil indiano, toda vez que, en materia criminal, las causas se desahogaban en la justicia ordinaria.⁵⁸

Los problemas derivados de esta configuración pronto se hicieron evidentes. Ante un tráfico mercantil en constante ascenso, los conflictos entre los mercaderes, maestros y marineros que participaban en la travesía trasatlántica aumentaban. De igual manera, las controversias por competencias de justicia entre los oficiales de la Casa de la Contratación y la Audiencia de los Grados de Sevilla y con el Cabildo de la ciudad por cuestiones referidas a impuestos municipales y privilegios se iban multiplicando, con el añadido de que la litigiosidad no hallaba una vía de resolución

⁵⁶ Fernández López, *La Casa de la Contratación*, 2018, p. 44.

⁵⁷ *Colección de documentos*, vol. v, 1890, pp. 146-148, y Haring, *Comercio y navegación*, 1979, p. 50.

⁵⁸ En este sentido, Clarence H. Haring (*Comercio y navegación*, 1979, pp. 50-51) consideró que los oficiales de la Casa de la Contratación poseían jurisdicción en materia civil, a semejanza de los consulados de comercio de Burgos o Barcelona, mientras que, en materia criminal, parece ser que no contaban con jurisdicción. Esta visión se contrapone a la expresada por Sánchez Bella (“La jurisdicción de Hacienda”, 1959, p. 179 y *La organización financiera*, 1990, pp. 14 y 166), cuando afirma que los oficiales de la Casa de la Contratación no habían recibido jurisdicción (“Inicialmente, cuando en 1503 es creada la Casa de la Contratación [...] los oficiales de la Casa [...] no reciben jurisdicción”), de manera que sólo hasta 1511 “se les concedía la jurisdicción civil y criminal”.

expedita en la justicia ordinaria.⁵⁹ En este contexto, y siguiendo la lógica de promulgar normas que actualizaban, complementaban y, en ocasiones, verdaderamente innovaban, se expidieron las segundas ordenanzas de la Casa de la Contratación de Sevilla. Más actores mercantiles y navieros involucrados, un volumen creciente de mercancías y metales preciosos,⁶⁰ unido a fenómenos como el contrabando, los fraudes al Erario regio y litigios mercantiles, obligaron a ello.

Por real de cédula del 15 de junio de 1510, Fernando el Católico, como regente de Castilla, expidió las segundas ordenanzas de la Casa de la Contratación dirigidas a sus oficiales.⁶¹ Compuestas de 36 ítems, traslucen los cambios ocurridos desde 1503, pues desde un inicio se afirma como propósito de su expedición el promover el “acrecentamiento de las dichas Indias y buen despacho de nuestra Hacienda y tratantes de ellas y bien y pro común general de estos reinos”. A las actividades de factoría mercantil, registro contable y tesorería presentes y predominantes en las primeras ordenanzas para el manejo y control de la travesía oceánica (1503), se añadía ahora (de hecho, primaba) el cuidado y promoción de la Real Hacienda, para lo cual los oficiales debían efectuar de manera conjunta “el despacho así de la justicia como de la Hacienda”, salvo ausencia o enfermedad de alguno de ellos (ordenanza 1a.). En este mismo ámbito hacendario aparece desarrollado el problema del registro contable que debían llevar los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla y los oficiales reales que residiesen en Indias (ordenanzas 3a., 5a., 6a. y 19a.) y la manera de expedir libranzas (4a.).

Las ordenanzas señalaban también otras problemáticas: cómo proceder con los bienes de difuntos marineros, comerciantes y las diversas autoridades que se hallasen en la travesía indiana y en Indias (14a., 15a. y 16a.), lo relacionado con las licencias de los pasajeros (20a. y 21a.), el acopio, custodia y envío de armas que debían hacer los oficiales de la Casa de

⁵⁹ Haring, *Comercio y navegación*, 1979, p. 37, y Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, p. 179.

⁶⁰ Para el control por parte de la Casa de la Contratación de las remesas de oro que llegaban de las Indias, con Sevilla y La España como puntos centrales de ese tráfico, en el temprano periodo de 1503-1511, así como todo lo referido a una creciente navegación, véase Ladero Quesada, *El primer oro*, 2002 y “La Casa de la Contratación”, 2003.

⁶¹ Archivo General de Indias, Patronato, leg. 252, r. 1, fs. 5-10. La transcripción de estas ordenanzas que se publicó en 1890 presenta errores, en ocasiones, graves (*Colección de documentos*, vol. v, 1890, pp. 211-225). Estas ordenanzas fueron complementadas por otras, del 18 de mayo de 1511, compuestas por 17 ítems, que ampliaban o aclaraban puntos indicados en las de junio de 1510. *Colección de documentos*, vol. v, 1890, pp. 250-258, y Haring, *Comercio y navegación*, 1979, p. 37.

la Contratación de Sevilla a las Indias (26a.) o la exigencia de que llevasen el registro de los despachos que se hicieran en la Corte sobre las cuestiones de Indias en un libro particular (2a.). Como en normas previas, se mantenía la obligación que tenían los oficiales de entregar a los maestros de las naos a Indias y su gente las instrucciones pertinentes para su travesía y manejo de las mercancías, pero con el señalamiento de que ellas incluirían “las declaraciones y penas que vos pareciere y aquellas haréis cumplir y ejecutar por evitar que no hagan fraude ni engaño” (13a.). Una afirmación que nos remite a la cuestión de los diversos actos ilícitos que se pudiesen cometer en la navegación de y hacia las Indias. En ese sentido, se les ordenó que hiciesen cateos en las naves que arribasen para saber “si viene algún oro hurtado o por registrar” (9a.), que vigilasen si algún sujeto compraba en Sevilla ese oro hurtado o por registrar (10a.) o si llegaba oro que no estuviese registrado a su dueño, sino a un tercero (17a.). En todos estos supuestos, se les facultaba para que incautasen esos metales, con destino a la cámara de su majestad, teniendo que imponer a los infractores multas (por lo general “el cuatro tanto”) y otorgar una tercera parte del metal decomisado a los posibles descubridores o denunciadores de los bienes del infractor. Pero no sólo se trataba de penas pecuniarias o materiales. Los oficiales reales también debían acometer penas corporales (que “prendáis el cuerpo a la tal persona” [9a.]; “que vosotros procedáis contra las tales personas y ejecutéis en sus personas” [10a.]; “castigar a la persona o personas” [17a.]), pudiendo emitir mandatos propios para encarcelar a los reos.⁶²

El elemento que deseamos resaltar es que todas estas acciones (embargos, multas, castigos, prisiones, etc.) debían realizarlas “conforme a justicia” (ordenanzas 9a., 10a., 17a.). Para ello, se estipularon dos caminos: en los casos en que se tratase de infracciones menores, los oficiales podrían actuar directamente contra los reos, pero en “las cosas de justicia que fueren de alguna importancia” (nótese la imprecisión) debían determinarlas “con acuerdo y parecer de vuestro letrado o letrados”.⁶³ No sólo eso, las sentencias deberían ser firmadas conjuntamente por los oficiales y los ase-

⁶² Sobre los reos presos por sus mandatos, los oficiales estarían obligados a visitarlos en la cárcel pública una vez por semana (ordenanza 28a.).

⁶³ Discrepamos de la interpretación dada por Francisco Fernández López cuando afirma, en relación con las ordenanzas de 1510, que “en lo tocante a justicia, se les ordenaba que no interviniéran en ningún caso sin la asistencia del letrado que tuviere la Casa” (*La Casa de la Contratación*, 2018, p. 46. Las cursivas son nuestras). Si ello fuese, cómo entender la expresión: “vos mandamos que las cosas de justicia que fueren de alguna importancia las determinéis con acuerdo y parecer de vuestro letrado o letrados”, dado que implica que podía haber asuntos de poca importancia donde no inter-

sores letrados⁶⁴ de la Casa de la Contratación (figura que había aparecido, recuérdese, en 1505), aunque quienes las pronunciarían serían los oficiales, estando presente el letrado asesor “para que se haga todo conforme a justicia” (25a.).⁶⁵ Con estos trazos se aprecia que los oficiales de la Casa de la Contratación de Indias terminaron configurándose en los hechos como *jueces oficiales* en las materias de navegación, comercio y Real Hacienda.

La formalización de esta condición se manifestaría de manera expresa en una real provisión de la reina Juana, fechada el 26 de septiembre de 1511,⁶⁶ en la cual la monarca se dirigía en general a todas las autoridades de la ciudad de Sevilla y a los “concejos, corregidores, asistentes y otros jueces y justicias” de las otras ciudades, villas y lugares de sus reinos y señoríos y, en particular, “a vos los mis *jueces* de la contratación que estáis y residís en la ciudad de Sevilla”. Es decir, previamente al propio contenido de la real provisión, la reina ya titulaba a los oficiales de la Casa de la Contratación de Indias como jueces. Era el reconocimiento de una condición que se había ido construyendo y perfilando desde 1503.⁶⁷

La provisión hacía un recuento de las medidas que los monarcas habían adoptado con el fin de “excusar los debates y diferencias que podría haber entre mercaderes, maestros y marineros que van a las Indias y vienen”. En este sentido, se indicaba que tanto los reyes católicos, sus padres, como ella misma habían “dado poder a vos los dichos jueces de la Casa de Contratación para entender las cosas tocantes a ella *en cierta forma* en las dichas mis cartas contenidas”. Para entender el significado de esta ambigua

viniese dicho asesor letrado. El problema, claro está, era determinar qué se consideraba de poca o mucha importancia y, en caso de conflicto, quién lo determinaba.

⁶⁴ Letrados, en tanto al menos habían cursado y obtenido el grado de bachiller en leyes, cánones o ambos derechos. En el caso de los jueces letrados, o bien habían cursado los estudios y pruebas asociados a la licenciatura en, al menos, uno de estos derechos o, en su defecto, habían cubierto los años preceptivos de pasantía. Es decir, había diversos “modos de pasar” el requisito de tiempo para obtener la condición de juez letrado. Alonso Romero, “La formación de los juristas”, 2010, pp. 112-115.

⁶⁵ A efectos de registro, la participación de escribanos en los pleitos que se llevasen ante los oficiales de la Casa de la Contratación quedaba regulada económicamente en un arancel de derechos que debía hacerse público (ordenanza 27a.).

⁶⁶ *Cedulario indiano*, 2018, t. III, pp. 144-145. Las siguientes citas, si no se dice lo contrario, remiten a esta nota. Las cursivas que aparezcan en ellas son nuestras.

⁶⁷ En este sentido, cabría ponderar si la provisión de septiembre de 1511 *transformó* a los oficiales de la Casa de la Contratación en “jueces de la contratación” (así opinaba, Sánchez Bella, “La Jurisdicción de la Hacienda”, 1959, p. 179) o, como proponemos aquí, se trató de la formalización y reconocimiento de una situación ya existente. En este ámbito, la novedad de la provisión consistiría entonces en la denominación que recibirían a partir de 1511 como “jueces oficiales”. Schäfer, *El Consejo Real*, 2003, p. 40, y Díaz González, “Las competencias inspectoras”, 1997, p. 65.

expresión, es necesario conectarla con el panorama que la propia reina Juana hacía a continuación: “y porque como por la gracia de Dios [...] cada día crece la dicha contratación, hay y se ofrecen muchas causas civiles, como criminales, *que no se extiende vuestro poder*; y otras cosas que hay duda suspendéis si podéis conocer y entender en ellas [...]”. Es decir, aunque jueces, no contaban con una jurisdicción amplia que les permitiera enfrentar la variedad de causas (léase las criminales) y situaciones que acontecían. En función de ello, tras haber sido tratado el asunto en el Consejo de Castilla “y habiendo platicado sobre ello, y consultado con el Rey mi señor y padre”, la reina Juana acordó, con base en su “merced y voluntad”, que los “jueces de la Contratación que ahora son,⁶⁸ y a los que adelante fueren” conocieren las causas “en la forma siguiente”, es decir, se iba a reglamentar un modo de proceder que, cabe suponer, recogería en parte las prácticas ejercidas hasta entonces.

Como punto de arranque, se indicaba que los “jueces de la contratación” conocerían “de cualesquier debate y diferencias” que hubiere entre tratantes y mercaderes, sus dependientes (factores, maestros, marineros, etc.) y cualquier otra persona que tuviere compañía en las Indias, así como en lo relativo a fletes, seguros de navíos y contratos. Hasta aquí no parece haber mayor novedad, pues a eso se habían dedicado los oficiales de la Casa de la Contratación desde 1503. Sin embargo, sí era novedad, al menos en las ordenanzas, la determinación de cómo debían proceder en estos asuntos, no tanto por lo que pudiese suponer como práctica, sino por la fijación expresa de un modo de actuar. En este sentido, se les facultó para que pudiesen apremiar “a cualesquier mercaderes y otras personas” inmersos en la contratación de las Indias para que acudiesen ante ellos a dar cuenta de la negociación en que se hallaren (ejemplo claro de la faceta de *coertio* que implicaba la *iurisdictio*), pudiéndolos compeler para que pagaren “los unos a los otros [...] lo que fallaren que cada uno debiere y le fuere alcanzado”. Esto lo realizarían de manera “breve y sumariamente, sin figura de juicio, solamente la verdad sabida”, ajustando su proceder en los “pleitos y debates como lo pueden hacer en sus causas y mercaderías los cónsules de los mercaderes de Burgos”.

Con esta cláusula se equiparaba en términos procesales a los jueces oficiales de la Casa de la Contratación con los jueces mercantiles de la Universidad de Mercaderes de Burgos, que había logrado erigir un Con-

⁶⁸ Se reitera, pues, su condición previa de jueces a la propia provisión de septiembre de 1511.

sulado en 1494. Si hasta entonces los litigios de comercio habían tenido un cauce ante las instancias arbitrales y mediadoras, la erección del Consulado conformó al prior y cónsules burgaleses en jueces mercantiles de primera instancia, sin abandonar por ello procedimientos relativos a la búsqueda de una justicia sumaria y expedita (“a verdad sabida y buena fe guardada”), es decir, sin adoptar la forma de juicio. En ausencia de un tribunal consular en la ciudad de Sevilla, al modo en que lo había en Burgos, o el recién erigido en Bilbao, la Casa de la Contratación ejercía esta función.⁶⁹

En el caso de que alguna de las personas que fueren o vinieren de las Indias actuasen maliciosamente con los navíos (por ejemplo echarlos a la mar en tiempo no debido, averiarlos con dolo, dejarlos sin custodia) o cometiesen fraudes, se facultaba a los jueces oficiales para que pudiesen “conocer contra las tales personas *civil y criminalmente*, como fallaren por derecho, y los condenaren en las penas que conforme a justicia fallaren que merece[n]”. Aquí se halla otra novedad: la ampliación de facultades a los jueces oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla en las causas criminales, lo cual suponía un claro reforzamiento de sus poderes. Ahora bien, las sentencias y mandamientos que diesen en estas últimas causas serían ejecutadas por las “justicias ordinarias de la dicha ciudad de Sevilla, y de las otras ciudades, villas y lugares de mis reinos y señoríos”. De hecho, la prisión que por estos motivos se produjese sería en la “cárcel pública” de Sevilla o en los lugares antes mencionados, si bien su libertad sólo podría darse por mandato de los jueces oficiales de la Contratación.⁷⁰

La anterior exposición puede dar la idea de que la provisión de septiembre de 1511 sólo se centró en los aspectos jurisdiccionales referidos a la materia judicial, lo cual sería una reducción de lo que en verdad contenía. La reina Juana no sólo aclaró, delimitó o amplió aspectos referidos a la administración de justicia, también otorgó poderes a los jueces oficiales reales de la Casa para que pudiesen compeler a diversos oficios manuales para que diesen sus servicios a la navegación a Indias. En este sentido, señaló:

⁶⁹ González Arce, “La universidad de mercaderes”, 2010, pp. 191-199. Justo en junio de 1511, la reina Juana había erigido el Consulado de mercaderes de Bilbao (González Arce, “Los inicios de la universidad”, 2019), toda vez que el Consulado de Sevilla no se crearía hasta 1543. Bernal, “Las corporaciones mercantiles”, 2013, y Vila Vilar, *El Consulado de Sevilla*, 2016.

⁷⁰ Aunque en esta provisión no se dice nada sobre los asesores letrados, estos continuaban asistiendo a los jueces oficiales de la Contratación; de hecho, el aumento de tareas llevó a que se crease una segunda plaza de letrado en 1525. Por lo general, estos cargos se ejercían a tiempo parcial, siendo compaginados con otros cometidos, como el ser miembro de la Audiencia de los Grados de Sevilla. Fernández López, *La Casa de la Contratación*, 2018, p. 44.

“Otro sí, que para más breve despacho de algún navío que hubiere de ir a las dichas Indias si los dichos nuestros jueces de la Contratación vieren que conviene apremiar cualesquier herreros y carpinteros, y calafates y otros oficiales que vengan a aparejar y aderezar el tal navío o navíos, que lo puedan hacer, pagando a los tales oficiales sus jornales y salario justo que por su trabajo debieren hacer.” He aquí una manifestación paladina del otorgamiento de una capacidad de coerción a los jueces de la Casa de la Contratación que superaba la mera cuestión judicial. En aras de un pretendido bien superior para el común y la corona, la pronta expedición de navíos a Indias, y bajo la consideración de los jueces oficiales, se les daba poder para intervenir en las relaciones laborales, pudiendo obligar a los artesanos que estimasen necesarios a que se empleasen en esas tareas, por más que se indicase que se les debía pagar jornales y salarios “justos”. Un hecho que no obviaba la compulsión.

Que la provisión de 26 de septiembre de 1511 no terminó de aclarar y delimitar de manera permanente los alcances de la jurisdicción que detentaban los jueces oficiales de la Casa de la Contratación lo expresa el hecho de que hubo de expedir nuevas ordenanzas en agosto de 1535 y el mismo mes de 1539.⁷¹ Reformas que, en su acumulación, pueden considerarse como el horizonte normativo sobre el que los oficiales reales de la Real Hacienda de Nueva España solicitarían el otorgamiento de jurisdicción en materia de impartición de justicia, como luego se tratará.

Por lo que atañe a las ordenanzas del 14 de agosto de 1535,⁷² y bajo un propósito general que no se apartaba de lo expresado con anterioridad (atender las “cosas que conviene proveerse para el buen recaudo de nuestra Hacienda y contratación de las Indias, y buena expedición de los negocios que en esta Casa ocurren”), la reina, por mandato del rey Carlos I y previa

⁷¹ Previamente, en 1531, se habían dado otras ordenanzas con el fin de adaptar su funcionamiento a una nueva realidad institucional: en 1524 se había creado el Real y Supremo Consejo de Indias, aunque desde 1519 venía funcionando un “Consejo de las Indias” en el seno del Consejo de Castilla. A pesar de su importancia, cabe indicar que, en materia de jurisdicción, no había novedades destacables respecto a lo estipulado en 1511. Schäfer, *El Consejo Real*, 2003, pp. 55-63, y Fernández López, *La Casa de la Contratación*, 2018, pp. 48-49.

⁷² Como parte de las cédulas y documentos recopilados por Diego de Encinas desde 1581-1582 y publicados en 1596, estas ordenanzas fueron intituladas por el propio Encinas (desde 1571 se desempeñaba como oficial mayor de la Escribanía de Cámara de justicia de la Secretaría del Consejo de Indias): “Cédula de ciertas ordenanzas hechas para la Casa de la Contratación de Sevilla que tratan de la jurisdicción de los jueces oficiales de ella.” *Cedulario indiano*, 2018, pp. 145-146. Las siguientes citas, si no se dice lo contrario, remiten a esta nota. Para la labor de Encinas, véase García Gallo, “Estudio del cedulario”, 2018.

consulta con el Consejo de Indias, estipuló diversas órdenes. En primer lugar, mandó que las causas que se entablaran de aquí en adelante entre maestros de naos, marineros, soldados o pasajeros por prendas, soldadas, deudas, préstamos, etc., y una vez que fuesen fenecidas y resueltas, las sentencias fuesen ejecutadas por los jueces oficiales, siempre que el monto disputado fuese de 10 000 maravedís para abajo. Esta decisión se adoptaba con el propósito de evitar las dilaciones que podrían emanar de otros trámites judiciales o de la ausencia de algunos de los involucrados, al emprender nuevas travesías. Ejecuciones que sólo serían revocables en el Consejo de Indias. En segundo lugar, y con el mismo espíritu (no demorar la impartición de justicia), se mandó que se notificase a los letrados de la Casa de la Contratación los días de audiencia de los jueces oficiales (se estipularon dos) para no dilatar las causas. En tercer lugar, que de aquí en adelante “las peticiones y otros expedientes” relativos a causas civiles y criminales que se promoviesen ante ellos, las proveyesen y votasen ellos solos, con la sola presencia del escribano de la Casa de la Contratación, y no públicamente como hasta entonces, para evitar “pasiones y enemistades”. En estos mandatos vemos dos preocupaciones: la búsqueda de celeridad en la impartición de justicia y asegurar que los jueces pudiesen dictar sentencias sin verse sometidos a la presión de las partes.

Sin embargo, y una vez más, la real cédula de agosto de 1535 no se limitó a la faceta contenciosa. Entreveradas con ella, se atendieron cuestiones relativas a la contabilidad⁷³ y a las licencias y despachos que expedían, indicando que “así en los negocios de la contratación, como en las cosas de justicia”, no se diesen a las partes hasta que estuviesen firmados por los tres oficiales o, al menos, dos de ellos. Finalmente, y ante una práctica que se consideraba inadecuada, se les ordenó que fuesen los propios jueces oficiales quienes tuviesen en su poder cada una de las tres llaves del arca de la Casa de la Contratación y no sus criados u oficiales. Sólo, en caso de ausencia, se entregaría a sus tenientes. En estas órdenes vemos cómo la corona procedía a normar procedimientos que, en última instancia, remitían a la responsabilidad de los jueces oficiales en el ejercicio de sus funciones contables, la manera en que se comunicaban con los interesados en los negocios mercantiles y de justicia y en la custodia de caudales. Responsabilidad que

⁷³ Si había desacuerdo entre los oficiales reales por asientos contables, se debía anotar en el libro de cargo y data la contradicción de quien no suscribiese el acuerdo. Ello permitiría que el desacuerdo fuese considerado cuando se les tomase la cuenta ordenada y, por tanto, en el posterior juicio de la cuenta.

iba ligada, como ya indicamos, al ejercicio de la jurisdicción en los asuntos de gobierno y justicia.

En cuanto a la “real provisión y ordenanzas” que el emperador Carlos V mandó a hacer para la Casa de Contratación, fechada el 10 de agosto de 1539,⁷⁴ constatamos que se vuelve a tratar, en términos de Diego de Encinas, sobre “la jurisdicción que han de tener los oficiales de ella para la administración de sus oficios”. Una provisión dada tanto a los “asistentes y alcaldes mayores y otras justicias de la dicha ciudad de Sevilla y los nuestros jueces oficiales”, ante las “diferencias sobre el uso y ejercicio de la jurisdicción civil y criminal” que ejercían los oficiales de la Casa de la Contratación con base, afirmó el emperador, en la jurisdicción que les había sido otorgada tanto “por los Reyes Católicos nuestros padres y abuelos” como por él mismo.⁷⁵ Sin embargo, como el propio soberano reconocía, los conflictos no cesaban “por no estar las dichas provisiones tan declaradas”: más de 30 años de normas acumuladas que reformaban, ampliaban o matizaban normas previas y continuas disputas con la justicia ordinaria de la ciudad de Sevilla en cuanto a sus alcances no arrojaban un panorama claro. Al respecto, cabe recordar que esta conflictividad formaba parte de la ya mencionada *fisiología* del orden político imperante. Ante ello, el monarca convocó a una junta *ad hoc* para que ordenasen “la dicha jurisdicción y se excusasen para adelante las dichas diferencias”.

De entre los diversos aspectos tratados en la provisión, destacamos los relativos a la jurisdicción contenciosa. Por lo que atañe a las causas civiles referentes a los asuntos de contratación y navegación, y “en lo que toca a nuestra Hacienda”, se reiteró que sólo conociesen los oficiales de la Casa de la Contratación, sin que la justicia ordinaria de la ciudad de Sevilla interviniese. En cuanto a las apelaciones,⁷⁶ se establecieron dos situaciones. Cuando los montos disputados fueren superiores a 40 000 maravedís irían al Consejo de Indias, mientras que en casos de cuantía inferior la apelación sería ante los “tres jueces de [la Audiencia] de los Grados” de Sevilla, pero aquí quienes ejecutarían la sentencia serían los jueces oficiales de la Casa

⁷⁴ *Cedulario indiano*, 2018, pp. 142-144. Las siguientes citas, si no se dice lo contrario, remiten a esta nota.

⁷⁵ He aquí una prueba más de que la jurisdicción contenciosa, con mayor o menor amplitud, había estado otorgada a los oficiales reales de la Casa de la Contratación desde su fundación en 1503.

⁷⁶ Como afirma Carlos Garriga, cabe entender que la apelación en la justicia del antiguo régimen “venía a ser una suerte de requisito lógico de responsabilidad, desde el momento que lo que se sancionaba era precisamente el *mal juzgado*, o sea la injusticia causada por la malicia o ignorancia del juez”. Garriga, “*Justicia animada*”, 2006, p. 94.

de la Contratación. En “los negocios entre personas particulares” que no tocasen a la Real Hacienda ni a las ordenanzas referentes a la contratación de las Indias, y cuando el reo se hallase en la ciudad de Sevilla, quedaría a la voluntad del actor acudir o bien a la justicia ordinaria o bien a la de la Casa de la Contratación. Sin embargo, las causas civiles que no se refiriesen a estos negocios siempre se tendrían que llevar ante la justicia ordinaria.

Mayores fueron los cambios introducidos en las causas criminales. Primeramente, se indicó a los jueces oficiales de la Casa de la Contratación que los delitos, hurtos “y otros excesos” que se cometiesen en la navegación hacia y desde las Indias y los hurtos que se perpetrasen hasta la entrega de las mercancías serían de su conocimiento privativo. En ese sentido, podrían castigar esos delitos “sin que otro juez alguno se entremeta en ello”. En las causas criminales en que estuviere contemplada la muerte o mutilación de un miembro, los jueces oficiales podrían aprehender a los reos y realizar el proceso, teniendo que trasladarlo para sentencia al Consejo de las Indias. Este procedimiento se avenía con normas previas las cuales consideraban que los casos de extrema gravedad que contemplasen la muerte, mutilación, otra pena corporal, vergüenza pública o tormento se vieses en tribunales superiores como las audiencias de Valladolid o Granada⁷⁷ o, en este caso, en la sala de justicia del Consejo de las Indias. Para la ejecución de las sentencias en las causas criminales, y a diferencia de lo estipulado en la provisión de 1511, ahora se les otorgaba la facultad para que las ejecutasen, cuando hasta entonces sólo la justicia ordinaria podía hacerlo.

Con estos trazos, se percibe que la principal innovación de la provisión de 1539 consistió no sólo en la delimitación de las facultades de los jueces oficiales de la Casa de la Contratación relativas a las causas civiles y criminales frente a la justicia ordinaria, sino en el reforzamiento de sus poderes en las causas criminales: además de dictar las sentencias, también las ejecutarían, salvo las excepciones previstas ya citadas (penas de muerte, mutilación, etcétera).

En 1543, con la creación del Consulado de Mercaderes de Sevilla y sus ordenanzas respectivas, se restringió la jurisdicción de los oficiales

⁷⁷ Así se contemplaba, por ejemplo, en el capítulo 5o. de las ordenanzas de los reyes católicos de Medina del Campo de 1489, que acabaría recogido en el libro segundo, capítulo VII (relativo a los “alcaldes del crimen de las audiencias de Valladolid y Granada en lo criminal”, ley 1a. de la Recopilación de las leyes de los reinos de Castilla de 1567. *Recopilación de las leyes*, 1598, pp. 72-73. En la época moderna hubo tendencia en la Monarquía hispánica a conmutar la pena de muerte, salvo casos extremos, por penas corporales o galeras. Zambrana Moral, “Rasgos generales”, 2005.

de la Casa de la Contratación⁷⁸ en el sentido de que todas las causas referidas a “las mercaderías que se llevaren o enviaren a las dichas nuestras Indias, o se trajeren de ellos, y entre mercader y mercader, compañía y factores, así sobre compras y cambios y seguros y cuentas y compañías [...] sobre fletamentos de navíos y factorías [...] así en estos reinos como en las dichas Indias, y de todas las otras cosas que acaecieren [...] tocante al trato y mercaderías”,⁷⁹ ya no serían conocidas y sentenciadas por los oficiales de la Casa de la Contratación, conforme a la provisión de 1539, sino por el prior y los dos cónsules del Consulado de Sevilla, de acuerdo con las ordenanzas ya mencionadas del Consulado de Burgos. En caso de apelaciones, estas serían vistas por uno de los oficiales de la Casa de la Contratación, cargo que se nombraría anualmente, en unión de dos miembros que el propio oficial elegiría de entre la comunidad de mercaderes y tratantes de Sevilla. El resto de materias contenciosas, en especial las referidas a la Real Hacienda, quedaban bajo la jurisdicción de los jueces oficiales de la Casa de la Contratación.

Si bien en 1552 se expidieron nuevas ordenanzas para la Casa de la Contratación, en lo que respecta a las cuestiones de impartición de justicia, no se alteró lo previsto en la real provisión, fechada en Madrid el 10 de agosto de 1539, relativa a los jueces oficiales de dicha dependencia, con la restricción contemplada en materia mercantil en las ordenanzas del Consulado de Mercaderes de Sevilla de 1543. De hecho, lo único que se hizo en 1552 fue reproducir literalmente el contenido de ambas normativas bajo un propósito general: dado que desde 1503 se habían dado “muchas cédulas y provisiones de cosas que se debían guardar [...] y según la variedad de los tiempos ha parecido que convenía corregir algunas de las dichas ordenanzas y acrecentar otras de nuevo”, parecía necesario “que todas se pusiesen en un cuerpo para que viniesen a noticia de todos y se pudiesen mejor guardar y observar”.⁸⁰ En este sentido, lo novedoso era la voluntad expresa de conformar una recopilación que sirviese como instrumento de gobierno del comercio indiano.

A principios de la década de 1550, la jurisdicción en materia de gobierno y justicia de los jueces oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla había adquirido una notable delimitación y fortaleza. Competentes en

⁷⁸ Bernal, “Las corporaciones mercantiles”, 2013.

⁷⁹ Fechadas el 23 de agosto de 1543. *Ordenanzas reales*, 1553, pp. 3-8.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 2.

materias específicas, la navegación mercantil trasatlántica y el Erario regio, desplegaron relaciones de dominio y coerción sobre mercaderes, maestros de navíos, marinería, artesanos, pasajeros, contribuyentes y empleados del fisco. Con base en ellas, establecieron reglamentos, procedimientos administrativos y contables, averiguaciones, registros, controles y, llegado el caso, impartieron justicia, con las penas y sanciones que correspondiesen a las causas civiles y criminales que llegasen a su tribunal, iniciasen de oficio o que, en el ejercicio de su jurisdicción, avocasen. Con ello lograron definir un ámbito de autoridad en el que pudieron ejercer sus oficios con mayor eficacia, en aras de atender su deber como empleados de la corona. En ese tránsito adquirieron consideración y prestigio social. Será bajo estos supuestos que pueden entenderse las reiteradas solicitudes que, como veremos, hicieron los oficiales reales de la Real Hacienda novohispana desde fecha temprana, en el sentido de lograr un estatus semejante al de los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla.

CAPÍTULO 2. OFICIALES REALES Y CONTADORES DE RENTAS. LOS FUNDAMENTOS DEL GOBIERNO DE LA REAL HACIENDA DE NUEVA ESPAÑA (1521-1636)

En Nueva España, antes que oidores de Audiencias y virreyes, hubo oficiales reales. De hecho, en pleno proceso de descubrimiento y conquista del territorio que tiempo después sería conocido como tal, se efectuaron los primeros nombramientos de oficiales reales, designaciones que fueron acompañadas de instrucciones que regulaban sus cometidos. Sin embargo, antes de ver cuándo, dónde y cómo se introdujeron, es conveniente detenerse en el sentido que se daba en la época al término “oficio”.

De manera llana, se entendía por oficio “la ocupación que cada uno tiene en su estado”,¹ lo cual, aplicado al caso que nos atañe, hacía referencia a aquellos individuos que habían recibido el encargo del manejo de los haberes regios para realizar funciones de tesorería, contaduría, factoría o veeduría de metales.² Con estas funciones se cumplían los cometidos básicos de captación, administración y distribución de los recursos de la corona en Nueva España.³

¹ Covarrubias, *Tesoro de la lengua*, 1611, p. 567v.

² En un inicio hubo más oficiales (por ejemplo proveedores, pagadores), pero con el tiempo se decantaron estos cuatro oficios y, como ya señalamos, los de factoría y veeduría terminaron fusionándose. Para las funciones básicas de cada uno de estos oficios en las Indias, véase Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 108-109. Para el caso específico de Nueva España durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII, véase Bertrand, *Grandes y miseria*, 2011, pp. 88-97.

³ Estos recursos tuvieron durante todo el periodo novohispano cuatro cometidos básicos, aunque en proporciones diferentes según los contextos: la defensa y expansión de la fe católica, la impartición de justicia por los magistrados de la corona, la preservación de la paz interior y defensa de las fronteras, y el mantenimiento de la propia estructura de gobierno. Para la determinación de las distintas categorías del gasto del Erario regio en Nueva España, así como sus subdivisiones, véase Sánchez Santiró, “El gasto público”, 2015.

Los oficiales de la Real Hacienda detentaban oficios *públicos* y *permanentes*, los cuales eran conferidos por la autoridad que tenía la facultad para nombrarlos.⁴ Algo que, para el caso de Nueva España, partía desde el propio monarca, en tanto soberano, y llegaba hasta los gobernadores, en los que delegó facultades, tal y como ocurriría, como veremos, con Hernán Cortés. Por lo que atañe a su condición de oficio público, con ello se aludía a la distinción jurídica que se hacía en la época entre las diferentes personas que un individuo podía detentar según sus estados⁵ y que, en este caso específico, distinguía entre la persona particular y la pública. En el caso de que hubiese conflicto de intereses, se esperaba que el oficial se guiaría “por la obligación pública” sin hacer cosa alguna que fuese contra su conciencia y evitando conducirse por la pasión.⁶ Sin embargo, esta consideración de “oficio público” no ocultaba otra realidad: los empleados del Erario regio, iniciando por los oficiales reales, eran meros “criados” de su majestad.⁷ Durante siglos mantuvieron esta consideración, hasta la crisis constitucional del crítico bienio de 1808-1810, donde se alteraron las bases del orden político de la monarquía, en un tránsito que llevó del rey a la nación como titular de la soberanía.⁸

Respecto a la condición permanente del oficio, los oficiales de la Real Hacienda encarnaban una institución que no estaba sujeta a un cometido

⁴ Bravo Lira, “Oficio y oficina”, 1981, p. 76.

⁵ Clavero, *Tantas personas*, 1986.

⁶ Aquí, una cita recurrente en los tratados de la época sería *Política para corregidores y señores de vasallos* de Jerónimo Castillo de Bovadilla (1597). Bravo Lira, “Oficio y oficina”, 1981, p. 78. La prevención de que primara la persona pública sobre la privada se hacía aún más notoria en el caso específico de un oficio público: los jueces. Garriga, “*Crimen corruptionis*”, 2017, p. 23.

⁷ De esta manera se autodefinían en 1557 Juan de Ojeda, Pedro Gómez de Contreras y Miguel Sáez de Azelain, contador, tesorero y factor de Nueva Galicia, respectivamente, con motivo de la abdicación del emperador Carlos V. Archivo General de Indias (en adelante AGI), Guadalajara, leg. 51, L. 1, N. 43, f. 152. El tratamiento de “criados” se incorporó a la recopilación de 1680. En la ley 26, tít. III, libro 8o., que sintetizaba normas expedidas por Felipe II y Felipe III en 1577 y 1620, respectivamente, se afirmaba: “Para el buen ejercicio y autoridad de nuestros oficiales reales conviene que sean respetados y estimados. Mandamos a los virreyes, presidentes y gobernadores que los favorezcan y honren [...] *pues son ministros y criados nuestros*, y como tales deben ser respetados todos.” *Recopilación de las leyes*, 1841, t. III, pp. 25-26. Las cursivas son nuestras. Esta concepción se mantuvo en el siglo XVIII. Ejemplo de ello es la manera en que el marqués de la Ensenada informaba a Fernando VI en 1747 del estado de su Real Hacienda, señalando que, en materia de gasto y dado el estado de guerra que había contra Gran Bretaña, lo urgente era atender no lo “gracioso”, es decir, lo derivado del ejercicio de la gracia regia, sino lo que era “de justicia”, es decir, “el sueldo del soldado que defiende la Monarquía, del ministro que administra la justicia y del criado, sin el cual no estaría V. M. servido como corresponde”. Rodríguez Vila, *Don Cenón de Somodevilla*, 1878, pp. 45-46.

⁸ Portillo Valdés, *Crisis atlántica*, 2006; Chust, *1808. La eclosión*, 2007, y Dedieu, *Après le Roi*, 2010.

temporal, una comisión, de ahí que su empleo estuviese dotado de un contenido jurídico idéntico en obligaciones y derechos, con independencia del titular específico que lo ocupase en un momento dado. En este tenor, será posible apreciar por más de dos siglos que los títulos de los oficiales reales guardaron una enorme semejanza en su contenido, más allá de lógicas diferencias formales.⁹ Ahora bien, el oficio no sólo se presentaba como permanente, sino que el individuo concreto que lo ostentaba lo ocupaba por tiempo indeterminado, lo que lo convertía en un cargo vitalicio, sólo sujeto al *beneficium* del príncipe. Una expresión que no cabe entender como mera voluntad, dado que el príncipe debía justificar su decisión cuando ordenase la pérdida del cargo.¹⁰ De hecho, los oficiales (y, por tanto, los del Erario regio) no podían ser removidos por el monarca sin que mediase previamente crimen o culpa (*nec officarii a rege possunt removeri sine crimine*).¹¹ Las causas de suspensión y pérdida del oficio podían emanar de muy diversos motivos, como ejercer comercio privado directamente o mediante testaferros, abandonar el cargo sin permiso, pagar libranzas sin que mediase autorización regia, etc. Este repertorio de motivos, aplicado a los oficiales reales, se fue desplegando con el tiempo y terminó siendo recogido en la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680.¹²

LOS OFICIALES REALES DE NUEVA ESPAÑA: AL SOCAIRE DE LOS RAMOS FISCALES Y LA GUERRA

En diciembre de 1518, el emperador Carlos V procedió al nombramiento de un tesorero para la “isla de Santa María de los Remedios”, es decir, para el territorio de lo que se creía entonces que eran las “islas” de Yucatán y

⁹ Así se aprecia, por ejemplo, al revisar los títulos de varios de los contadores reales “de Nueva Galicia” y después de la caja real “de Guadalajara” (nótese la diferencia en la territorialidad) entre 1558 y 1776: Martín de Arbolancha (1558), Bartolomé de Llanera (1669), Diego de Isunza (1689) y Antonio Fernando García Navarro (1776). Enciso Contreras, *Cedulario de Zacatecas*, 1998, pp. 51-52, y Títulos de oficiales reales (1596-1824), en AGI, México, leg. 1972.

¹⁰ Así lo fundamentó Francisco Alfaro en 1606 en su *Tractatus de officio fiscalis* (1639, p. 35): “sin embargo, la expresión *a beneficium* no induce una mera, sino justificada voluntad” (“verbum autem ad beneficium non inducit meram, sed justificatam voluntatem”). Bravo Lira, “Oficio y oficina”, 1981, pp. 85-86.

¹¹ Alfaro, *Tractatus de officio*, 1639, p. 35.

¹² Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 191-193.

Cozumel: Gonzalo de Guzmán.¹³ Tras diversas expediciones y hechos de armas, en agosto de 1521, tenía lugar la conquista de México-Tenochtitlan, y con ello la incorporación de un espacio continental de límites todavía imprecisos, pero a todas luces enorme. Ante la sucesión de descubrimientos, conquistas y pluralidad de actores participantes, en los que el conflicto interno y con los naturales era harto frecuente, el monarca procedió a organizar el gobierno del territorio que sería conocido como Nueva España. El 15 de octubre de 1522, el emperador Carlos V nombró al conquistador Hernán Cortés como juez, gobernador, capitán general y justicia mayor de Nueva España.¹⁴ Nombramientos que le otorgaban grandes poderes, especialmente en materia de guerra, gobierno y justicia, capacitándolo para efectuar nombramientos. En este sentido, el emperador le señaló: “Nos mandamos proveer [...] y cumplir ejecutar la nuestra justicia en ellas y en cada una de ellas por vos o por vuestros oficiales y lugar-tenientes; que nuestra merced que en los dichos oficios de alcaldías y alguacilazgos y otros oficios a la dicha gobernación anexos y concernientes podáis y pongáis, los cuales podáis quitar y admoventar, cada y cuando viereis que a nuestro servicio y a la ejecución de nuestra justicia cumpla.”¹⁵

A este nombramiento le siguió, de manera casi inmediata (el 25 de octubre) el de cuatro oficiales reales propietarios para Nueva España:¹⁶ Rodrigo de Albornoz, contador; Alonso de Aguilar, factor (quien no tomó posesión, siendo sustituido por Gonzalo de Salazar); Alonso de Estrada, tesorero, y Pedro Almíndez Chirinos, veedor.¹⁷ Sus títulos fueron acompañados de instrucciones destinadas a regular los oficios que detentarían y que, en muchos de sus trazos, recogían lo estipulado previamente para los

¹³ Territorio del que apenas se tenía conocimiento entonces, sin poderse delimitar todavía si se trataba de una península o de un conjunto de islas, como en las Antillas. Para el nombramiento de Gonzalo de Guzmán, véase: *ibid.*, p. 18.

¹⁴ “Nuestro juez y gobernador y justicia y capitán general de la dicha Nueva España”, así denomina Carlos V al conquistador en la carta del 15 de octubre de 1522. Grunberg, “Hernán Cortés”, 2021, p. 97.

¹⁵ El cargo de justicia mayor lo detentaría hasta 1524. En 1526 tuvo que entregar el poder a Luis Ponce de León, juez de residencia mandado por el emperador. Dos años después, en 1528, Cortés se vio obligado a viajar a Castilla para justificar su proceder ante el monarca. *Ibid.*, pp. 106 y 112-113.

¹⁶ El desconocimiento del territorio, su población, economía y estructura de gobierno previo motivó que los nombramientos fuesen genéricos, contemplando un distrito amplio, aunque indeterminado, y sin sede fija. En función de criterios, bien fuesen políticos, geoestratégicos o económicos, estos oficiales reales se desplazaban por el territorio. Así, por ejemplo, los primeros oficiales reales de Nueva España se podían hallar tanto en la ciudad de México como en el puerto de Veracruz, según lo exigiesen las circunstancias.

¹⁷ García Guiot, *Rodrigo de Albornoz*, 1943, pp. 7-8.

oficiales reales de las Antillas y los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla. Un buen ejemplo de ello es la instrucción que recibió el contador Rodrigo de Albornoz en octubre de 1522.¹⁸

Compuesta de trece ítems,¹⁹ en ella se tratan las diversas acciones y reglas que debía adoptar el contador Albornoz para el desempeño de su cargo. En este sentido, y antes de la navegación a Indias, el contador debía recabar informes de manos de los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla, con el fin de tener noticia de “las cosas de la dicha tierra” y del modo en que debía usar de su oficio “para el buen recaudo de nuestra Hacienda” (ítem 1o.). Ante estos mismos oficiales, el contador debería otorgar fianzas como paso previo a la jura y toma del cargo (ítem 12o.). Una vez llegado a Nueva España, debía entrevistarse con “Hernando Cortés nuestro capitán general y gobernador de ella”, tras lo cual, en unión del tesorero Alonso de Estrada, comenzaría a pedir cuentas a todos los individuos nombrados por Cortés que hubiesen tenido manejo “del quinto y derechos y rentas” de la Real Hacienda, sacando los alcances (adeudos) que tuviesen con el Erario regio, mismos que debían ser cobrados por el tesorero, a quien Albornoz le haría cargo. Todo ello quedaría registrado “en un libro grande” donde estaría asentada la contabilidad, para “que en todo haya muy larga y verdadera y clara relación de todo lo susodicho”, así como lo relacionado con las rentas que a futuro se fuesen generando (“fundiciones de oro, su quinto y otros derechos” sobre rescates, entradas, contrataciones, tributos de indios y servicios) (ítems 2o. al 5o.).

Al igual que con el tesorero, debía hacer cargo al factor Gonzalo de Salazar “de todo lo que recibiere para contratar y comerciar y aprovechar”, ya fuese en la propia Nueva España o de todo lo que fuese enviado por los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla (ítem 6o.). A continuación, las instrucciones entraban en el modo de llevar el registro

¹⁸ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 18. A pesar de que el título y las instrucciones de estos oficiales reales se otorgaron en octubre de 1522, su arribo a Nueva España y desempeño del cargo demoró largo tiempo. En el caso del contador Rodrigo de Albornoz, su llegada a tierras novohispanas debió producirse a principios de 1524, pues en mayo de ese año ya aparecen registros suyos en las actas del Cabildo de la ciudad de México, toda vez que, en un interrogatorio fechado en 1544, se reiterará esta noticia. García Guiot, *Rodrigo de Albornoz*, 1943, pp. 10 y 163. En esta etapa inicial, cuando Cortés tuvo que abandonar la capital para enfrentar rebeliones, como ocurrió en octubre de 1524, los oficiales reales (concretamente, el tesorero Alonso de Estrada y el contador Rodrigo de Albornoz, junto con el justicia mayor Alonso Zuazo) ejercieron la gobernación de Nueva España por delegación del conquistador. Grunberg, “Hernán Cortés”, 2021, pp. 111-113.

¹⁹ *Colección de documentos*, 1895, t. IX, pp. 152-159. Las siguientes citas, si no se dice lo contrario, remiten a esta nota. Sánchez Santiró, “La jurisdicción de Hacienda”, 2022, p. 150.

contable de aquello que perteneciese al Erario regio y se enviase a Castilla o se mantuviese en Nueva España; también indicaba cómo se debían realizar los libramientos para el pago de los gastos en salarios y otros menesteres (ítems 7o. al 9o.).

Siguiendo lo estipulado para los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla, se prohibió a Albornoz que tuviese “tratos y comercio, anteponiendo sus intereses a los de los súbditos del rey y los naturales de la tierra”. En caso de incumplirlo incurriría en “pena de muerte y perdimiento del dicho oficio y de todos vuestros bienes”, mismos que irían a parar a la “nuestra cámara y fisco” (ítem 11o.).

En cuanto a la cuestión contenciosa, la instrucción delimitaba una materia y dos procedimientos. Respecto a la primera, se circunscribía de manera muy general²⁰ el campo que le competía: “todas las cosas que vos sucedieren tocantes al dicho vuestro cargo que sean necesarias determinarse”, es decir, las cuestiones de derecho referidas a su encargo como contador de Nueva España. En cuanto a los procedimientos para solventar las controversias, la instrucción preveía dos vías: o bien el proceso judicial ordinario, o bien el arbitraje, mediante jueces de avenencia²¹ acordados entre las partes, como mecanismo más expedito y económico para solventar las diferencias (“determinarse *por justicia o por albedrío* de buen varón o amigablemente”).²² Si bien el arbitraje permitía una justicia menos dilatada y costosa, tenía también el inconveniente de que los árbitros contaban con una jurisdicción limitada, pues carecían de la coerción (*coertio*) y la facultad de ejecución de las sentencias (*executio*) que sí detentaban los magistrados.²³ Sin embargo, antes de emprender una de estas vías, la instrucción ordenaba al contador real que debía comunicarse y platicar “con los dichos nuestro gobernador [Cortés] y oficiales que son o fueren de las dichas islas y tierras”. Al fin y al cabo, poco antes, el emperador Carlos V había otorgado

²⁰ Lo cual sería una futura fuente de conflictos.

²¹ El arbitraje con jueces de avenencia tenía una larga tradición en el derecho castellano medieval y el *ius commune* (por ejemplo las partidas de Alfonso X). Carbó, “El arbitraje: la intervención”, 2009.

²² Esta vía de justicia arbitral, la determinación del derecho de las partes mediante “albedrío de buen varón”, no debe confundirse con el denominado “recurso de albedrío buen varón”, es decir las apelaciones que, bajo ciertas condiciones, se podían interponer contra las sentencias arbitrales. El despliegue más amplio de esta justicia arbitral y sus apelaciones se dio en el mundo mercantil y perduró hasta bien entrado el siglo XIX (al respecto, véanse las voces “arbitrios”, “albedrío de buen varón” y “sentencia arbitral” en el *Manual de derecho* [1854] de José J. Tornel y Mendivil, pp. 5-6, 7-8 y 169-170). Para la aparición de esta cláusula en las instrucciones de los oficiales reales de Indias, véase: Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 166-167.

²³ Carbó, “El arbitraje: la intervención”, 2009, pp. 62-63.

a Cortés, como hemos señalado, una amplísima jurisdicción al nombrarlo juez, gobernador, justicia mayor y capitán general.

Tres elementos destacan de esta configuración. En primer lugar, que la actuación del oficial real contador se ajustase a ciertos requisitos previos para la resolución de controversias: debían entablar comunicación con sus colegas (por ejemplo tesorero, factor y veedor) y con la autoridad máxima nombrada por el emperador (Hernán Cortés). Es decir, no podía actuar de forma autónoma. En segundo lugar, la coexistencia de formas diversas de resolución de controversias (justicia ordinaria y arbitraje). Finalmente, la indefinición en cuanto a la autoridad específica que debía declarar o determinar “por justicia” el derecho en los litigios que tocasen o surgiesen en el desempeño de los cargos de los oficiales reales, y, por tanto, referidos a la Real Hacienda.²⁴ Cabría pensar que este ejercicio quedaba reservado al propio juez gobernador (Cortés) o a “vuestros oficiales y lugar-tenientes” que el emperador le había permitido nombrar.

Una situación parecida a lo ocurrido en 1522 tuvo lugar en 1526, con motivo del privilegio otorgado por el emperador Carlos V a Francisco de Montejo, estrecho colaborador de Hernán Cortés, para el descubrimiento y conquista de Yucatán y Cozumel.²⁵ De forma paralela a las capitulaciones firmadas en diciembre de ese año, se realizaron los preparativos para el nombramiento de los oficiales reales que debían acompañar la empresa. Fue el caso del título del futuro factor que debería acompañar a Montejo, junto con sus respectivas instrucciones.²⁶

En ellas, y más allá de las tareas específicas del factor (“recibir [en Yucatán y Cozumel] las mercaderías y Hacienda que al presente en ella hay y hubiere y allá por nuestro mandado se enviaren [...]; tratar y mercadear y aprovechar como más convenga al acrecentamiento de nuestra Hacienda [...]; acudir con todos los maravedís [...] a nuestro tesorero”, etc.), se le

²⁴ Las instrucciones que recibieron los otros oficiales reales de Nueva España, y más allá de lo específico de cada uno de los oficios, no contemplaron los mismos cometidos. Por ejemplo, en la instrucción del mencionado tesorero Alonso de Estrada, se hizo hincapié en su obligación de velar por “cómo se cumplen y ejecutan nuestros mandamientos en las dichas tierras y provincias y cómo son tratados los indios naturales de ellas y cómo se guardan nuestras instrucciones y las otras cosas que cerca de su libertad tenemos mandado”. Es decir, se especificaban cometidos en la obligación general de poblar y pacificar esa tierra. Por el contrario, nada aparece en su instrucción que se refiera a las cuestiones de resolución de controversias, lo cual no quiere decir que no se viese inmiscuido en ello, como hemos podido comprobar al tratar el caso del contador Rodrigo de Alborno. *Colección de documentos*, 1895, t. IX, pp. 160-165.

²⁵ González Cicero, *Reflexiones sobre el acontecer*, 2001.

²⁶ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 18-19.

encomendaban labores que eran comunes al resto de los oficiales reales (el “acrecentamiento de nuestras rentas reales y a la buena población y pacificación de la dicha tierra”). Con este fin en mente, el factor “ha de tener por suyo el oficio del otro [oficial], y por esto habéis de comunicar y platicar todas las cosas tocantes a vuestro oficio” con el gobernador y el resto de los oficiales reales.²⁷

Sobre la materia contenciosa, la instrucción para el factor de Yucatán y Cozumel seguía los lineamientos de las instrucciones dadas previamente a los oficiales reales de Nueva España, aunque en este caso, la autoridad máxima de gobierno y justicia sería detentada por Francisco de Montejo, en tanto cabeza de la expedición: “Así mismo habéis de tener mucho cuidado que todas las cosas que os sucedieren tocantes a vuestro cargo y oficio, que sea necesario declararse o determinarse por justicia o por albedrío de buen varón o amigablemente, platiqúis y comunicúis con el dicho nuestro gobernador y con los dichos nuestros oficiales.”²⁸

Vista la coexistencia de diversas vías de resolución de controversias en las instrucciones de los oficiales reales de Nueva España y Yucatán, cabe preguntarse si fue algo que perduró o sólo fue parte del diseño fundacional y, por ello, necesariamente provisional. Al observar las ordenanzas otorgadas por Felipe II a los oficiales reales de la ciudad de Veracruz, décadas después, concretamente en 1572, podemos afirmar que fue algo que perduró.²⁹ Sin embargo, con el tiempo, la figura del juez de avenencia perdería presencia, al menos en las instrucciones posteriores, en el seno de la Real Hacienda, sin que ello signifique que desapareciera.³⁰

En 1529-1530, Nuño Beltrán de Guzmán, siguiendo el trasiego de las expediciones y conquistas de nuevos territorios, inició su empresa hacia diversos espacios continentales del Occidente y Septentrión, mismos que serían bautizados como Nueva Galicia. En esa expedición le acompañaban oficiales reales de Nueva España (caso del ya mencionado Pedro Almíndez Chirinos).³¹ Sin embargo, en 1532, Guzmán agradeció la noticia del nombramien-

²⁷ Para la consulta de esta instrucción, véase *Colección de documentos*, 1870, t. XIII, pp. 489-493.

²⁸ Cabe señalar que la coexistencia de diversas vías de resolución de controversias perduró en las siguientes décadas, sin quedar circunscrita a este momento fundacional.

²⁹ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1851, t. IV, p. 564.

³⁰ Al respecto, no hemos encontrado referencias directas a la figura de jueces de avenencia o árbitros para la resolución de controversias en materia fiscal, lo cual, reiteramos, no significa que no hayan permanecido.

³¹ En 1528 había sido nombrado primer presidente de la Audiencia de México, misma que fue creada el año anterior. Al anunciarse en 1529 el retorno de Cortés a Nueva España, Guzmán

to de oficiales reales propietarios para Nueva Galicia³² (tesorero, Sancho de Canego; contador, Juan de Sámano; veedor, Cristóbal de Oñate).³³

Al igual que aconteció con los oficiales reales de Nueva España, el arribo de los oficiales de Nueva Galicia demoró algunos años,³⁴ y no tuvieron sede fija por mucho tiempo. Primero se ubicaron en Compostela, la capital de la provincia de Nueva Galicia, luego se trasladaron a la ciudad de Guadalajara, fundada en 1531 y reubicada en varias localidades hasta su actual posición, en 1542. Sin embargo, tras el descubrimiento en 1548 de ricos yacimientos argentíferos más al septentrión que dieron pie a la fundación de la ciudad de Zacatecas,³⁵ terminarían asentándose allí en 1552.³⁶ Del descubrimiento de estas ricas vetas dieron cumplida cuenta al emperador los oficiales reales de Nueva Galicia, Juan de Ojeda, contador, Pedro Gómez de Contreras, tesorero y Alonso de Rojas, factor y veedor en diciembre de 1548.³⁷ Es decir, cargos semejantes a los contemplados en Nueva España.

La solución que aplicaron los oficiales reales de Nueva España y Nueva Galicia para atender sus obligaciones en los enormes distritos encomendados fue el empleo de tenientes de contadores, tesoreros y factores-veedores.³⁸ Aunque, en un inicio, la corona planteó que uno de los tres oficiales propietarios se separase de sus compañeros para atender a los causantes de una localidad alejada de la cabeza principal del distrito,³⁹ esto implicaba que

decidió emprender la expedición de conquista. Marín Tamayo, *Niño de Guzmán*, 1992, pp. 118-189, y Blázquez Garbajosa y Calvo, *Guadalajara y el nuevo mundo*, 1992.

³² Parece ser que los primeros nombramientos se habían producido en 1531. Dicho año se nombró a Cristóbal de Oñate “veedor de fundiciones”, ante la posibilidad de que se descubrieren minas e hiciese falta tal cargo. Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, p. 34.

³³ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 18-19. Alguno de ellos (caso del contador Juan de Sámano) había recibido un encargo previo. Así, en 1530, Sámano había sido nombrado contador de las tierras que Cortés descubriese y poblase en su expedición al Mar del Sur (real cédula del 9 de junio de 1530), en AGI, Patronato, leg. 20, N. 50, r. 6.

³⁴ El tesorero Sancho de Canego apenas inició su viaje en 1534, tras el permiso preceptivo de la Casa de la Contratación de Sevilla, en AGI, Indiferente, leg. 1961, L. 3, fs. 142v-143.

³⁵ Desde 1546 se habían localizado algunas vetas, pero de poca enjundia. Los descubrimientos que movilizaron poblaciones y recursos se dieron en el citado año de 1548. Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, pp. 11-52.

³⁶ *Ibid.*, p. 35.

³⁷ Carta del 15 de diciembre de 1548, en AGI, Guadalajara, leg. 31, N. 2.

³⁸ Igual proceder tuvieron los tres oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla cuando se les ordenó, en noviembre de 1535, que cada uno de ellos nombrase un teniente para que los representase y residiese en el puerto de Cádiz, en AGI, Indiferente, leg. 1961, L. 3, fs. 348vta-349vta. Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 110-111.

³⁹ Tal cometido aparece en las instrucciones dadas a la segunda Audiencia de México (1530). Al tratar este punto, se indicó: “[En] la costa del norte en la Veracruz, que es en el puerto donde más continuamente descargan las mercaderías que van de estos reinos [Castilla], se hacen y po-

no pudiese cumplir con varias de sus obligaciones, como estar presente en los depósitos que se hiciesen en la caja real, la firma conjunta de los asientos de los libros contables o la participación en las reales almonedas, entre otros cometidos, de ahí que lo más común fuese que se nombrasen tenientes en quienes delegaban sus facultades. Esto fue lo que hicieron los oficiales reales de Nueva España, quienes tenían por sede principal la ciudad de México, razón por la cual nombraron tenientes en el puerto de Veracruz,⁴⁰ o lo que acometieron los de Nueva Galicia quienes, tras afincarse en Zacatecas, tuvieron que nombrar tenientes en Guadalajara, lo cual generó protestas en esta ciudad, por considerar que se desatendía a la plaza que era sede de la Audiencia y a los reales mineros del occidente de Nueva Galicia.⁴¹

Cabe indicar que, con el tiempo, se ofrecieron otras respuestas al problema de la distancia al interior de un distrito fiscal. Bajo estos supuestos, en el siglo XVII aparecería la “alternancia”, es decir, el traslado alternativo de los oficiales reales en diversas sedes de un distrito (el caso más típico fue el de las localidades de Mérida y Campeche, en Yucatán) o, en el caso de reales mineros que estuviesen alejados de la cabecera del distrito fiscal o que tuviesen una elevada producción minera, la creación de una “caja marca” donde se ensayaban, marcaban y, en algunos casos, se quintaban los metales preciosos, para evitar su circulación fraudulenta. Claro ejemplo de ello fue la

drían hacer muchos fraudes a nuestra Hacienda [...] hemos acordado que uno de los tres oficiales de nuestra Hacienda resida por tercios en la ciudad de la Veracruz.” Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 59.

⁴⁰ Durante el gobierno virreinal de Martín Enríquez (1568-1580), los tenientes de la caja de Veracruz adquirieron la condición de oficiales reales (Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 183); de hecho, como tales ya eran denominados en la ordenanza que se les expidió en 1572 (Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1851, t. IV, pp. 550-564). En ese momento la denominación “oficiales reales de Nueva España” dejó de tener sentido, al abarcar tanto a los que residían en la ciudad de México como a los que lo hacían en el puerto de Veracruz, de ahí que la designación que iba a prevalecer a partir de entonces fuese la que se fundamentaba en su lugar de residencia, que era también donde se ubicaba la caja real (el arca de tres llaves) y su oficina. En ese momento ya se puede hablar propiamente de oficiales reales de México y de Veracruz. Este fenómeno se irá reproduciendo al nombrarse oficiales reales propietarios en varias localidades de Nueva Galicia (Guadalajara, Zacatecas) y, ya en la segunda década del siglo XVIII, en Yucatán (Mérida y Campeche).

⁴¹ Para los tenientes de Nueva España en Veracruz, véase el reglamento que expidió el virrey Antonio de Mendoza en 1537 (Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1851, t. IV, pp. 541-544), mientras que para Nueva Galicia destaca el conflicto por asentar a sus oficiales o bien en Zacatecas o bien en Guadalajara, de ahí que el uso de tenientes fuese obligatorio. Al respecto, véase “Real Cédula a las Audiencias de México y de Guadalajara, para que informen sobre la conveniencia de que la Caja Real resida en Guadalajara o en las minas de Zacatecas, como solicita Pedro Mejía Melgarejo en nombre de los vecinos y mineros”, en AGI, Guadalajara, leg. 230, l. 1., fs. 100r-101vta.

caja marca de Parral, en el distrito de la futura caja real de Durango, mismo que se crearía por fragmentación del espacio fiscal de Nueva Galicia.⁴²

Ahora bien, con independencia de dónde se asentaran los oficiales reales y sus tenientes, lo que pronto se hizo evidente fue la necesidad de construir inmuebles y cajas reales para depositar los haberes del Erario regio que emanaban de las rentas de la corona y desde las que se debían distribuir los fondos, ya fuese para el pago de sus obligaciones en el propio distrito fiscal (sueldos, sínodos, mantenimiento de inmuebles, compra y reparación de armas, etc.) o para su traslado a otro territorio, ya fuese en Nueva España, otros espacios indianos o Castilla. Cajas reales dotadas de tres llaves, para su mejor custodia, que se asociaron a registros contables de los cuales eran responsables los oficiales reales y los tenientes, en quienes delegaban sus funciones. Bajos estos supuestos, desde la conquista y hasta 1560, se conformó una red básica de tesorerías en el seno del Erario regio de Nueva España. Una malla muy reducida⁴³ si tomamos en cuenta el territorio a controlar, apenas cinco cajas reales (México, 1521; Veracruz, 1531; Mérida, 1540; Guadalajara, 1543 y Zacatecas, 1552).⁴⁴ A ellas se añadiría la caja real ubicada en la Casa de Moneda de la capital (1535). Esta pequeña estructura de control, captación y erogación de los recursos fiscales se ajustaba a una nómina limitada de ramos presentes en la Real Hacienda que se circunscribía básicamente al quinto y diezmo de los metales preciosos (oro y plata) que se explotaban en el territorio,⁴⁵ al cobro del tributo de indios,

⁴² Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 76-77. Para el siglo XVIII, el fenómeno de las cajas marca se había extendido. En 1771, en la memoria que dejó el virrey marqués de Croix a su sucesor (el virrey Antonio María Bucareli) se informaba de la existencia de tres cajas marcas (Parral, Taxco y Zacualpan), toda vez que una antigua caja marca (Los Álamos) acababa de ser elevada a la condición de caja real. Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. II, p. 987.

⁴³ Para la síntesis de la evolución de las cajas reales y las dependencias y oficios del Erario regio novohispano en el siglo XVI y principios del XVII, véase Sánchez Santiró, "La jurisdicción de Hacienda", 2022.

⁴⁴ Con excepción de la caja real de México, el resto de fechas lo único que indica es el año a partir del cual se conservan registros contables, evidencia de la existencia de una caja real, pero no que en ese tiempo se erigiese efectivamente la tesorería, algo que pudo ser previo, y sobre lo cual no se conservan registros. Este hecho es especialmente notorio para el caso del puerto y ciudad de Veracruz. TePaske y Klein, *Ingresos y egresos*, México, 1986-1988, t. I, pp. 14-15.

⁴⁵ Si bien en un inicio la corona exigió el pago del quinto de los metales preciosos, a medida que se fueron descubriendo y explotando los yacimientos argentíferos, con los consiguientes costos para los mineros (los más importantes fueron los de Taxco y sus inmediaciones, al sur y occidente de la ciudad de México, y, a partir de 1548, como ya indicamos, los de Zacatecas), la corona procedió a otorgar en 1548 el privilegio, si bien temporal –limitado a seis años–, de que pagasen sólo el diezmo. Un privilegio que se fue reiterando en el tiempo (al respecto, se emitieron diversas cédulas en 1554, 1556, 1559, etc.). Enciso Contreras, *Cedulario de Zacatecas*, 1998, pp. 58-63. Esto no significa

a los derechos de almojarifazgo de entrada y salida de mercancías por el puerto de Veracruz, a los “dos novenos reales” fijados en 1541 sobre los diezmos que percibían las catedrales novohispanas, y al derecho de señorea-je que obtenía el rey por la acuñación de moneda.⁴⁶ En estas condiciones, la cuestión de la jurisdicción contenciosa adquiría una notable relevancia, en la medida en que determinaba la eficacia y responsabilidad con las cuales los oficiales reales podrían desempeñar sus cometidos, en especial, el cobro de las deudas fiscales.

DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA A LA ESPECIAL DE REAL HACIENDA: LA APARICIÓN DE LOS “JUECES OFICIALES REALES”⁴⁷

Como ya sabemos, en el antiguo régimen, la impartición de justicia era uno de los atributos fundamentales del poder político. El titular de dicha potestad era el soberano quien, en tanto *iudex perfectus*, tenía como uno de sus principales cometidos la preservación de una sociedad conformada de manera corporativa, la cual era conceptualizada como la manifestación de un orden natural, pero también, señalábamos, de un orden indisponible de raíz religiosa.⁴⁸ En el caso de la corona de Castilla, dicho soberano era el monarca, quien llegó a constituirse durante la época moderna como principio de validez del propio régimen jurídico.⁴⁹

que el quinto desapareciese, el privilegio fiscal no estaba generalizado, de ahí que, aunque la mayor parte de la plata declarada pagaba el diezmo, otra parte, si bien menor, todavía pagaba el quinto. El ejemplo de Zacatecas es claro al respecto. Para esta minería inicial, véanse Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, y Enciso Contreras, *Taxco en el siglo XVI*, 1999.

⁴⁶ En esos años existían también otros ramos que aportaron ingresos de muy escasa cuantía a las cajas reales, como eran las penas de cámara o la renta de las salinas. Para la conformación de los diversos ramos que componían la Real Hacienda de Nueva España entre 1521 y la década de 1750, véase Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, 126-225.

⁴⁷ En esta sección y la siguiente seguimos básicamente lo expuesto en un trabajo previo (Sánchez Santiró, “La jurisdicción de Hacienda”, 2022), aunque ahora se han enriquecido los materiales, en el marco de una argumentación ampliada en torno a la *iurisdictionis*, en general, y las diferentes formas para el ejercicio de la jurisdicción contenciosa en el campo de la Real Hacienda, en particular.

⁴⁸ Como ya indicamos, Castillo de Bovadilla señalaba que el juez era un “ministro de Dios en la tierra para hacer justicia”. Garriga, “*Crimen corruptionis*”, 2017, p. 24.

⁴⁹ Sin que esto implicase una “centralización efectiva del poder” ni una “unificación del espacio político”. Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 36-38, y Becerril Hernández, “Aspectos jurídicos”, 2019.

Para el ejercicio concreto de la impartición de justicia en los diversos ámbitos sociales y territoriales bajo su dominio, el rey tuvo que delegar esta función en un conjunto de jueces, quienes constituían un “tipo particular de oficiales”,⁵⁰ en la medida en que estaban dotados de jurisdicción (*iurisdictio*), lo cual, recordamos, les “facultaba para declarar imperativamente el derecho e imponer coactivamente sus decisiones”.⁵¹

En las Indias occidentales, y con base en el modelo de la corona de Castilla, la monarquía implantó una *justicia ordinaria* ejercida en el nivel local/regional por corregidores y alcaldes mayores, entre otros cargos, todos ellos presentes en un medio abrumadoramente rural.⁵² Así, en el caso de Nueva España, y alrededor de 1535, la suma de ambas figuras apenas superaba el centenar de efectivos,⁵³ mismos que se encargaban de la administración de justicia en primera instancia como representantes del rey. Dado que la mayoría de ellos eran jueces legos, tuvieron la necesidad de recurrir a asesores letrados para recibir consejo y elaborar sus sentencias;⁵⁴ una situación que también había ocurrido, al menos desde 1505, con los oficiales reales de la Casa de la Contratación de Sevilla.⁵⁵ Cabe señalar que la aparición de corregimientos urbanos como el de México, y después en las villas y ciudades de Puebla, Valladolid, Guanajuato o Zacatecas, fue un fenómeno más tardío originado a finales del siglo XVI y durante el XVII.⁵⁶ En el caso de que se apelasen las sentencias de los alcaldes mayores y corregidores, estas se presentaban primero ante el juez gobernador de Nueva España (por ejemplo Cortés) y, desde su creación, ante las reales Audiencias. En Nueva España, la primera Audiencia fue erigida en la ciudad de México en 1527, mientras que la de Nueva Galicia, con sede primero en Compostela y después en Guadalajara, se estableció en 1548.⁵⁷

En este marco inicial del siglo XVI, la cuestión que nos compete aquí es la que se refiere al problema de la resolución judicial de los conflictos que

⁵⁰ Garriga, “Gobierno y justicia”, 2008, p. 54.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Ya vimos cómo, desde el mismo nombramiento de Cortés como gobernador de Nueva España, se le facultó para la designación y remoción de “oficios de alcaldías y alguacilazgos”.

⁵³ Para 1570, su número se había incrementado de forma notoria, al contabilizarse unas 70 alcaldías mayores y más de 200 corregimientos. Borah, “El desarrollo de las provincias”, 1985, p. 31.

⁵⁴ González y Lozano, “La administración de justicia”, 1985, p. 77.

⁵⁵ Al respecto, véase el capítulo 1 de este libro.

⁵⁶ Borah, “El desarrollo de las provincias”, 1985, pp. 32-33.

⁵⁷ Badorrey Martín, “La Audiencia de México”, 2018-2019. Hasta 1572, la Audiencia de Guadalajara estuvo subordinada a la de México. Enciso Contreras, “La Audiencia de la Nueva”, 2016, p. 7.

se pudiesen originar, por una parte, entre las entidades exactoras y los contribuyentes, con el contrabando y los adeudos al Erario regio como punto central y, por la otra, los que se diesen con motivo del fraude, corrupción o, incluso, omisiones dolosas que cometiesen todos aquellos que estuviesen envueltos en el manejo del Gazofilacio regio. Aquí era donde se ubicaban los oficiales reales (contadores, tesoreros, factores, veedores), sus tenientes y, a partir del último cuarto del siglo XVI, los contadores de rentas (alcabalas y tributo, servicio real y azogues).⁵⁸

Si algo no había quedado explícito en las primeras instrucciones y títulos de los oficiales reales era a qué autoridad competía la jurisdicción contenciosa en materia de Real Hacienda, aunque por la formulación de las primeras instrucciones (por ejemplo del contador Rodrigo de Albornoz de 1522) cabría suponer, como acabamos de indicar, que las sentencias serían pronunciadas por Hernán Cortés, dado el título que le otorgó Carlos V como “juez”, y los alcaldes que él nombrase, es decir, en el marco de la justicia ordinaria. Estas dudas pronto se despejaron, especialmente, tras la creación de la Audiencia de México (1527).

Una prueba de ello se relaciona con los pleitos referidos a la Casa de Moneda de la ciudad de México, inaugurada en 1535 y en la cual se nombraron para su gobierno y manejo oficiales reales. En la cédula y ordenanzas de la ceca, el emperador determinó que el conocimiento de “cualquier delito de falsedad de moneda que se cometiere [...] aunque sea cometido en la dicha casa” correspondería a la real Audiencia de México. Si bien los alcaldes de la Casa de Moneda podrían efectuar provisiones e iniciar el conocimiento de las causas, las sentencias corresponderían a los oidores de la citada Audiencia.⁵⁹ Podemos suponer que lo mismo ocurría en un inicio con los oficiales reales de los diversos distritos fiscales (Nueva España, Yucatán, Nueva Galicia), en el sentido de que tenían que acudir a la justicia ordinaria de alcaldes ordinarios, alcaldes mayores y corregidores y, en el caso de las apelaciones, a las Audiencias, a medida que estas se fueron creando. Para 1548, era regla general que los oficiales reales pudiesen hacer las probanzas en lo que se refiere al Real Haber, aunque para ello debía mediar la petición del fiscal de la Audiencia. Sin embargo, no podían

⁵⁸ De estos contadores de rentas se tratará más adelante.

⁵⁹ “(Año de 1535-mayo 11, Madrid). Cédula y ordenanzas para la Nueva España, que mandan la orden que se ha de tener en la Casa de Moneda en la labor de dicha moneda.” *Colección de documentos*, 1897, t. 10, pp. 267-268.

pronunciar las sentencias.⁶⁰ Más adelante, se regularon otros aspectos de la jurisdicción contenciosa: por real cédula de abril de 1556 se ordenó que las Audiencias de Nueva España debían dedicar al menos un día a la semana para los pleitos fiscales, teniendo que llevar un registro de las causas en un libro específico, toda vez que sus miembros no podrían cobrar derechos por ello.⁶¹ Como veremos a continuación, esta regulación no evitó que se acumulasen procesos y adeudos en el seno de la justicia ordinaria, con la consiguiente responsabilidad para los oficiales reales.

El crecimiento de los ramos y volumen de las rentas del Erario regio de Nueva España a lo largo del siglo XVI (en el fondo, un reflejo de la expansión de la economía mercantil, sin obviar por esto, claro está, la catástrofe demográfica que padeció la población indígena),⁶² fue paralelo al problema de los adeudos acumulados y la dificultad para combatir el fraude fiscal y el contrabando de mercancías y metales preciosos. Ante ello, y de manera cada vez más viva, los oficiales reales de Nueva España denunciaron ante los virreyes, las Audiencias y el propio monarca el hecho de que carecían de una jurisdicción que les facultase para ejecutar con mandamientos propios comisos, embargos o dictar prisión, a fin de lograr que las deudas con el Erario regio menguasen; adeudos que quedaban asentados en certificaciones y registros contables, y sobre los cuales ellos debían responder. Asimismo, aducían que carecían de herramientas para obligar a los causantes a que se sujetasen a las ordenanzas expedidas por el monarca en materia de

⁶⁰ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 167.

⁶¹ En este caso, se aplicaba en Nueva España lo previsto en las reales cédulas de 1528 y 1529, mandadas a los oficiales reales de la isla Fernandina (Cuba). *Ibid.*

⁶² No tenemos datos seriales de recaudación total previos al último cuarto del siglo XVI, pero la reconstrucción de ciertos ramos en distritos específicos (caso del quinto y diezmo de plata de la caja real de Zacatecas entre 1559 y 1580) (Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, pp. 130-132) permite apreciar la expansión de la producción minera y, consiguientemente, de la recaudación fiscal, sabiendo que este sector tenía una gran capacidad de arrastre sobre la producción agrícola destinada al mercado y el comercio regional y de larga distancia. En este último caso, el ramo fiscal beneficiado era el de los almojarifazgos de entrada y de salida. Otro indicador de este movimiento ascendente lo constituyen las remesas de metales preciosos mandadas al rey desde Nueva España. Si en el quinquenio de 1530-1534 los envíos a Castilla por cuenta del rey sumaron un promedio anual de 46 150 pesos, en el quinquenio de 1576-1580 esta cifra ascendió enormemente, sumando 910 436 pesos anuales, es decir, se multiplicó casi por 20. Haring, *Comercio y navegación*, 1979, pp. 411-412. En cuanto a la dimensión de la catástrofe demográfica, sobre la que se entabló un intenso debate desde la publicación de las primeras estimaciones globales en la década de 1920 (Sapper, Rivet, Spinden, etc.) y en la cual hay una vastísima historiografía, véase un reciente trabajo que pondera cifras, contextos institucionales y marcos de análisis: Calderón Fernández y Sánchez Santiró, "Epidemias, población" (en prensa).

Hacienda para evitar fraudes, ocultaciones y contrabandos.⁶³ En este contexto, la corona era cada vez más consciente de un problema que, al fin y al cabo, afectaba a sus arcas.

Buena prueba de estos problemas era lo que ocurría en Veracruz, la principal vía de entrada de mercancías que llegaban desde Castilla, bajo la intermediación de la Casa de la Contratación de Sevilla y punto principal de salida de los metales preciosos novohispanos. En 1533, cuando todavía había tenientes en dicha plaza, los oficiales reales de Nueva España informaban al monarca que la justicia del puerto se entendía con los mercaderes, disimulando y ocultando fraudes. Ante ello le solicitaban que pudiesen ejecutar, una vez más, por mandatos propios el decomiso de las mercancías de contrabando. Para actuar de manera justa, pedían también que se les concediese un letrado que les asesorase y un procurador.⁶⁴ Es decir, solicitaban facultades similares a las detentadas por los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla.

¿Dónde radicaba el problema? La cuestión no era que los oficiales reales de Nueva España y sus tenientes no pudiesen incautar y rematar los bienes y mercancías inmersos en fraudes y contrabando. Como detentadores de la *iusdictio* en el ámbito del gobierno y gestión de las rentas del Erario regio podían vigilar y hacer gestiones para averiguar las prácticas ilícitas, incluso, ejerciendo la coerción, podían incautarlas. Sin embargo, todas estas acciones necesitaban la sanción última de una autoridad dotada de jurisdicción contenciosa para tener carácter de definitivas. El problema, por tanto, y la clave que daba lógica al conflicto, era que no podían efectuar esos actos punitivos “por mandatos propios”. Una situación que, en el fondo, lo único que evidenciaba era la minusvalía que enfrentaba el oficial real de la Real Hacienda como persona pública. Mientras no contase con la facultad de juzgar, no tenía la capacidad para obligar a los causantes fiscales a cumplir sus mandatos.⁶⁵ A los contribuyentes siempre les quedaba el recurso de acudir a la justicia ordinaria para detener o invalidar las medidas adoptadas en su contra por los oficiales reales y sus tenientes, y con ello

⁶³ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 168-169.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Como señaló Luca Mannori, en la época moderna la persona pública que no pudiese juzgar “no era titular de ninguna porción de poder público en sentido jurídico”, de ahí –añadimos– que estuviese desarmada para cumplir con sus responsabilidades. Mannori, “Justicia y administración”, 2007, pp. 134-135.

tornar lentas e ineficaces las posibles medidas que se adoptasen en contra de los deudores, defraudadores y contrabandistas.

Que el problema persistía lo ejemplifica, siguiendo con el puerto de Veracruz, el reglamento expedido en julio de 1542 por Antonio de Mendoza, primer virrey de Nueva España (1535-1550) para el gobierno de la Real Hacienda en dicha ciudad y puerto.⁶⁶ De este documento resaltamos ahora lo estipulado en dos sentidos: ¿cómo combatir el contrabando y cómo hacerlo sin abandonar el ámbito de la justicia ordinaria? En la relación que hacía el propio reglamento de los hechos se aprecia la contradicción. Como señalaba Mendoza, por reales órdenes y provisiones estaba mandado que las mercancías que arribasen a Nueva España fuera de registro, habiendo por tanto defraudado los derechos de almojarifazgo, se diesen por perdidas, de manera que tras su venta en pública almoneda los fondos obtenidos se aplicasen a la cámara regia. El problema surgía cuando los tenientes de los oficiales reales de Nueva España residentes en Veracruz pretendían “cumplir y ejecutar lo dicho”. En ese momento, los comerciantes afectados (directamente o por intermediación de sus factores) les “ponen a pleito ante la justicia de dicha ciudad, la cual les pide de ello información y se dilata de manera que no se cumple ni ejecuta lo que su Majestad manda”. Paladínamente se aprecia el meollo del conflicto: dado que los oficiales reales, y lógicamente sus tenientes, no tenían jurisdicción contenciosa, no podían emitir mandatos por sí mismos, de manera que las medidas que adoptaban contra los defraudadores se veían frenadas por las acciones emprendidas por los comerciantes ante la justicia ordinaria, ejercida en este caso por el alcalde mayor y los alcaldes ordinarios del Cabildo de Veracruz. Recordemos, si la decisión no era adoptada por una autoridad capacitada para impartir justicia, sus actos eran provisionales. Y, según lo referido por los oficiales reales de Nueva España, así era como actuaban los comerciantes afectados. Impugnaban ante la justicia ordinaria las medidas fiscalizadoras de los oficiales reales, logrando, en los hechos, invalidar las medidas de control. Por eso elevaban sus peticiones para alcanzar un estatus similar al de los oficiales de la Casa de la Contratación.

En esta disyuntiva, el virrey mantuvo el régimen existente, sin abogar en el reglamento que expidió por conceder a los oficiales reales jurisdic-

⁶⁶ Como indicó Mendoza, al inicio de la instrucción: “Por cuanto al servicio de S. M. conviene proveer y dar orden en la ciudad de Veracruz, en lo que toca a la Real Hacienda.” Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1851, t. iv, pp. 544-549. Todas las citas siguientes, si no se indica lo contrario, se refieren a esta nota.

ción en materia judicial. A cambio, determinó la separación de facetas: “por mí visto, mando que los dichos tenientes de oficiales puedan tomar y tomen por perdidas las cosas que así vinieren fuera de registro, y sin las sacar de su poder, las partes que pretendieren tener derecho las pidan, y sigan su justicia como les convenga, y el dicho alcalde mayor o alcaldes ordinarios ante quien ocurriere la parte, brevemente haga a las partes sobre ello justicia”.

En esta decisión se aprecia que el virrey Mendoza pretendió delimitar áreas y tiempos de actuación. Por lo que atañe a los actos de decomiso, los tenientes de los oficiales reales podrían actuar sin límites (“puedan tomar y tomen por perdidas las cosas que así vinieren”), de manera que el acto judicial de los afectados no paralizase el comiso (“y sin las sacar de su poder”). A posteriori, si los comerciantes acudían a la justicia ordinaria se procedería según los fallos que se emitiesen (por ejemplo devolver el importe del valor de la mercancía decomisada y, en su caso, rematada); con ello se pretendía restringir las acciones judiciales dilatorias de los afectados que, a la postre, invalidaban la vigilancia que ejercían los empleados de la corona. Con este reglamento, el virrey defendía la faceta coercitiva de los oficiales reales y sus tenientes, pero se les continuaba vedando la facultad para impartir justicia. Decisiones como estas suponían un avance, pero claramente no resolvían el fondo del problema. De hecho, los oficiales reales de Nueva España⁶⁷ continuaron pugnando por lograr la jurisdicción contenciosa.

Con estos antecedentes, cobra sentido la petición que hizo a la corona Ortuño de Ibarra, factor de Nueva España, en nombre de sus colegas oficiales reales del distrito, fechada en marzo de 1560:

Convendría mucho, siendo Vuestra Majestad servido, que fuéramos jueces oficiales para todo lo tocante a la cobranza y buen recaudo de vuestra Real Hacienda [...] pues tan solamente pretendemos esta *facultad* para las cosas que tocan al buen recaudo de vuestra Real Hacienda, y que las apelaciones de nosotros viniesen al virrey, donde se despacharán con brevedad y no al (*sic*) Audiencia, donde son los negocios inmortales, pues no son negocios de

⁶⁷ La acotación territorial es relevante, pues, como hemos expuesto en el capítulo 1, muchas de las innovaciones legales acometidas por el monarca surgían como respuesta a peticiones emitidas, en este caso, por los oficiales reales, es decir, eran rescriptos. En la medida en que estas peticiones ampliasen su radio de acción y el número de actores inmiscuidos, en muchas ocasiones, por la emulación de solicitudes en contextos semejantes, podía acabar expidiéndose una norma de aplicación amplia o general, aunque esta no dejaba de estar sujeta a la existencia de posibles condiciones particulares o privilegiadas que, en derecho, el monarca considerase que había que preservar.

probanzas sino de cuentas, y así cumplimos con lo que somos obligados a suplicar a Vuestra Majestad lo mande proveer, representando los inconvenientes tan grandes que por no tener esta *comisión* cada día se nos ofrecen.⁶⁸

La petición, como se puede ver, es en extremo importante, pues evidencia el objetivo de ser “jueces oficiales”, tal y como lo eran los de la Casa de la Contratación, de una materia específica, “la cobranza y recaudo” de la Real Hacienda, para lo cual pretendían lograr una *facultad y comisión*, de las que carecían. Con ello dejarían de estar sometidos en sus actuaciones a los dictados de la justicia ordinaria ejercida por alcaldes ordinarios, alcaldes mayores, corregidores y la Audiencia de México.

¿Qué se podía entender por ambos términos en la época? La obra de Sebastián de Covarrubias Orozco (1611) nos ayuda a comprender el alcance de la petición de los oficiales reales de Nueva España. Así, por “cometer” se entendía “dar uno sus veces a otro” y a ese acto se le denominaba “comisión” y al que lo ejecutaba “comisario”.⁶⁹ En este sentido, los oficiales reales de Nueva España esperaban recibir del monarca el encargo o cometido de desempeñarse como jueces de Hacienda, con lo cual podrían expedir mandamientos ejecutorios sobre los contribuyentes y los recaudadores de rentas, así como sus fiadores, en caso de adeudos o quiebras de los titulares de estos oficios y comisiones. Pero para ello era necesario que el rey les delegase la “facultad” que les habilitara para ejercer la jurisdicción contenciosa. En este sentido, Covarrubias definía facultad como “poder, fuerzas, caudal, hacienda, etc., posibilidad”.⁷⁰ Conviene detenerse en la voz “poder”, concretamente en uno de los sentidos que le da el autor del *Tésoro de la lengua castellana*: “poder es lo mismo que poderío, *Latine potestas*”.⁷¹ La referencia a la “potestas” de las magistraturas romanas remitía a la expresión de un poder actuante⁷² que en la reinterpretación tardo medieval de los comentaristas del siglo XIV, en el marco de la cultura jurídica del *ius commune*, ya se circunscribía al ámbito del poder político.⁷³ Bajo estos parámetros, lo que los oficiales reales de Nueva España estaban solicitando al monarca era la

⁶⁸ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 171-172. Las cursivas son nuestras.

⁶⁹ Covarrubias Orozco, *Tésoro de la lengua*, 1611, p. 227v. Para referencias de época que precisan la diferencia entre oficio y comisión en Castilla, véase Cárceles de Gea, *Fraude y administración*, 1994.

⁷⁰ Covarrubias Orozco, *Tésoro de la lengua*, 1611, p. 394v.

⁷¹ *Ibid.*, p. 591v.

⁷² Hernández Tejero, “Sobre el concepto ‘Potestas’”, 1946, pp. 614-615.

⁷³ Costa, *Iurisdichio. Semantica*, 2002, pp. 118-120.

delegación de una facultad para cumplir un deber: la impartición de justicia que, de lograrse, los transformaría en jueces oficiales de Real Hacienda.⁷⁴ El fin último, adujeron y recordamos, era la cobranza y el buen recaudo del Erario regio. El adquirir estos atributos suponía un notable cambio que sólo cabe interpretar como una respuesta institucional de la monarquía encaminada a proteger sus intereses: el Real Haber. Pero ello implicaba la creación de una justicia especial paralela a la justicia ordinaria, algo a lo que la corona se había resistido por décadas en las Indias.⁷⁵

Frente a lo ocurrido en ocasiones anteriores, y como respuesta a la última petición que habían realizado los oficiales reales de Nueva España, Felipe II expidió una real cédula, fechada el 1 de diciembre de 1560, en la cual, tras referir el pleito específico que había dado lugar a la solicitud de los oficiales reales (el cobro de un adeudo a los fiadores de un factor de Nueva España, Hernando de Salazar, ya fallecido), el monarca indicó:

y porque nuestra voluntad es que [...] el dicho alcance se cobre y ejecute, os envío a mandar a los dichos nuestros oficiales que así lo hagan, y que para ello hagan de nuevo las ejecuciones, prisiones, trances y remates de bienes que convengan [...]. Y porque en la cobranza de nuestra Hacienda para adelante no haya dilaciones ni embarazos, les envío también comisión, poder y facultad para que puedan cobrar tributos, rentas y otras haciendas, que en esa tierra tenemos, y hacer las ejecuciones necesarias [...] y que las apelaciones que se interpusiesen [...] vayan a esa Audiencia.⁷⁶

Envío y delegación por parte del monarca de *comisión, poder y facultad* a los oficiales reales de la caja de México para cobrar y ejecutar adeudos por mandamientos propios. Al hacer esto, el monarca creó una *jurisdicción especial*

⁷⁴ Para la conexión indisoluble en el ámbito del oficio de juez (*officium iudicis*) de la potestad y el deber, véase Garriga, “*Crimen corruptionis*”, 2017, p. 23.

⁷⁵ En este contexto, expresiones como “pleitos” y “contencioso de partes” emanarán del intento de la corona de separar doctrinalmente desde la década de 1550 las materias de gobierno y justicia en el ámbito indiano. Una voluntad que tuvo una expresión notable en las ordenanzas dadas por Felipe II al Consejo de Indias en 1571. González y Lozano, “La administración de justicia”, 1985, pp. 77-78. A pesar de ello, se trataba de una pretensión harto difícil de lograr en los hechos, dada la existencia de “un régimen de indivisión de poderes”. Garriga, “Gobierno y justicia”, 2008; Garriga, “*Crimen corruptionis*”, 2017, y Badorrey Martín, “La Audiencia de México”, 2018-2019.

⁷⁶ Véase el texto completo de la real cédula de 1 de diciembre de 1560 en Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, pp. 196-197. La misma tiene leves diferencias respecto de la que consignó el jesuita Mariano Cuevas en su publicación de 1914: *Documentos inéditos*, 1914.

que detentarían los contadores, tesoreros y factores de Nueva España.⁷⁷ Ante tamaño cambio, los oidores de la Audiencia de México ejercieron resistencia, alegando y llegando incluso a desconocer en los hechos la condición de jueces que habían logrado los oficiales reales con esta real cédula.⁷⁸

Aunque la justicia ordinaria (alcaldes ordinarios, alcaldes mayores, corregidores y audiencias) se veía privada del conocimiento de las causas de Real Hacienda, esa pérdida era relativa. Los oidores de la Audiencia de México ya no podrían ser los jueces en primera instancia en esa materia, algo que quedaba reservado a los oficiales reales, pero sí conocerían y sentenciarían las apelaciones. A diferencia de lo solicitado por los oficiales reales de Nueva España en 1560, que defendieron que los recursos a las sentencias que ellos emitiesen fuesen ante el virrey para que “se despacharan con brevedad” (esa había sido la petición del factor Ortuño de Ibarra), el monarca determinó que las apelaciones serían vistas en la Audiencia. Este juego combinado de oficiales reales dotados de jurisdicción en primera instancia y apelaciones en las Audiencias, cristalizaría como patrón general en materia de justicia en el ámbito de la Real Hacienda a lo largo de los siglos XVI y XVII.⁷⁹

La real cédula del 1 de diciembre de 1560 sólo tenía efectos para los oficiales reales de Nueva España: de hecho, fue expedida para ese ámbito espacial. Sin embargo, con la misma lógica que ellos habían actuado, los oficiales reales de otros distritos fiscales del virreinato procedieron a elevar peticiones similares ante situaciones que, denunciaban, afectaban a los intereses del Erario regio. Esto se aprecia en la real cédula del 8 de noviembre de 1562, en este caso expedida para “nuestros oficiales de la provincia de [Nueva] Galicia de la Nueva España”.⁸⁰ Como base en ella, el monarca señaló:

A Nos se ha hecho relación que en esa provincia se nos deben algunas deudas, y que *a causa de no tener vosotros jurisdicción alguna en la cobranza de ellas se dejan de cobrar muchas y otras cosas que nos deben*, y que si no os diese jurisdicción para la dicha cobranza por ninguna vía, nuestra Hacienda [no] podría andar

⁷⁷ Para la lógica cultural y política que guiaba la creación de jurisdicciones especiales en el antiguo régimen, véase Agüero, “Herramientas conceptuales”, 2009, pp. 36-39.

⁷⁸ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 174-175.

⁷⁹ En el siguiente capítulo ya veremos que el cargo del virrey, desde su erección en 1535, tuvo facultades muy acotadas para impartir justicia, a diferencia del primer gobernador de Nueva España (Hernán Cortés), algo que se explica mayormente por la existencia previa al cargo virreinal de la real Audiencia y Chancillería de México (1527).

⁸⁰ Enciso Contreras, *Cedulario de Zacatecas*, 1998, p. 161. Las siguientes citas siguen esta referencia. Las cursivas son nuestras.

con la cuenta y razón que se requiere, y que si vosotros a cuyo cargo está el buen recaudo de ella no tenéis la autoridad para sacarlas de poder de personas que se pretenden quedar con ellas, no puede dejar nuestra Hacienda de recibir mucho daño.

De manera aún más directa si cabe que en la real cédula de 1560, se aprecia por boca del rey, que retoma los argumentos de sus criados del erario, el problema de la falta de autoridad que padecían los oficiales reales en el cobro de las deudas de la Real Hacienda. Hay que recordarlo, un oficial real que careciese de la facultad de imponer coactivamente el derecho, es decir, que pudiese impartir justicia, no podía llenar el contenido de sus obligaciones, de ahí que careciese de una autoridad eficaz ante los causantes fiscales.

A esta problemática general, Felipe II añadió en su cédula de 1562 la cuestión de los adeudos generados por el cobro de los tributos de indios. En muchas ocasiones los impagos eran numerosos (más aún, en el contexto de las altísimas mortandades que estaban ocurriendo, lo que generaba desfases entre las tasaciones acordadas y los pagos que se efectuaban), aunque de montos unitarios, por lo general, de escasa cuantía. Tener que acudir a la justicia ordinaria para cobrar estas deudas ubicaría a los oficiales reales en un escenario plagado de litigios, donde tendrían que actuar como representantes de los intereses del Erario regio, con una consecuencia claramente negativa: el descuido del resto de sus cometidos.⁸¹ Por todo ello, el monarca les mandó y confirmó, por conducto de dicha real cédula, “jurisdicción para cobrar nuestra Hacienda”. Con base en ello, “vos damos poder y facultad para que podáis cobrar y cobréis los tributos y rentas, y otras haciendas y deudas que se nos deben y debieren de aquí adelante en ese reino de la Nueva Galicia, y sobre ello hacer ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y otras diligencias que convengan y sean necesarias, hasta cobrar lo que así se nos debiere”. Con ello se hizo extensivo a Nueva Galicia lo que habían logrado los oficiales reales de Nueva España. De igual forma, las apelaciones se elevarían ante la Audiencia (“nuestros oidores alcaldes mayores y no ante otro juez alguno”) de Guadalajara.

Para delimitar aún más claramente el alcance de la jurisdicción contenciosa otorgada, respecto a lo previsto en 1560, el monarca indicó: “y

⁸¹ “Y que siendo las cosas de los tributos que se nos deben tan menudas y diferentes como son que para las cobrar hubiereis de ir ante un alcalde o a la Audiencia real para que diese mandamiento para cobrar lo que así se debiese no podréis cumplir bien con vuestros oficios.” *Ibid.*

mandamos a los nuestros oidores alcaldes mayores de la Audiencia real de ese nuevo reino y otras cualesquier justicias de ella que no vos pongan ni consientan poner en ello embargo, ni impedimento alguno”. Antes, al contrario, deberían otorgarles todo “el favor y ayuda” que hubiera menester.

Aunque apenas habían pasado dos años, en esa real cédula se aprecia una formulación más directa y taxativa de la jurisdicción contenciosa que se estaba otorgando a los oficiales reales del virreinato de Nueva España.

Los alcances del otorgamiento de esta jurisdicción a los oficiales reales de Nueva España (1560) y Nueva Galicia (1562), y por extensión, con sus debidas modulaciones temporales, al resto de los oficiales de los erarios regios indianos (real cédula del 18 de febrero de 1567),⁸² fueron claramente expuestos años después por el jurista altoperaño Gaspar Escalona y Agüero en su obra *Gazophilacium Regium Perubicum* (1647).⁸³ Como dejó constancia este autor, en todo lo tocante a la “cobranza de la Real Hacienda”, la jurisdicción otorgada a los oficiales reales era *especial*, fuera por tanto del cauce de la justicia ordinaria, *absoluta y privativa*, lo que suponía que se ejercería “con inhibición de los demás jueces, que desde entonces, habiéndolo sido antes de estas causas, como de las demás, quedaron inhibidos de ellas”, y *privilegiada*, pues arrastraba “a sí las causas y procesos pendientes ante otros jueces, siendo por alguna parte o razón interesada la Real Hacienda”.⁸⁴ De ese calibre era el alcance de la innovación.

Aunque de manera breve, pues no es nuestro objeto de estudio, cabe referir las diferentes modalidades de juicios que podían darse en referencia a las causas de Hacienda.⁸⁵ La condición privilegiada de la que gozaban los haberes del rey llevaba a que las causas de Hacienda pudiesen desahogarse mediante una modalidad concreta de juicio civil extraordinario, los llamados juicios sumarios.⁸⁶ Ahora bien, los juicios de Hacienda no sólo podían

⁸² A pesar de la pretendida generalidad de la medida, las circunstancias locales, estudiadas por Sánchez Bella (*La organización financiera*, 1990, pp. 178-179), muestran que en tiempos posteriores hubo que reiterar esta concesión. El particularismo era la nota común.

⁸³ Sánchez Bella, “Edición y utilización”, 1947.

⁸⁴ Capítulo IV del libro I, parte II: “Jurisdicción de Oficiales reales en la cobranza de la Real Hacienda”. Escalona Agüero, *Gazophilacium regium*, 1775, pp. 11-12.

⁸⁵ Para una exposición general referida al siglo XVI, véase Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, pp. 207-212.

⁸⁶ A principios del siglo XIX (1802), Lázaro Dou y Bassols (*Instituciones de derecho*, 1802, t. VI, pp. 381 y 385), definió como juicio sumario “los que se substancian sin todas las formalidades de derecho, observándose en ellos lo substancial y necesario en cualquiera juicio”. En este sentido, y por lo que hace a las causas de Real Hacienda, el mismo autor dejó asentado: “A favor del fisco puede atribuirse el que sean sumarias todas las causas pertenecientes a rentas y tributos reales.”

ser sumarios, sino también ejecutivos. En este caso, se trataba de otra modalidad de juicio extraordinario que, además de abreviar lo previsto en el juicio ordinario, tenía la característica de comenzar por donde los juicios ordinarios acaban, esto es, por la ejecución de las sentencias. Pero para que esto fuese aplicable debían concurrir diversas condiciones, como cuando existía peligro de fuga del reo o cuando se contaba con instrumentos o garantías guarentigias que obligasen, en este caso, a los contribuyentes.⁸⁷ En este ámbito, como dejó asentado a mediados del siglo XVII Gaspar Escola y Agüero, a efectos de las deudas de los contribuyentes, los libros contables de los oficiales reales tenían dicha condición y autoridad. De ahí que “con traslados de sus partidas *se puede ejecutar, y cobrar de la misma manera que por otros cualquier recaudo guarentigio*, por serlo los papeles de caja referidos, y reputarse el contador por tabulario del Príncipe, y él, y los demás oficiales reales tener autoridad pública, y fe abundante en lo tocante a su ministerio”.⁸⁸ Bajo estos supuestos, las causas civiles por deudas al fisco, que eran las más abundantes en dicha materia, debían desahogarse de manera ejecutiva en primera instancia por sus jueces natos, en ese momento, los oficiales reales, mientras que las apelaciones eran conocidas y sentenciadas por la instancia prevista: las reales Audiencias.⁸⁹

Una prueba del cambio ocurrido con estas reales cédulas remite a la manera en que las autoridades virreinales comenzaron a denominar a los oficiales reales. Así, en una real cédula del 24 de septiembre de 1569, dirigida al contador, tesorero y factor de Nueva España, para que se guardase la orden regia en el sentido de que llevasen en un libro separado la puntual cuenta y razón del dinero y la plata que entrase y saliese de las cajas reales, se insertó un mandamiento del virrey Martín Enríquez de Almansa, en el que se refirió a dichos cargos de la Hacienda regia con estos términos: “Martín Enríquez, visorrey gobernador y capitán general por Su majestad en esta Nueva España y presidente de la Audiencia Real que en ella reside, etc. Hago saber a vos *los jueces oficiales de la Real Hacienda* de Su Majestad

⁸⁷ Por instrumento guarentigio se entendía el que “trae aparejada ejecución, de manera que, en fuerza de él sin citación, ni contestación se manda por el juez la exacción, empezando por la ejecución real o personal, o por una y otra”. *Ibid.*, pp. 396 y 400.

⁸⁸ Así se expresaba Escola y Agüero en el libro I, parte II, cap. VI de su *Gazophilacium regium* (1775, p. 14). Las cursivas son nuestras.

⁸⁹ En los casos de comisos ejercidos contra el contrabando, las apelaciones iban al Consejo de Indias. Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda”, 1959, pp. 222-224.

que el contador [...]”⁹⁰ Apenas nueve años después del otorgamiento de la jurisdicción contenciosa ya tenía carta de naturaleza en la documentación virreinal el empleo del título de “juez oficial” de la Real Hacienda.⁹¹

Frente a esta práctica incipiente, resalta una real cédula de Felipe IV del 11 de junio de 1621,⁹² en la que se asentó: “Los oficiales reales no se intitulen jueces oficiales reales, ni más que oficiales de la Real Hacienda si bien que la sala diputada para los despachos, se intitule tribunal, cuando concurrieren juntos a ejercer sus oficios.”⁹³ Aunque no se les retiraba la jurisdicción contenciosa de Hacienda, pareciera que el monarca intentaba contener un uso que, como hemos podido apreciar, era patente y que, reiterado en el tiempo, podría convertirse en tradición y, por tanto, fuente de derecho. Al respecto, hay que indicar que el peso de esta práctica fue superior a la decisión regia, de ahí que las expresiones “jueces oficiales reales” o “jueces oficiales de la Real Hacienda” perdurasen en el tiempo, a pesar de las disputas ulteriores que acontecieron durante el siglo XVII.⁹⁴ Esta realidad que, en un primer momento, puede sorprender (una ley invalidada por la

⁹⁰ “A los oficiales de la Nueva España, que guarden el mandamiento inserto para que se asiente en un libro el dinero o plata que se sacare de la caja real”. AGI, México, leg. 1090, L. 6, fs. 109V-110V.

⁹¹ Otro ejemplo de esta denominación por parte de los virreyes se encuentra en los “Advertimientos generales” que dejó el virrey de Villamanrique a su sucesor, Luis de Velasco, fechados el 14 de febrero de 1590. Al tratar sobre la celebración de juntas de Real Hacienda, señaló: “Por cuyo conducto ordené que el martes de cada semana [...] hubiese junta y consejo de Hacienda, en la cual me hallaba yo presente siempre y el fiscal de su Majestad y *los tres jueces oficiales de la Real Hacienda*.” Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 224. Las cursivas son nuestras.

⁹² Sánchez Bella (“La jurisdicción de Hacienda”, 1959, p. 227 y *La organización financiera*, 1990, p. 165) consideró que esta real cédula hizo que se abandonase esta denominación: “En 1621 se dispondrá que aun cuando siguiera designándose como Tribunal la Sala de su despacho [...] solo podrán llamarse ‘oficiales reales’ y ‘oficiales de la Real Hacienda’. Pero ni la supresión del título de ‘jueces’, ni la creación de los Tribunales de Cuentas mermó su jurisdicción.” Como veremos a continuación, esto no fue así.

⁹³ Así aparece reflejada en las “Ordenanzas para la Real Caja de su Majestad y oficiales reales de ella”, registradas por Juan de Palafox, visitador de tribunales de Nueva España (1646-1647), y viene precedida del título “Que los oficiales reales no se intitulen jueces oficiales, pero su sala se llame tribunal”. “Ordenanzas para cinco tribunales de esta ciudad de México”. Biblioteca Nacional de España (BNE), mss. 2940, f. 109vta. Sobre estas ordenanzas, véase Sánchez Bella, “Ordenanzas para los tribunales”, 1991. Una real cédula que en el proyecto que se estaba llevando a término entonces con el propósito de elaborar y publicar una *Recopilación de Leyes de Indias*, iba consignada como “Ley 1, tít. 3 del libro 9o.”, que, como tal, nunca vio la luz. Finalmente, esta real cédula fue incluida, con un texto parcialmente diferente y en una ubicación distinta (en el libro 8o.) de la *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680: “Ordenamos y mandamos que nuestros oficiales reales no se intitulen jueces oficiales, ni tengan otro título que el referido en nuestra ley, de oficiales reales o de nuestra Real Hacienda. Y permitimos y tenemos por bien que la sala de su despacho se llame e intitule tribunal cuando concurrieren juntos a ejercer sus oficios.” Ley 1a., tít. III, libro 8o. *Recopilación de las leyes*, 1841, t. III, p. 22.

⁹⁴ Para estas disputas, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, 77-78.

tradición), adquiere toda su lógica si consideramos que en el orden jurídico del antiguo régimen la ley sólo era una de las fuentes del derecho. La tradición también lo era, de ahí que pudiese actuar el principio de *consuetudo contra legem* (la costumbre contra la ley), del cual podía derivar la inaplicabilidad de una ley expedida por el soberano, bien fuese por desuso de esta o por tácita tolerancia de la corona, como de hecho ocurrió.⁹⁵

Viva prueba de la consolidación de esta práctica es la manera en que los oficiales reales de la caja de México se titulaban a sí mismos en los libros de cargo y data donde asentaban la contabilidad de los diversos ramos existentes en dicha tesorería. Su importancia no era menor si consideramos que formaban parte de la documentación que se empleaba para efectuar los juicios de cuentas y desde la que se podían fincar responsabilidades a los propios oficiales reales. Así, a modo de ejemplo, el libro de cargo y data de 1672 de la caja de México tuvo el siguiente encabezado: “Libro común de la caja de tres llaves del rey nuestro Señor de la ciudad de México de la Nueva España de la plata, oro y reales que en ella se mete por *los jueces oficiales de la Real Hacienda de esta Nueva España*, tesorero Don Antonio de Ibarra, factor y contador Don Fernando de Deza y Ulloa”.⁹⁶ Esta denominación perduró como tal hasta 1786, con la introducción de la ordenanza de independentes de Nueva España,⁹⁷ y se extendió para el conjunto de los oficiales de las cajas reales novohispanas.⁹⁸

⁹⁵ Sobre este principio, véanse Floris Margadant, “La *consuetudo contra legem*”, 1990, pp. 185-186, y Garriga, “Constitución política”, 2006, p. 39.

⁹⁶ Libro común de cargo y data de la caja real de México de 1672, en Archivo General de la Nación, México (en adelante AGN), caja matriz, volúmenes, vol. 9, f. 2.

⁹⁷ Los cambios en este sentido serán tratados más adelante.

⁹⁸ Que esa denominación para los oficiales reales propietarios de Nueva España en 1672 no era algo excepcional lo evidencian otros ejemplos, que referimos, como simple muestra, a otras cajas reales y momentos. Para la de Guadalajara, en un libro contable de 1650, leemos: “MDCL año. Libro de mí el contador Hernando de Mújica *juez oficial de la Real Hacienda* y caja de esta ciudad de Guadalajara Nuevo Reino de Galicia, de todos los maravedís o pesos de oro que entran en ella desde [...]”. Libro del contador de la caja de Guadalajara de 1650, en Archivo de la Real Audiencia de Guadalajara (ARAG), fiscal, C-4, libro7, f. 2. Mucho más adelante, en 1700, se mantiene esta denominación, tal y como se constata en otro libro contable, en este caso, de la caja real de Veracruz: “Libro común de cargo y data del Rey nuestro señor de todos los pesos de oro común, plata, oro, joyas y perlas que entran en la Real Caja de la Nueva Ciudad de la Veracruz *del cargo de los jueces oficiales reales* de la Real Hacienda[...].”, en AGN, Caja matriz, volúmenes, vol. 345, f. 1. Para 1720, continuaba esta práctica. Así se aprecia en el “Libro manual de cargos y datas del cargo del señor Don Agustín Verdugo Dávila, teniente del señor Don Martin Verdugo de Haro y Dávila, *tesorero juez oficial de la Real Hacienda y Caja* de esta ciudad de Zacatecas...”, en Archivo Histórico de la Real Caja de Zacatecas (en adelante AHRCZ), Real caja de Zacatecas, 1720, f. 1. En un último ejemplo, referido ahora a la caja real de Mérida, para el año de 1746, se señala: “Libro común de

A pesar del reconocimiento logrado, la justicia ordinaria y los propios causantes se resistieron a aceptar la jurisdicción que habían obtenido los oficiales reales para la impartición de justicia. Una resistencia que no sólo se dio en los años inmediatos,⁹⁹ sino que todavía en la segunda década del siglo XVII era punto de controversia. En 1618, los oficiales reales de México se dirigieron al monarca, denunciando que la Audiencia de México y los justicias continuaban entorpeciendo sus tareas, llegando a afirmar: “son estos oficios los menos estimados, más infestados y que tienen menos y más corta jurisdicción”.¹⁰⁰ El resultado de estas acciones, denunciaban los oficiales reales de México, era que “descubierta la flaqueza y falta de jurisdicción de sus oficiales” se veían disminuidos en sus oficios y con ello se perjudicaba al Erario regio. Esta afirmación la hacían bajo el principio de ser “necesaria la fuerza y la jurisdicción para la buena cobranza” de la Real Hacienda. Ante estos agravios, la petición de los oficiales reales era muy clara: que tuviesen “en primera instancia en lo civil y criminal entera jurisdicción, como la han tenidos sus antepasados y la tienen otros oficiales de ese reino”, de manera que las Audiencias y los justicias no se la estrechasen al desconocer sus resoluciones o al entrometerse en las causas que ellos llevaban. Ante ello, solicitaban al monarca “proveer de forma que sus oficios tuviesen el lustre y autoridad que conviene para la mejor cobranza y administración” del Real Haber.

Aquí vemos entreverados dos asuntos. Por una parte, el posible cuestionamiento por parte de los arrendatarios de rentas, causantes fiscales y miembros de la justicia ordinaria de las decisiones o medidas que en materia gubernativa adoptaban los oficiales reales del Erario regio (por ejemplo celebración de remates de rentas, vigilancia sobre la calidad de los metales introducidos en la caja real, modo de cobrar un gravamen, tiempos para hacerlo, aplicación de las exenciones previstas por la corona, etc.). Si los causantes fiscales consideraban que en ellas se actuaba contra derecho, tenían la opción de acudir a la justicia ordinaria, en especial a la Audiencia,

cargo y data de todo género y ramo de Real Hacienda cuya administración ha sido a mi cargo D. José de Zaldívar, *tesorero, juez oficial de ella*, en esta provincia de Yucatán...”, en AGN, Caja matriz, cajas, núm. 683, exp. 6, s. f. Todas las cursivas son nuestras.

⁹⁹ Para los años de 1561 y 1575, se cuenta con ejemplos de las cortapisas que la Audiencia de México les colocó y de la falta de ejecución de sus mandatos ejecutorios por parte los alguaciles mayores. Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 176-177.

¹⁰⁰ “1618. Al virrey y Audiencia de México que informen sobre que los oficiales reales de ella piden no se les quite la jurisdicción que se les compete así en causas civiles como criminales”, en AGI, México, leg. 1094, L. 21, f. 19r-22r. Las siguientes citas se refieren a esta nota.

para preservarlo,¹⁰¹ lo cual trasformaba aquellas medidas gubernativas en un hecho contencioso (“de partes”). Por la otra, nos hallamos ante la denuncia que hacían los oficiales reales en el sentido de que la Audiencia y los alcaldes mayores y corregidores continuaban interfiriendo en las causas referidas al buen cobro y adeudos de la Real Hacienda, es decir, no respetaban la inhibición que debían gozar los oficiales reales en dichos litigios.

En esta tesitura, y como respuesta a estas denuncias, Felipe III solicitó en 1620 al virrey marqués de Guadalcázar y a la Audiencia de México que informasen sobre estos acontecimientos, a fin de conocer “lo más conveniente para el beneficio de mi Real hacienda y mejor despacho de la buena administración de justicia y mejor inteligencia de las materias”. Tras lo cual introdujo un punto de gran relieve:

si convendrá para semejantes materias judiciales y legales entre partes se nombren algunos jueces de la Audiencia los cuales determinen lo que fuese de justicia hallándose presentes los dichos mis oficiales reales sin voto decisivo para que puedan advertir e informar de lo que convenga en materia del hecho y resultare de mis libros reales ajustádoos cuanto fuere posible a la orden que está dada en estos reinos por órdenes y leyes en las causas de este género que se tratan en ellos en mi Consejo de Hacienda y Tribunal de la Contaduría Mayor de ella.¹⁰²

En la consulta iba de suyo la voluntad del monarca de preservar el derecho que tuviesen los causantes o los arrendatarios de rentas, pero también el cuidado por los intereses de su Erario regio. En este contexto, lo novedoso era la propuesta de nombramiento de “jueces de la Audiencia” para estas causas (¿una especialización hacendística de parte de sus miembros?), aunque permitiendo que los oficiales reales asistiesen a dicho tribunal y pudiesen emitir su parecer mediante voto consultivo. No conocemos la resolución del expediente, pero todo hace suponer que, por una parte, se refrendó la jurisdicción contenciosa de los oficiales reales relativa al buen cobro de la Real Hacienda¹⁰³ y, por la otra, tuvo que mantenerse la opción de que las partes afectadas pudiesen apelar las sentencias que en

¹⁰¹ Hay que tener en cuenta que nos hallamos, como afirma Carlos Garriga (“Sobre el gobierno de Cataluña”, 2010, p. 756), ante “un orden de derechos judicialmente garantizados”.

¹⁰² “1618. Al virrey y Audiencia de México que...”, en AGI, México, leg. 1094, L. 21, f. 19r-22r.

¹⁰³ A fin de preservar la posición de los oficiales reales, Felipe III terminó expidiendo una real cédula en 1620, en la que se contemplaba parte de lo que habían solicitado en 1618 y que, en su título

primera instancia habían emitido los oficiales reales, o la posibilidad de que, disconformes con las decisiones gubernativas de los oficiales reales, pudiesen acudir a este mismo tribunal, transformando así un acto gubernativo en contencioso. Dificilmente hubiera podido ser de otra manera, dado el orden de gobierno jurisdiccional existente. Sin embargo, y más allá de esta realidad, lo que deseamos subrayar ahora es que lo logrado por los oficiales reales en materia de causas civiles y criminales relativas al cobro de la Real Hacienda no era un tema zanjado. Dependiendo de las coyunturas, las prácticas reiteradas, la evaluación que hiciesen las autoridades de la situación existente, los intereses en juego y los proyectos de los actores políticos se podía replantear el estatus que detentaban los oficiales reales como jueces de primera instancia, lo cual podría suponer, según los casos, la ampliación, reducción o, incluso, el que se transfiriese a otros cargos¹⁰⁴ la jurisdicción contenciosa que habían logrado en 1560.

Pero volvamos a nuestro momento primigenio. En él hay que considerar que no sólo hubo oficiales reales. La expansión de la Real Hacienda de Nueva España, motivada como dijimos por el acicate de las penurias financieras de la corona, llevó a que apareciese otro tipo de empleado del monarca para el servicio de su Real Haber: los contadores de rentas. Sin embargo, y a diferencia de los oficiales reales, estos criados del soberano contaron desde un inicio con plenitud de facultades jurisdiccionales para el cobro de la Real Hacienda. Veámoslo.

LA EXTENSIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE REAL HACIENDA: LOS “JUECES CONTADORES ADMINISTRADORES” DE RENTAS

En la misma lógica de lo ocurrido en las décadas anteriores, el cuadro de rentas de la Real Hacienda de Nueva España se tornó más amplio y complejo en el último tercio del siglo XVI, en este caso, para dar respuesta a las penurias que atravesaba el Erario regio de Felipe II. Su origen estaba en la sucesión de conflictos armados que este monarca mantuvo en diversos escenarios (por ejemplo los Países Bajos, Italia) y contra varias monarquías,

lo, es ilustrativa de lo acontecido: “Que los oficiales reales sean respetados conforme a sus personas y oficios”. Ley 26, tít. III, libro 8o., *Recopilación de las leyes*, 1841, t. III, pp. 25-26.

¹⁰⁴ Ya veremos en capítulos posteriores que esto último fue justamente lo que ocurrió en 1767, en Veracruz (capítulo 6), y en 1786, en el conjunto de Nueva España (capítulo 8).

como es el caso de Inglaterra y Francia, y *El Turco*. La situación financiera se tornó tan crítica que el soberano convocó en la corte en 1568 a la denominada *Junta Magna* para, entre otros puntos, estudiar la introducción de nuevas rentas en los Erarios regios indianos, que sirviesen de alivio para las cargas financieras que se arrastraban, ya fuese directamente, con el envío de recursos, ya indirectamente, al servir de garantía para nuevos préstamos.¹⁰⁵

En este contexto, el Erario regio de Nueva España presenció la llegada de nuevos impuestos. Fue lo que ocurrió con la renta de alcabalas (acordada por Felipe II en 1571 e introducida en Nueva España en 1574) y el servicio real (1592) –un recargo de cuatro reales sobre los tributos que pagaban los indios de la corona y los encomenderos–, además de un estanco sobre la producción y venta de naipes (1572) y la generalización de una gracia papal gestionada como un estanco real, la bula de la santa cruzada (1574).¹⁰⁶ Un factor adicional, derivado de una transformación técnica relacionada con la minería de plata novohispana a mediados del siglo XVI (el azogue), amplió aún más el repertorio de rentas. Al respecto, la corona disfrutaba de una ventaja notable puesto que en Castilla se hallaba un importante yacimiento de mercurio: las minas de Almadén. Gracias a ello, la Monarquía católica pudo establecer otro estanco en Nueva España basado, en este caso, en el expendio de los azogues destinados a las haciendas e ingenios de beneficio de metales (1572).¹⁰⁷

La nómina ampliada de rentas complejizó en sumo grado la tarea de captación, administración y erogación de los recursos de la Real Hacienda de Nueva España. Uno de los ramos más problemáticos, por sus implicaciones en materia de recaudación y control contable, fue el de las alcabalas, un gravamen que pesaba en principio sobre las compraventas en el espacio económico interno de Nueva España, aunque posteriormente también gravaría el mero tránsito de mercancías. Esta configuración hacía que el control sobre la multitud de transacciones a fiscalizar, y a pesar de las exenciones previstas (indígenas, clero, ciertos productos básicos –frutas, maíz...–, etc.), fuese tremendamente complejo y costoso.

En un primer momento, y según el bando del virrey Martín de Enriquez de Almansa (1568-1580) publicado en la ciudad de México en octubre

¹⁰⁵ Ramos, “La crisis indiana”, 1986.

¹⁰⁶ Smith, “Sales taxes”, 1948; Miranda, *El tributo indígena*, 1952; Cuello Martinell, *La renta de los naipes*, 1966, y Martínez López-Cano, *La Iglesia, los fieles*, 2017.

¹⁰⁷ Lang, *El monopolio estatal*, 1977.

de 1574, los oficiales de las cajas reales¹⁰⁸ tendrían que hacerse cargo de la renta a partir de 1575, cometido que implicaba la tarea de nombrar a los receptores que debían coleccionar la alcabala en un territorio vasto que abarcaba ciudades, villas, pueblos, reales de minas, haciendas, ranchos y puertos de mar, exigirles las fianzas respectivas, supervisar el entero de lo cobrado en las cajas reales y llevar la cuenta y razón.¹⁰⁹ Sin embargo, los oficiales reales de la caja de México, responsables de un distrito inmenso que lindaba entonces por el norte con las cajas reales de Guadalajara y Zacatecas, por el este con la caja de Veracruz y por el sureste con la de Mérida de Yucatán, se excusaron de gestionar las alcabalas alegando los excesivos trabajos que ya tenían. Ante ello, el virrey Enríquez optó por generar en 1575 una estructura de gobierno y gestión del gravamen que sería paralela a la de los oficiales de las cajas reales: la Contaduría General de Alcabalas,¹¹⁰ al frente de la cual colocó al escribano de cámara y factor Gordián Casasano.¹¹¹

Con base en este nombramiento, el contador general de alcabalas tendría la facultad para vigilar y controlar el desempeño de los recaudadores de la renta (cómo realizaban la exacción, de qué modo administraban los recursos, cómo llevaban a cabo la contabilidad, etc.), intervenir en los arriendos y encabezamientos de alcabalas, en caso de que así se decidiese gestionar la renta en un determinado lugar, y llevar la cuenta y razón general del ramo.¹¹² Sin embargo, Gordián Casasano no era un mero recaudador o supervisor general de las alcabalas novohispanas, dado que también se le otorgó jurisdicción contenciosa. Con ello se erigió en el seno de la Real

¹⁰⁸ En ese momento, recordamos, apenas eran cinco: Guadalajara, Mérida, México, Veracruz y Zacatecas.

¹⁰⁹ Para la real cédula de noviembre de 1571, véase Garavaglia y Grosso, *Las alcabalas novohispanas*, 1987, pp. 65-76.

¹¹⁰ Tiempo después (1646-1647), el visitador general Juan de Palafox y Mendoza narraba el proceso así: "Al principio y tiempo en que se mandó cobrar alcabala por Su Majestad en estas partes se encargó su administración y cobranza como la demás Hacienda perteneciente al Real Haber, a los oficiales reales, que por sus ocupaciones se excusaron." "Ordenanzas para cinco tribunales de esta ciudad", en BNE, mss. 2940, f. 151.

¹¹¹ Natural de Pareja, una localidad del obispado de Cuenca, en Castilla, arribó a Nueva España en 1557 detentando un título de notario en Indias. Desde 1562 ejercía como escribano de cámara en la Audiencia de México y para 1572 se desempeñaba como factor de la caja real de México, en AGI, Contratación, leg. 5219, N.1, R. 11; AGI, México, leg. 1090, L. 7, fs. 77v-78v. Para la actividad de este personaje, véase Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, pp. 33-35.

¹¹² Un elemento que diferenciaba a este contador general de alcabalas de los oficiales reales era que su oficina no tendría una tesorería, ni manejaría caudales. Los enteros que tuvieran que hacer los recaudadores de las alcabalas se harían siempre en las cajas reales. Allí los oficiales reales los depositarían en las arcas, registrando el acto en sus libros contables.

Hacienda de Nueva España un “tribunal particular”,¹¹³ es decir, referido a una renta específica, y como tal era paralelo a los tribunales de Hacienda que se habían ido creando a partir de 1560, cuyos titulares, como hemos expuesto, eran los jueces oficiales de las cajas reales de Nueva España, Yucatán y Nueva Galicia.

Gordián Casasano ejerció la Contaduría General de Alcabalas entre enero de 1575 y junio de 1585.¹¹⁴ Le sucedieron otros contadores como Gil Verdugo de Ávila, Pedro de Armentia, Juan de Oribe, Juan de Soria y Salazar, Diego de Vega, Juan de Murguía Guevara, Pedro de Ledesma o Pedro Salazar Baraona.¹¹⁵ Más allá de esta sucesión de contadores, el elemento que rescatamos ahora, por lo que ilustra, es el título que recibieron: “juez contador y administrador general de Alcabalas [...] de Nueva España”.¹¹⁶ En él se hacía patente la acumulación de cometidos recibidos por un individuo respecto a una renta (las alcabalas) y un territorio específico (el reino de Nueva España): colectar y gestionar la renta, llevar su cuenta y razón y conocer y resolver los litigios que se originasen; rasgos, todos ellos, de la facultad que detentaba en los ámbitos de gobierno y justicia del Erario regio.

La Contaduría General de Alcabalas de Nueva España fue sólo el primer hito en un proceso que se prolongaría en el resto del siglo XVI y durante el XVII. En este sentido, a finales del quinientos se replicó el modelo, en este caso para llevar la administración, la contabilidad y la resolución de conflictos judiciales en otros tres ramos del Erario regio de Nueva España. Uno de ellos formaba parte, como ya sabemos, de las rentas que se instauraron con la conquista (el tributo de indios), mientras que los dos restantes vimos que formaban parte de las rentas creadas en el último tercio del siglo XVI, en el marco de las penurias crecientes del Fisco hispánico: el estanco de los azogues (1572) y el servicio real (1592). Posiblemente, la lógica subyacente a esta gestión conjunta de ramos tan dispares (especialmente entre el tributo y el servicio real, por una parte, y el de azogues, por el otro) remita a la

¹¹³ Así fue como denominó el virrey marqués de Cadereyta a dicha Contaduría General de Alcabalas en una misiva que mandó al Consejo de Indias en 1637, en AGI, México, leg. 33, L. 1, fs. 348r-353.

¹¹⁴ AGI, México, leg. 1093, L. 15, fs. 314v-315r.

¹¹⁵ AGI, México, leg. 33, L. 1, fs. 348r-353.

¹¹⁶ De esta manera fue denominado Gil Verdugo de Ávila en una real cédula de 1599 (AGI, México, leg. 1093, L. 15, fs. 104r-104v) o así apareció Pedro de Armentia en una certificación que expidió en 1594 (AGN, Indiferente virreinal, caja, 2707, exp. 45).

existencia de una misma figura institucional que intervenía en la gestión y recaudación de los tres ramos: los alcaldes mayores y corregidores.¹¹⁷

En abril de 1598, el virrey conde de Monterrey (1595-1603) expidió el título y nombramiento a Juan Bonifaz¹¹⁸ como “juez contador administrador a ejemplo del de las reales alcabalas” para que “se encargase del tributo real y nuevo servicio y lo de los azogues”.¹¹⁹ Una contaduría para tres ramos del erario que se creaba, como señaló el virrey, siguiendo lo realizado en la renta de alcabalas años antes y por las mismas motivaciones, añadiéndose ahora explícitamente el trabajo adicional que había representado la aparición de nuevas rentas para los encargados de las cajas reales: “por hallarse muy cargados y ocupados al presente los oficiales de la dicha Real Hacienda sobre lo que antes lo estaban a causa de los muchos negocios que habían recrecido con los nuevos arbitrios que Su Majestad ha mandado ejecutar en esta Nueva España y no poderse acudir a todo lo que era a su cargo con la puntualidad que convenía”.¹²⁰

Además de tener que administrar y llevar la cuenta y razón de los tres ramos,¹²¹ Bonifaz recibió la jurisdicción contenciosa en materia de Hacienda para el desempeño de su cometido de manos del virrey conde de Monterrey, tras el permiso otorgado por la corona. Una concesión que reprodujo en términos formales muy similares el nombramiento recibido en 1560 por los oficiales reales de Nueva España. Sin embargo, un hecho resalta en el nombramiento de este contador general. Al igual que los oficiales reales de Nueva España, el contador general de tributos, servicio real y azogues detentaría una jurisdicción privativa, incluso frente a los oficiales de las cajas reales: “Y mando que por tal juez contador y administrador de los dichos tributos y nuevo servicio y azogues seáis habido y tenido, usando y ejerciendo el dicho oficio en todo lo que de suyo va declarado y en lo demás a

¹¹⁷ Para una visión general de la intervención de estas autoridades en los ramos del tributo, servicio real y azogues, véase Yuste, “Las autoridades locales”, 1985.

¹¹⁸ Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, p. 33.

¹¹⁹ “Título y nombramiento del nuevo oficial que se ha creado en la Real Hacienda con cargo de administrador y contador de tributos, servicio y azogues. Corresponde al capítulo 4o. de la carta de materias de Hacienda, fecha en México a 24 de abril de 1598”. AGI, México, leg. 24, N7d.

¹²⁰ “Título y nombramiento del nuevo oficial...”, en AGI, México, leg. 24, N7d.

¹²¹ Al igual que ocurrió con la Contaduría General de Alcabalas, el juez contador administrador de tributos, servicio real y azogues no manejaría caudales ni tendría una tesorería a su cargo. Los enteros que hiciesen los alcaldes mayores, corregidores y recaudadores de tributo, servicio real y azogues se efectuarían siempre en las cajas reales novohispanas.

él anexo y concernientes, *sin que los dichos jueces oficiales, ni ningunas personas se entremetan en ello, ni os pongan embargo ni contradicción alguna.*¹²²

No sólo se trataba del otorgamiento de una jurisdicción especial y privativa respecto a la ordinaria detentada por los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores y corregidores y las dos Audiencias de Nueva España, sino que lo era también frente a los oficiales de las cajas reales. Se había reproducido el fenómeno: si la justicia ordinaria no se podía inmiscuir en la jurisdicción contenciosa de los contadores, tesoreros y factores de las cajas reales, tampoco estos lo podrían hacer en el caso de los contadores de tributos, nuevo servicio y azogues. Las Reales Audiencias intervendrían, tal y como lo hacían desde 1560, respecto a los oficiales reales: en las apelaciones que se hiciesen a las sentencias de juez contador administrador del tributo, servicio real y azogues.

Entre 1598 y 1613, convivieron los tribunales de las cajas reales y los de las contadurías de alcabalas y tributos, nuevo real y azogues. Incluso, se dio el caso de que un mismo individuo detentó la titularidad de ambas contadurías generales, como ocurrió con Alonso Salazar Baraona, del que tenemos constancia que, al menos desde 1605 y hasta 1613, las desempeñó conjuntamente.¹²³ Sin embargo, este esquema de gobierno no perduró. En 1614, durante la gestión virreinal del marqués de Guadalcázar (1612-1621), se abolió la Contaduría General de Alcabalas y se estableció el modelo previsto en la real cédula de Felipe II de 1571 que, como dijimos, instauró en Nueva España la renta de alcabalas, es decir, se encargó el ramo a los oficiales de las cajas reales, con lo que “recibieron en sí [...] su administración y quedó incorporada con la demás Hacienda real”.¹²⁴

La constatación del cambio acaecido, en el fondo una rectificación del camino emprendido en 1575, se percibe claramente en el encabezado del informe que elaboraron en enero de 1618 el contador Diego de Ochandiano, el factor Alonso de Santoyo y el contador Juan Cervantes Casaus, oficiales reales de la caja de México, sobre el cambio que había experimentado el valor de las alcabalas en diversos distritos, tomando como punto de comparación el momento previo al gobierno del virrey marqués de Guadalcázar.¹²⁵ En dicho encabezado se lee:

¹²² “Título y nombramiento del nuevo oficial...”, en AGI, México, leg. 24, N7d. Las cursivas son nuestras.

¹²³ AGN, Indiferente Virreinal, caja 6692, exp. 42.

¹²⁴ “Ordenanzas para cinco tribunales”, en BNE, mss. 2940, f. 151v.

¹²⁵ Para esta comparación, véase Gordoa de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, pp. 38-39.

Relación de las alcabalas que estaban encabezadas por el mes de septiembre del año de mil y seiscientos y doce que llegó en estos Reinos el Excmo. Señor Virrey marqués de Guadalcázar y las que después de esto durante su gobierno se han encabezado y arrendado y acrecentado *habiendo mudado su Excelencia la administración, cobranza, cuenta y razón de ellas que estaba a cargo de Alonso Salazar Baraona, contador de tributos y azogues y cometídonosla*.¹²⁶

Más allá de las mudanzas en el modo de gestionar la renta de alcabalas que se presentan en esta relación,¹²⁷ lo que nos interesa destacar es el cambio en la forma de gobierno de la renta: se abandonó la figura de un juez contador administrador (en aquel entonces, Salazar Baraona, quien también ejercía como hemos indicado apenas, la Contaduría General de Tributos, Servicio real y Azogues) por la de jueces oficiales de una caja real, en este caso la de México. Una comisión (“cometídonosla”) que les había sido conferida por el virrey marqués de Guadalcázar.

Como denota este hecho, a principios del siglo xvii, no había cristalizado un único patrón en el gobierno jurisdiccional del Erario regio. Tanto es así que, en 1636, con el marqués de Cadereyta como virrey de Nueva España (1635-1640), volvió a modificarse el titular del gobierno de la renta de alcabalas: los oficiales reales de la caja de México perdieron la gestión administrativa, contable y contenciosa que habían empezado a ejercer en 1614, dado que se recreó la Contaduría General de las Reales Alcabalas de Nueva España, colocándose ahora al mando a Pedro Álvarez de Saa, quien recibió el título de “contador juez administrador”.¹²⁸

A mediados de la década de 1630, el Erario regio de Nueva España estaba poblado por jueces oficiales reales y jueces contadores administradores de rentas. De ello derivó un fenómeno que generó consecuencias, como veremos, no siempre previstas y deseadas: la dispersión del ejercicio de la jurisdicción en sus diversos aspectos en el propio seno de la Real Hacienda de Nueva España. Si bien esta evolución institucional fue la res-

¹²⁶ AGI, México, leg. 29, N. 2A. Las cursivas son nuestras.

¹²⁷ Ya fuese en administración, o como aquí se señala, en arrendamiento y encabezamiento, en este último caso, una modalidad específica de arrendamiento ejercida por los Cabildos y cuerpos de comercio de las localidades.

¹²⁸ Cabe señalar que la figura de responsables de rentas específicas dotados de jurisdicción contenciosa no se limitó a los contadores de alcabalas y de tributos, servicio real y azogues. En esta misma lógica, se crearían también en la década de 1630 los *jueces comisarios* de la renta de media anata (1633) y del estanco del papel sellado (1640). Al respecto, véase Sánchez Santiró, “La jurisdicción de Hacienda”, 2022, pp. 163-165.

puesta que adoptó la corona ante los retos y problemas emanados de un Real Haber no sólo más amplio, sino también más complejo y diverso, con adeudos crecientes y dificultad para combatir fraudes y contrabando, supuso también crear una pluralidad de núcleos de gobierno, gestión e impartición de justicia con aspiraciones a manejar sus cometidos con notable amplitud y autonomía, germen de una conflictividad ulterior. Es aquí donde cabe ubicar el problema de la superintendencia en el seno del Erario regio de Nueva España.

CAPÍTULO 3. SUPERINTENDENCIA. EL VIRREY SUPERINTENDENTE, LOS SUPERINTENDENTES DE RENTAS Y DEPENDENCIAS Y LAS JUNTAS DE REAL HACIENDA (1535-1698)

La posible propensión de los oficiales reales a anteponer sus intereses a los de la corona, además del crecimiento posterior que se produjo en este cuerpo de empleados, a medida que se crearon nuevos distritos y cajas reales,¹ llevó a que, tempranamente se viese la necesidad de entregar la dirección y supervisión sobre los oficiales reales a los virreyes. En este sentido, es conveniente observar con cierto detalle uno de los tres nombramientos que recibió Antonio de Mendoza (17 de abril de 1535): el de visorrey y gobernador.² Al revisarlo se aprecian los cometidos básicos que recibió Mendoza en dicho cargo: “por la presente vos nombramos por nuestro visorrey y gobernador de la dicha Nueva España y sus provincias, y como tal [...] proveáis así en lo tocante a la instrucción y conversión de los dichos indios a nuestra santa fe católica, como a la perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha tierra y sus provincias lo que viereis que conviene”.³ Afianzar el dominio sobre las nuevas tierras descubiertas, conquistadas y en proceso de colonización, buscar su mejora y extender el catolicismo entre los indígenas, componente abrumadoramente mayoritario entonces de la población, es lo que se esperaba del primer virrey de Nueva España.

¹ De la caja real inicial de México, gobernada por los oficiales reales de Nueva España, se pasó a tener también las de Veracruz, Zacatecas, Mérida, Acapulco, Guadiana/Durango, en el siglo XVI, y Guanajuato, San Luis Potosí y Pachuca en el siglo XVII. TePaske y Klein, *Ingresos y egresos*, 1986-1988, vol. I, pp. 14-16.

² Además de ese encargo, Mendoza recibió también otros dos nombramientos: presidente de la Audiencia de México y capitán general de Nueva España. Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, pp. 75-79

³ *Ibid.*, p. 76.

Adjunta al nombramiento como virrey, Antonio de Mendoza recibió una instrucción, fechada también el 17 abril de 1535, en la que el emperador Carlos V asentó su primacía frente a otras autoridades (caso de los oidores de la Real Audiencia de México en materia de gobierno). Para ello, en la norma referida se afirmó: “Las cosas que tocaren a la gobernación de la Nueva España, vos solo entenderéis en ellas conforme a las provisiones e instrucciones que para ello os he mandado dar.”⁴ Una formulación que se reiteró en instrucciones posteriores como, por ejemplo, la entregada al virrey Martín Enríquez, fechada en junio de 1568, en la que Felipe II indicó al virrey que: “en las cosas que tocaren a la gobernación de la Nueva España, vos solo entenderéis en ella conforme a las provisiones e instrucciones que para ello os he mandado dar, pero será bien que siempre comunicuéis a los oidores las cosas importantes y que vos pareciere para mejor acertar y seguiréis lo que después de comunicado con ellos os parezca.”⁵ A pesar de que en esta instrucción al virrey Enríquez se le recomendaba la comunicación con la Audiencia, era patente que la materia de gobierno era competencia del virrey. Una tarea que debía ejercer con los límites que marcasen las órdenes que recibiesen los virreyes del monarca.

EL VIRREY GOBERNADOR Y LA SUPERINTENDENCIA DE REAL HACIENDA EN EL SIGLO XVI Y PRINCIPIOS DEL XVII

En este orden de gobierno, ¿dónde quedaba la Real Hacienda? Si retrocedemos a otras instrucciones recibidas por Mendoza, fechadas en este caso el 25 de abril de 1535, se aprecia que, dada su condición de “nuestro visorrey y gobernador”;⁶ recibió indicaciones en torno al Erario regio, en conexión con diversos asuntos como la preservación de los indios, los privilegios dados a los conquistadores y primeros pobladores venidos desde Castilla, el cuidado para evitar la escasez de moneda o la regulación del comercio, entre otros temas. De ahí que, por ejemplo, se le indicase la conveniencia de que se conmutase el pago del tributo de indios en especie por “cierta cantidad de oro y plata en cada año” o que viese la posibilidad de introducir la alcabala, aunque

⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁵ *Ibid.*, p. 168.

⁶ Nótese que no se hace referencia a su condición de presidente de la Audiencia o de capitán general.

al “principio de la población, por acrecentamiento de ellos, nos la mandamos franquear de alcabala y de otro pecho”. Un encargo que se hacía ante las “grandes necesidades para la defensa de nuestros reinos de los enemigos de nuestra santa fe”. De igual manera, y para evitar la escasez de moneda, se ordenaba a Mendoza “que en dicha tierra se labre moneda”⁷ o, en otro ejemplo, que informase del estado que tenían las cuentas “que hemos mandado tomar a nuestros oficiales y otras personas que han tenido cargo de nuestra Hacienda”, a fin de que se feneciesen y se cobrasen los alcances que apareciesen a favor del Erario regio.⁸ Es decir, el cuidado del Erario regio se hallaba desde el inicio entre las tareas de gobierno del virrey de Nueva España.

En este contexto, ¿qué ocurría con la faceta de impartición de justicia? El nombramiento de Antonio de Mendoza como presidente de la Audiencia de México (también del 17 de abril de 1535) arroja datos al respecto. El emperador Carlos V, entendiendo que en Mendoza concurrían “la suficiencia y habilidad y fidelidad” requeridas para “nuestro servicio y a la ejecución de nuestra justicia, y buen despacho y expedición de los negocios y cosas de la dicha nuestra Audiencia y Chancillería”, lo nombró presidente de dicho tribunal. Ahora bien, “y porque vos no sois letrado, no habéis de tener voto en las cosas de justicia”.⁹ Alegando su carencia formativa en derecho, se le negó la facultad de impartir justicia en el seno de la real Audiencia. Podía presidir las sesiones, vigilar el comportamiento de los oidores, exhortar a la resolución ágil de las causas, pero no podía participar en la determinación de las sentencias. Parece evidente que la corona optó por no concederles esta facultad, cuando bien podría haberlo hecho, auxiliándolo con un ase-

⁷ Lo que implicaba erigir una Casa de Moneda y el cobro de los derechos fiscales anexos a esta actividad (señoreaje, braceaje, etc.).

⁸ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, pp. 81-84 y 87.

⁹ *Ibid.*, p. 78. Cabe considerar que esta restricción no afectaba su condición de juez en aquellas causas que se refiriesen al fuero militar, dada su condición de capitán general de Nueva España. Si bien los cuerpos armados fueron muy reducidos hasta mediados del siglo XVIII, sí estaban presentes en la ciudad de México y en el conjunto de los presidios marítimos (por ejemplo Veracruz y, en su momento, Acapulco) e internos (especialmente en las fronteras del septentrion novohispano). En la medida en que la presencia de estos contingentes armados se incrementó a partir de la guerra de la Oreja de Jenkins (1739-1748), se hace explícito en las instrucciones esta condición. Así, en la otorgada al marqués de las Amarillas (1755) se lee: “Teniéndoo concedido con el título de virrey el de capitán general de las provincias de nueva España, conoceréis como tal de todos los delitos y causas que en cualquiera forma tocaren a los capitanes, oficiales y demás gente de guerra que nos sirvieren a sueldo en las mencionadas provincias, siendo reconvenidos como reos; y *determinaréis lo que fuere de justicia en primera y segunda instancia.*” Con ello inhibía a los oidores, los alcaldes del crimen y cualquier otro justicia en el conocimiento de estas causas. Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. II, p. 887. Para el incremento de los cuerpos armados durante el siglo XVIII, véase Sánchez Santiró, “El gasto público”, 2015.

sor letrado. La figura de jueces legos convenientemente asesorados, como hemos visto en el caso de la Casa de la Contratación, no era ajena al orden de gobierno de la Monarquía hispánica.

Podría pensarse que esta restricción quedó acotada al primer virrey. Una simple revisión de las instrucciones que se otorgaron a los virreyes entre 1535 (Antonio de Mendoza) y 1755 (marqués de las Amarillas),¹⁰ muestra la reiteración de una cláusula similar, sin que se continúe alegando explícitamente como motivo el hecho de no ser letrado. En esta tesitura, la condición del virrey en relación con la Real Audiencia queda sintetizada en el informe que el visitador Juan de Palafox y Mendoza emitió en 1642 al virrey conde de Salvatierra: “Uno de los principales cargos del virrey es el de presidente [de la Audiencia], porque gobierna con esa calidad las materias de justicia; y siendo en todos los demás oficios de virrey y capitán general, independiente de la Real Audiencia, en el de presidente es uno mismo con ella, pues viene a hacer la cabeza de los tribunales.”¹¹ Miembro y cabeza de la Audiencia, su presidente, pero sin facultades para obrar y emitir voto en las sentencias, así estaban de acotados los virreyes en esta materia.

Las implicaciones de esta restricción para las causas referidas a la Real Hacienda eran evidentes: si entre 1522 y 1560, dichos procesos eran vistos en primera instancia por la justicia ordinaria (alcaldes ordinarios, alcaldes mayores y corregidores), mientras que las apelaciones se desahogaban en la Real Audiencia (1527), entonces el papel del virrey estaba claramente restringido por la incapacidad que tenía para emitir voto en las sentencias. Esta restricción se mantendría a partir del otorgamiento de la facultad contenciosa a los oficiales reales de Nueva España en 1560. Como ya señalamos,¹² los oficiales reales habían solicitado a Felipe II que “las apelaciones de nosotros viniesen al virrey, donde se despacharán con brevedad y no al (*sic*) Audiencia, donde son los negocios inmortales”.¹³ Sin embargo,

¹⁰ Así se constata en las instrucciones de los virreyes Martín Enríquez (1568), conde de la Coruña (1580), marqués de Villamanrique (1585), conde de Monterrey (1596), marqués de Cerralbo (1624), conde del Alva de Aliste (1649), duque de Alburquerque (1653) (Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, pp. 168, 199, 217, 254, 352, 548, 568), conde de Moctezuma (1696), marqués de las Amarillas (1755). En este último caso, se recuperó una expresión sinónima a la primigenia de 1535: “Respecto de ser vos el presidente de mi Audiencia Real de la ciudad de México, tendréis entendido que no *debéis tener voto en las cosas de justicia por no ser togado*, y dejar obrar y votar en ellas a los oidores.” *Ibid.*, t. II, pp. 758 y 881. Las cursivas son nuestras.

¹¹ *Ibid.*, t. I, p. 437.

¹² Al respecto, véase el capítulo 2 de este libro.

¹³ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, 171-172.

como ya sabemos, el monarca optó por las Audiencias; en ellas serían vistas las apelaciones de las causas de Real Hacienda. Claramente se cerraba a los virreyes la intervención en las causas referidas al Gazofilacio regio.

Sin embargo, esta realidad no opacaba el resto de obligaciones que tenían los virreyes en el gobierno de la Real Hacienda. La formulación sintética de estos cometidos ya estaba aquilatada a finales del siglo XVI. En los “Advertimientos generales” que el virrey marqués de Villamanrique (1585-1590) dejó firmados en febrero de 1590 a su sucesor, Luis de Velasco (1590-1595) se afirma como primer punto de las materias de gobierno del virrey: “Una de las cosas más principales y a que más deben acudir los virreyes en la Nueva España es en mirar por la Real Hacienda de Su Majestad, buen cobro y administración de ella.”¹⁴ Es decir, entre las tareas de gobierno del virrey se hallaba el velar y cuidar de manera general por el bienestar y correcto funcionamiento del Real Haber.¹⁵ Una encomienda que abarcaba actuaciones en numerosos campos, como era la elaboración e imposición de normas para regular facetas del Erario regio (ordenanzas, instrucciones, advertimientos, etc.), asegurar la toma de cuentas a los oficiales reales, la intervención en acuerdos de Hacienda, el arrendamiento de impuestos y estancos, las órdenes para la formación de tasas y retasas de tributos, el nombramiento interino de oficiales reales a la espera de la sanción regia, la creación o extinción de cajas reales, la expedición de libranzas para el sostenimiento del Erario regio, etc.¹⁶ A estos cometidos se añadió la tarea de vigilancia y supervisión que debía ejercer el virrey sobre el Erario regio. En este sentido, en una instrucción adicional mandada al virrey Mendoza por la reina gobernadora, en este caso fechada el 14 de julio de 1536, se le indicó:

¹⁴ *Ibid.*, p. 224.

¹⁵ A mediados de siglo XVII, esta generalidad es la que permitirá a juristas conocedores de la realidad indiana que manifiesten que la “administración por mayor” de la Real Hacienda correspondía a los virreyes, mientras que la “administración por menor” recaía en los oficiales reales. Según Gaspar Escalona y Agüero (*Gazophilacium regium*, 1775, pp. 5-6), al virrey le correspondía la “*administrationis majoris*”, recogiendo aquí lo manifestado por el marqués de Guadalcazar, virrey de Nueva España, en su relación de gobierno: “la administración de la Real Hacienda de este Reino está por mayor a cargo del virrey”. Con términos similares, pero haciendo partícipes de “la administración por mayor de la Real Hacienda” al Consejo de Indias y a las Juntas de Hacienda, en compañía del virrey, encontramos a Juan de Solórzano y Pereyra (1647), quien, en relación con los oficiales reales y la “administración por menor”, afirmó: “Lo que toca a la cobranza, guarda, administración y distribución de ella por menor, está a cargo de unos ministros que en las Indias desde sus primeros descubrimientos se fueron poniendo e introduciendo con nombre y título de *oficiales reales*.” Solórzano y Pereyra, *Política indiana*, 1776, t. II, pp. 503-505.

¹⁶ Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 118-120.

Nuestra Hacienda en esa tierra, como habréis entendido, consiste mucho en cosas muy menudas, en que podemos recibir daño si en los que la tienen y administran no hay aquella fidelidad y diligencia que conviene. Por tanto, tendréis muy especial cuidado de saber cómo se trata, y si por personas hábiles y fieles y diligentes cuales conviene. Y proveeréis en ello lo que fuese necesario, de tal manera que la malicia o negligencia de los administradores no sea dañosa.¹⁷

Sin aludirlos expresamente, se encargó al virrey que supervisase la actuación de los oficiales reales que, junto a los corregidores y alcaldes mayores,¹⁸ eran los principales encargados de la colecta, gestión y distribución de los recursos del Real Haber. Y así se mantuvo con los sucesivos virreyes, como se desprende, por ejemplo, de la “Relación y advertimiento” que dejó el virrey Martín Enríquez a su sucesor, el conde de la Coruña (1580-1583), en septiembre de 1580, cuando al tratar sobre los oficiales reales, afirmó:

y todo lo tocante a oficiales de la Real Hacienda, téngalo V. S. muy debajo de su mano y mírelo con muchos ojos, y más los que estuvieren más apartados; y lo de las cuentas que les está mandado envíen cada año, y el ajustarlas con los alcances, no hallen en V. S. remisión para que no se lleve adelante, porque como traen toda aquella máquina entre sus manos y en las de cien escribientes que allí tienen, podrían hacer muchos males, si no se vive con ellos sobre aviso.¹⁹

Para el último cuarto del siglo XVI, parecía evidente que la “máquina” del Erario regio ameritaba una continua tarea de vigilancia y dirección para que no se perdiese el control sobre quienes la gestionaban diariamente.²⁰ De

¹⁷ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, p. 96.

¹⁸ El papel de estos últimos en la recaudación del tributo de indios era fundamental, dada su intermediación entre las autoridades de las repúblicas de indios y los oficiales de las cajas reales. Miranda, *El tributo indígena*, 1952; Rojas, *A cada uno lo suyo*, 1993, y Rivero Hernández, *De las nubes a la laguna*, 2017.

¹⁹ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, p. 183.

²⁰ Si bien en un inicio, debido a la lejanía y el desconocimiento de la realidad indiana, la corona otorgó gran autonomía a los oficiales reales (Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 84-85), pronto vio la necesidad de limitarla. Audiencias, primero, y luego virreyes, jugaron un papel fundamental en este control. Por esta razón, no concordamos con la visión aportada por Bernardino Bravo Lira (“Oficio y oficina”, 1981, p. 82) quien, al tratar de manera genérica sobre los oficiales indios (no sólo los de Real Hacienda), afirmó que durante los siglos XVI y XVII (y por contraste con el siglo XVIII) “el ejercicio del oficio no está dirigido desde arriba por un superior jerárquico, al

ahí que en las instrucciones de la corona a los virreyes y en las memorias y advertimientos que dejaban estos mismos a sus sucesores se localice de manera reiterada la descripción de una actividad de supervisión sobre los diversos individuos encargados de la gestión por menor de la Real Hacienda.

A pesar de esta realidad, no vemos aparecer todavía un significativo que delimitase esta actividad; hubo que esperar hasta finales del siglo XVI para encontrarlo: la superintendencia. En este sentido, la primera mención explícita que hemos hallado a esta tarea para el virreinato de Nueva España se ubica en los ya citados “Advertimientos generales” del virrey marqués de Villamanrique (1590).²¹ Así, en el ítem 11o. del documento, se afirmó:

En estos acuerdos de Hacienda siempre se ordenaba, como está dicho, lo que convenía de buena administración, cobrar las deudas, recogerlas, o hacer esperar conforme a lo que era más útil en cualquier manera. Y de lo que en estos acuerdos se ordenaba, *se pedía cuenta al secretario y a los oficiales de lo que se había ejecutado en el otro* [acuerdo]. Y con esto no quedaba cosa rezagada. Sobre todo, servían estos acuerdos de Hacienda de *tener el virrey la superintendencia sobre los oficiales reales*, que es cosa importantísima para que entiendan que no tienen libertad de usar de la Hacienda real como cosa suya, sino que entiendan que lo tiene el virrey todo presente y que han de hacer sus oficiales como deben. Pues la experiencia ha mostrado que de no haberse hecho esto así han resultado los daños y deudas pasadas que parecieron por la visita.²²

En este fragmento, se observa que a finales del siglo XVI la superintendencia remitía, al menos en Nueva España, a la dirección y vigilancia que ejercía el virrey sobre aquellos que estaban encargados de las tareas cotidianas referidas al manejo del Erario regio, en especial los oficiales contadores, tesoreros y factores de las cajas reales. Con base en esta delimitación, y para este momento, creemos que no se puede equiparar “la superintendencia” con la “administración por mayor” de la Real Hacienda que ejercían los virreyes, sino sólo con uno de los tantos cometidos hacendarios que tenían

cual su titular deba dar cuenta de sus actuaciones”. Encargos e instrucciones regias como las que acabamos de referir o las propias opiniones de los virreyes reflejadas, por ejemplo en sus memorias de gobierno, permiten descartar esta interpretación.

²¹ Pietschmann, “Antecedentes españoles”, 1983, p. 363 y *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 38.

²² Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 229. Las cursivas son nuestras.

encomendados.²³ En este sentido, es posible interpretar de otra manera el contenido de la superintendencia, de manera que no ha de ser vista como “un oficio concreto, sino más bien a una determinada forma de ejercer [la] autoridad superior”, pues formalmente los virreyes no recibieron un nombramiento de superintendentes.²⁴ Una autoridad que, en cuestiones de Real Hacienda, implicaba “el ejercicio de las funciones de control y la dirección responsable de un área de negocios”, como rasgos específicos de la superintendencia desplegada inicialmente por los virreyes en dicho campo,²⁵ y que, añadimos nosotros, eran una manifestación de la *iurisdictio* que detentaban los virreyes.

El alcance de las funciones adscritas a la superintendencia de Real Hacienda que ejercían los virreyes de Nueva España experimentó una clara amenaza en su alcance territorial cuando Felipe III decidió otorgar a los oidores de la real Audiencia de Guadalajara “la administración de la Hacienda de su distrito”.²⁶ Un punto que el virrey marqués de Montesclaros (1603-1607) consideró “crucial” y sobre el cual emitió un parecer contrario en una carta dirigida al monarca por vía del Consejo de Indias, fechada el 4 de agosto de 1607. Una misiva que mandó al monarca una vez entregado el cargo virreinal a su sucesor y hallarse en Acapulco a la espera de la nao que lo encaminaría a tomar posesión del gobierno virreinal de Perú. Al respecto, indicó:

Últimamente ha sido Vuestra Majestad servido de mandar que la Real Hacienda del distrito de Guadalajara sea gobernada y esté a cuidado de aquella Audiencia, y aunque el principal daño de esta resolución le ha de mostrar el tiempo, mucho del embarazo se puede antever [...] Y *tengo por imposible que quedando como quedan las cosas de la guerra a disposición del virrey pueda excusarse de tener mano en todas aquellas cajas y oficiales reales que las sirven.* Y si para esto ha de librar el virrey y para lo otro ha de haber menester el

²³ Esta equiparación fue realizada por Sánchez Bella. De hecho, cuando este autor procedió a “puntualizar concretamente el contenido de esta facultad”, la de la superintendencia, le adscribió la totalidad de funciones que ejercían los virreyes en el ámbito de la Real Hacienda como encargados de la *administración por mayor*: “Corresponde al Virrey como suprema autoridad gubernativa del territorio ‘la superintendencia’ o ‘administración por mayor’ de la Hacienda.” Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 118-120.

²⁴ Así lo interpretó Horst Pietschmann en “Antecedentes españoles”, 1983, p. 364 y *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 40.

²⁵ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 41.

²⁶ Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, leg. 27, N. 21

[sic] Audiencia socorro de dinero, de aquí, *no tengo por buena mejora el dar dos dueños a este poder.*²⁷

Montesclaros percibió el peligro que representaba para el gobierno del Erario regio, en general, y la financiación del gasto de guerra (el pago de las libranzas expedidas por el virrey), en particular, multiplicar las cabezas rectoras, a lo que se añadía la lejanía de la caja de Guadalajara de la capital virreinal. Una distancia, apuntó Montesclaros, que podía agravar el hecho de que las decisiones en aquel distrito se hiciesen con base en los intereses particulares de los oidores y al abrigo de acuerdos colegiados donde no se podrían fincar responsabilidades individuales.²⁸ En este sentido, es sintomático que, al margen izquierdo de la carta, apareciese una versión en extracto de la misiva que resumía el problema en los siguientes términos: “Tiene por imposible esté el virrey sin la superintendencia de las cajas reales de Guadalajara, ni aquella Audiencia, sin la dependencia y necesidad de ser de él socorrida.”

Perder la superintendencia sobre el distrito de la Audiencia de Nueva Galicia implicaba no poder controlar a los oficiales reales de núcleos tan importantes como Zacatecas o Guadalajara. En el primer caso, y para la época, el principal centro minero del virreinato, en el segundo, la capital de la Audiencia homónima. Ante ello, Montesclaros reafirmó la necesidad de que el virrey mantuviese este cometido, advirtiendo al monarca “que no tendrá su lugar el gobierno de este Reino, mientras Vuestra Majestad no se sirviere que el virrey tenga cierto género de superioridad en todas las Provincias, *que se cuentan por Nueva España*.”²⁹

Es relevante apreciar que para Montesclaros el ejercicio de la superintendencia no se circunscribía al territorio conocido previamente como “Reino de Nueva España” (los espacios conquistados *grosso modo* por Hernán Cortés),³⁰ sino que ya, a principios del siglo XVII, la territorialidad que se adscribía a este vocablo abarcaba o pretendía abarcar también el espacio

²⁷ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

²⁸ Sobre este punto, Montesclaros indicó: “Estoy persuadido que si esto corriese como ahora comienza será Vuestra Majestad muy mal servido, porque presupuesto que la administración de esta Hacienda se compromete en presidente y oidores, es sin duda que para el embarazo en el gobierno han de parecer muchos, y para salir con su intento y favorecer a su amigo querrá cada uno ser poderoso como solo, siguiéndose a esto no haber después a quién echar culpa de los yerros como de ordinario sucede en las más disposiciones que salen por pluralidad de votos.” *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

³⁰ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 64-65.

de Nueva Galicia. Desconocemos el resultado inmediato de esta polémica, pero el decurso de los acontecimientos, como veremos, acabó consolidando la labor de superintendencia de la Real Hacienda del cargo virreinal sobre el conjunto de las cajas y los oficiales reales novohispanos.

Pero no sólo hubo amenazas referidas al alcance territorial de la superintendencia que detentaban los virreyes, también se plantearon, y con mayor éxito, otras que se fundamentaban en el control o no de ciertas rentas y dependencias (oficinas, ingenios, fábricas, etc.) de la Real Hacienda. Aquí, y de manera temprana, la superintendencia ejercida por los virreyes gobernadores de Nueva España presenció cómo diversos ramos que componían el Erario regio no se hallaban bajo su dominio. En ese sentido, vale la pena recuperar una carta del virrey marqués de Cerralbo (1624-1635) a Felipe IV, del 18 de diciembre de 1634, con motivo de ciertos excesos en los que habría incurrido un juez subdelegado de la bula de la santa cruzada en la Audiencia de Guadalajara.³¹ Al respecto, el monarca había instruido a Cerralbo que “para lo adelante provea lo que hallare por más acertado para excusar estos daños”.³² A lo que el virrey le contestó que justamente “yo no los puedo remediar porque por cédulas de Vuestra Majestad estamos inhibidos los virreyes en materias de cruzada y *en ninguna conviniere más que tuvieran superintendencia* así para la buena cobranza de la Hacienda de Vuestra Majestad como para remedio de los excesos que se ofrecen, pero mientras Vuestra Majestad no alza la inhibición no sé qué podamos hacer”.³³

Gracias a este conflicto se constata que, desde finales del siglo XVI, la superintendencia de Real Hacienda que ejercían los virreyes no abarcaba la totalidad de ramos que la conformaban. En el tránsito de una estructura relativamente simple, donde el núcleo básico de gestión y gobierno eran los oficiales de las cajas reales y los corregidores y alcaldes mayores (en este caso, en materia del tributo de indios y azogue), a otra mucho más compleja, al introducirse nuevas rentas (por ejemplo el impuesto de alcabalas, en 1571, el estanco de naipes, en 1572, o la bulas de cruzada, en 1574), ocurrió que, en algunos ramos (como ocurrió con la gracia papal otorgada a la Monarquía católica), el virrey no detentase la superintendencia. De hecho, el control último sobre la bula de la santa cruzada recaía en un comisario general de

³¹ Una renta introducida, como ya señalamos, de manera general en Nueva España en 1574. Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 220-222, y Martínez López-Cano, *La Iglesia, los fieles*, 2017.

³² Carta del virrey Rodrigo Pacheco Osorio, marqués Cerralbo a SM de 18 de diciembre de 1634, en AGI, México, leg. 31, N. 27.

³³ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

cruzada y sus subdelegados.³⁴ Esto sólo fue el principio. Como veremos más adelante, la reiteración de inhibiciones semejantes para otras rentas llevaría a que la superintendencia del virrey no se pudiese calificar como “general”.

LAS JUNTAS DE HACIENDA Y SUS ACUERDOS CON “FUERZA DE COSA JUZGADA”: LA MODULACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE REAL HACIENDA DETENTADA POR LOS VIRREYES

A finales del siglo XVI, la Real Hacienda de Nueva España presenció la aparición de los denominados “Acuerdos de Hacienda”,³⁵ también llamados “Juntas de Hacienda”,³⁶ en los que se modulaba la dinámica de supervisión y toma de decisiones que realizaba el virrey de Nueva España en el campo del Erario regio.³⁷ Estas reuniones terminarían conformándose como órgano de gobierno y, como tales, acompañarían y acotarían la superintendencia de Real Hacienda que ejercía el visorrey gobernador.

Su creador fue el ya mencionado virrey marqués de Villamanrique, en un momento todavía indeterminado de su gobierno.³⁸ Si bien sabemos poco sobre esos acuerdos o juntas tempranas, gracias a los “Advertimien-

³⁴ Para los orígenes de esta renta y su introducción en el Erario regio novohispano, véase Martínez López-Cano, *La Iglesia, los fieles*, 2017.

³⁵ Recordar aquí el ítem 11o. de los advertimientos del virrey marqués de Villamanrique a Luis de Velasco de 1590: “En estos acuerdos de Hacienda siempre se ordenaba...”. “Y de lo que en estos acuerdos se ordenaba...”. “Sobre todo servían estos acuerdos de Hacienda de tener el virrey la superintendencia...”. Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 229.

³⁶ Juntas o acuerdos de Hacienda fueron denominaciones que se fueron alternando a lo largo de los siglos XVI y XVII, toda vez que en el siglo XVIII primó la denominación Juntas de Hacienda.

³⁷ No nos referimos aquí a las apenas mencionadas y poco conocidas Juntas de Real Hacienda que, según una ordenanza de Felipe II de 1563, referida a las Audiencias, indicaba: “*Que todas las Audiencias tengan libro de Hacienda real, y los jueves en la tarde junta para tratar de ella*”. Juntas en las que estaban presentes el oidor más antiguo, el fiscal y los oficiales de la caja real, de lo que resulta y resalta la ausencia del virrey. Libro II, título XV, ley CLIX. *Recopilación de Leyes*, 1681, t. I, p. 210 vta. Galván Hernández, “Al mejor servicio del rey”, 2017, pp. 10-11. Juntas que, muy posiblemente, se refieran a la actividad contenciosa que en materia de Real Hacienda detentaban las Audiencias de Nueva España, en especial, para conocer y sentenciar las apelaciones. Sin embargo, carecemos de un estudio específico que trate sobre la celebración y contenido de las mismas, de ahí que sólo podamos suponer su contenido.

³⁸ Que el virrey Villamanrique fue el creador de estas juntas o acuerdos de Hacienda lo confirman las “Advertencias” que dejó el virrey conde de Monterrey en 1604 al virrey marqués de Montesclaros, cuando afirmó: “Del acuerdo de Hacienda habló el virrey don Luis de Velasco en la advertencia 14 y el marqués [de Villamanrique] en la primera, y él fundó este acuerdo.” Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 286.

tos generales” que dejó en 1590 a su sucesor, el ya citado virrey Luis de Velasco, contamos con una breve descripción de su composición y de los temas que trataba:

Para cuyo remedio [el de la Hacienda regia] ordené el martes de cada semana hubiese en mi cámara desde las tres de la tarde hasta las cinco junta y consejo de Hacienda, en el cual me hallaba yo siempre y el fiscal de su majestad y los tres jueces oficiales de la Real Hacienda; y allí se traía en memoria todo lo que a su majestad se debía y las deudas rezagadas y mal saneadas, y se daba orden en sus cobranzas y seguridad, y se proveían otras cosas importantes de buenos arbitrios y administración.³⁹

Se aprecia en esta sucinta descripción la aparición de una “junta y consejo de Hacienda” en el que el virrey, con el concurso del fiscal de la Real Audiencia y los oficiales reales de la caja de México, mantenía la secuencia de los acuerdos tomados hasta entonces (referidos a las cuestiones del Erario regio) y verificaba su cumplimiento. Esto era especialmente relevante en puntos candentes como los adeudos que arrastraban los contribuyentes. Finalmente, el virrey también aludía, aunque de manera vaga y general, a la actividad de adoptar medidas relacionadas con los “buenos arbitrios y administración” en aras de mejorar el estado del Real Haber. Aunque no era algo explícito, en esta descripción se puede intuir que dichas juntas adoptaban colegiadamente sus decisiones.

Cuando apenas iniciaba su existencia, la monarquía cuestionó las bondades de esta modalidad de dirección colegiada de gobierno del Erario regio novohispano. En este sentido, Felipe II ordenó, en diciembre de 1595, a la Real Audiencia de México y al virrey conde de Monterrey, que informasen sobre el contenido de las sesiones y la utilidad de dicho “acuerdo o junta”, mandándoles también que emitiesen su parecer sobre si debían continuar existiendo.⁴⁰

La respuesta favorable del virrey conde de Monterrey se asocia con lo que expuso en los “Advertimientos generales tocantes al gobierno de la Nueva España”, fechados en marzo de 1604, para su sucesor el virrey marqués de Montesclaros (1603-1607). Así, en el *ítem* 19 de los advertimientos,

³⁹ *Ibid.*, p. 224.

⁴⁰ AGI, México, leg. 1064, libro 3, ff. 69r-69v.

titulado “La utilidad que tiene el acuerdo de Hacienda”, afirmó el notable beneficio que aportaba a la marcha del Erario regio:

Del acuerdo de Hacienda habló el virrey don Luis de Velasco [...] y el marqués [de Villamanrique] [...] y [...] fue muy útil para lo que antes se trataba en juntas extraordinarias si se usa de él para negocios de administración de Real Hacienda, especialmente que tengan razón de dudar para el virrey o sean tan universales o tan importantes por esta razón o por otras que requiera consejo, y para acordar al virrey lo que es necesario proveer de azogues u otras cosas, y al fiscal los pleitos que conviene seguir y acabar y pedirle el virrey cuenta de ellos, y a los oficiales reales de las ventas de este [el azogue], monedas y otras cosas.⁴¹

Muchos temas aparecen condensados en este breve fragmento. En primer lugar, el tiempo en que se celebraban: una de las ventajas de estas juntas era su periodicidad frente a las reuniones coyunturales (“extraordinarias”). En segundo lugar, la apertura de un espacio donde el virrey podía recibir consejo en las diversas materias (ya fuesen cuestiones dudosas o de tanta importancia o relevantes que ameritasen un estudio detenido y la opinión de varios actores). En tercer lugar, seguir el estado que guardaban los juicios de Hacienda, monitoreando y pidiendo cuentas de la gestión del fiscal de la Audiencia de México, defensor de los intereses del monarca. Finalmente, y en cuarto lugar, vigilar el comportamiento de los oficiales reales, es decir, el ejercicio de la superintendencia en su sentido original. Las ventajas que manifestó el virrey conde de Monterrey sobre las Juntas o Acuerdos de Hacienda fueron tan alabadas que parece que pesaron en la decisión del monarca de que perdurasen, aunque con cambios en su funcionamiento y composición.

Por ejemplo, durante el gobierno del referido virrey conde de Monterrey, y por orden del Consejo de Indias, se estipuló que el lugar del fiscal fuese ocupado por un oidor de la Real Audiencia de México, con voz y voto, quedando el fiscal únicamente con voz en dichas juntas de Hacienda. En el marco del cumplimiento de esta orden, el virrey cuestionó si el voto de los oficiales reales presentes en las juntas era “consultivo o decisivo”. En caso de que fuese esto último, según el conde de Monterrey, esto sería de “mucho fealdad”, ya que, al ser tres los oficiales reales, tendrían mayoría en los acuerdos de Hacienda, de ahí que propusiese dos opciones: que el

⁴¹ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, p. 286.

parecer de los oficiales reales se considerase como un único voto o que diese entrada a las juntas a “otros dos contadores, el de cuentas y el de tributos, que lo es también de azogues y alcabala. Sería más numerosa la junta con estos dos votos, habría más ojos y mayor noticia de todas las materias.”⁴² En esta propuesta, y más allá de lo que planteaba el virrey en torno a cómo tomar decisiones, se aclara un punto fundamental. Las juntas o acuerdos de Hacienda no eran meras instancias consultivas de los virreyes para apoyar el ejercicio de sus responsabilidades en el ámbito de la Real Hacienda, eran verdaderos órganos colegiados de gobierno del Erario regio donde las decisiones, en caso de controversia, se adoptaban con el voto de los participantes. En ese sentido, la acción de gobierno que el virrey desplegaba sobre la Real Hacienda no podía obviar el parecer y las posturas de autoridades inmersas en la gestión y dirección cotidiana del gobierno del Real Haber, ya fuesen los contadores de la Real Hacienda o los jueces oficiales reales.⁴³ Instancia coadyuvante, sí, pero también de contrapeso para modular la acción del gobierno virreinal. En esa dinámica, se aquilataban experiencias y puntos de vista, especialmente en materias de alto impacto, en caso de plantearse nuevos tributos o reformar los existentes, o en cuestiones complejas, dado el contenido especializado que exigían, como ocurría, por ejemplo, con la actividad contable.⁴⁴ El elemento que deseamos destacar ahora es que una vez adoptada una decisión en el seno de las juntas o acuerdos de

⁴² *Ibid.*, p. 287.

⁴³ En este sentido, cabe destacar la opinión que vertió el virrey conde de Monterrey a su sucesor, respecto a que debía evitarse que en las Juntas de Hacienda se trataran asuntos de menor relevancia que el propio virrey podía resolver: “porque si se ocupe en peticiones de salarios y pagas debidas y otras cosas que el virrey puede proveer sin que haya por qué dudar, el tiempo se consume, y es muy poco el de tres horas cada semana para semejantes materias”. Búsqueda de eficiencia, pero también reserva de un campo de actuación: el gasto en pagas y salarios que debía afrontar el Erario regio. *Ibid.*, p. 286.

⁴⁴ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 86. En el ámbito de la contabilidad, es de destacar la necesidad que hubo de crear un tribunal especializado en la toma, glosa y finiquito de las cuentas que llevaban los oficiales reales, el Tribunal de Cuentas de México. Su creación, en 1605, fue paralela a la de otros dos tribunales, el de Lima y el de Santafé de Bogotá, en el marco de una política de la corona por agilizar la rendición de cuentas de los oficiales reales. A diferencia de los casos del Tribunal de Cuentas de Lima (Escobedo Mansilla, *Control fiscal*, 1985) y el de Santafé de Bogotá (Rojas Cristancho, *El Tribunal de Cuentas*, 2001), no contamos con una monografía que explique el origen y evolución del Tribunal de Cuentas de México en el siglo XVII. Sin embargo, sí disponemos de un análisis sobre los encargados (contadores comisarios, oidores) y procedimientos de control contable que se instauraron de manera general en las Indias, en el siglo XVI, es decir, el periodo previo a la creación de los tres tribunales de cuentas mencionados. Una actividad de control que evidenció carencias, falta de formación e ineficacia, de ahí que la corona optase por crear tribunales especializados en la materia contable. Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, pp. 269-282.

Hacienda, adquiriría “fuerza de cosa juzgada”⁴⁵ y, por tanto, la condición de sentencia definitiva de la que derivaban mandatos forzosos. La *jurisdictio* permeaba todo el orden de gobierno del Erario regio. Finalmente, cabe señalar que las Juntas de Hacienda, tal y como fueron ideadas a finales del siglo XVI en su cometido y funcionamiento, perduraron en Nueva España hasta la década de 1780,⁴⁶ con independencia de que su composición, como veremos después, se alterase.

Con estos trazos es posible percibir que, a finales del siglo XVI, los principales empleados e instancias encargados del gobierno general del Erario regio de Nueva España eran los virreyes gobernadores, uno de cuyos cometidos era el ejercicio de la superintendencia de Real Hacienda sobre las cajas y los oficiales reales, así como los acuerdos o juntas de Hacienda que los acompañaban en su gestión mediante una actividad asesora, pero también en la toma de decisiones. Como veremos a continuación, este orden de gobierno recibiría pronto embates en distintos ámbitos (rentas, territorios, facultades, etc.) que lo reconfigurarían y mermarían.

SUPERINTENDENCIAS Y SUPERINTENDENTES DE REAL HACIENDA, CAJAS REALES Y ADUANAS (1602-1661): SURGIMIENTO Y EXPANSIÓN

Como punto de arranque, hay que decir que la facultad de supervisión ejercida por los virreyes de Nueva España sobre los oficiales reales y otros encargados del manejo de la Real Hacienda no fue la única que pobló el paisaje institucional del Erario regio novohispano. En el tránsito del siglo XVI al XVII, y al abrigo del cambio en la manera de gestionar la renta de alcabalas,⁴⁷ de un modelo de recaudación basado en administradores comisionados u oficiales de las cajas reales se pasó a otro en el que primaron los contratos de arrendamiento bien con particulares, bien con Cabildos

⁴⁵ Así aparece en una real cédula de 28 de mayo de 1621 dirigida a la Audiencia de Lima, recogida en el *Gazophilacium regium perubicum* de Gaspar Escalona y Agüero. Sánchez Bella, *La organización financiera*, 1990, p. 204.

⁴⁶ Para su estudio entre mediados del siglo XVII y la década de 1780, véase Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017.

⁴⁷ Una renta aprobada, como ya indicamos, por Felipe II en 1571 e introducida de manera efectiva en Nueva España en 1574. Smith, “Sales taxes”, 1948.

y gobiernos municipales.⁴⁸ Se estableció que, en estos últimos casos, la superintendencia sobre el conjunto de recaudadores que estaban en contacto directo con los contribuyentes la ejercerían los arrendatarios. Un ejemplo notorio de ello se halla en las cláusulas que negoció el Cabildo de la ciudad de México en su primer y segundo encabezamiento de alcabalas, por periodos de quince años (de 1602 a 1616 y de 1617 a 1631). En este tenor, entre las condiciones que presentó el Cabildo a la corona para su primer contrato, aparece la cláusula X, en la que se estipulaba:

Ítem que los dichos corregidor y diputados que tienen de hacer el hacimiento y repartimiento de las dichas rentas tienen de tener libro, cuenta y razón de lo que valieren en cada un año de lo que fuere repartido por el tiempo que se hiciese el dicho repartimiento y la tienen de pedir a las personas que fuesen nombrados por cobradores de manera que *la administración y superintendencia de toda la dicha renta ha de ser cargo de los dichos corregidor y diputados de encabezamiento* y que ha de ser a su cargo la omisión y descuidos que en la dicha administración tuvieren como se contiene en los capítulos antecedentes.⁴⁹

Al igual que el virrey ejercía la superintendencia sobre los oficiales reales, el Cabildo, a través del corregidor y diputados del encabezamiento, pugnó por ejercer esta función de dirección, vigilancia y control sobre el conjunto de cobradores que nombrase. Algo que era lógico en la medida en que el corregidor y los diputados iban a ser los últimos responsables ante los posibles faltantes o quiebras de una renta cuantiosa que se calculó en 77 000 pesos anuales en su primer encabezamiento.⁵⁰ El logro de esta superintendencia por parte del Cabildo de México se prolongó en sucesivos contratos, como se puede apreciar en las condiciones aprobadas para el segundo encabezamiento (1617-1631), negociadas en 1616.⁵¹

⁴⁸ En este caso se denominaban encabezamientos o encabezonamientos. Los primeros contratos de arrendamiento se firmaron en algunos de los principales Cabildos novohispanos, caso de Puebla (1600), México (1602), Oaxaca (1603) y Zacatecas (1603). Para Puebla, véase Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010, p. 77; para México, *Documentos relativos*, 1945, p. iv; para Oaxaca, Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, p. 37, y para Zacatecas, Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, p. 147.

⁴⁹ “Testimonio de las condiciones con que se ha hecho el asiento del encabezamiento de las alcabalas de la Ciudad de México, 15 de mayo de 1601”, en AGI, México, leg. 24, núm. 55. Las cursivas son nuestras.

⁵⁰ *Documentos relativos*, 1945, p. iv.

⁵¹ La total similitud se percibe de la cláusula 10. “Ítem. Que los dichos justicia y diputados que tiene de hacer el hacimiento y repartimiento de las dichas rentas tiene de tener libro cuenta y razón de lo que valieren en cada un año de lo que fuere repartido [...] y la tienen de pedir a las personas

Sin embargo, ante las dificultades para el cobro y la gestión del tercer encabezamiento de las alcabalas por parte del Cabildo de la ciudad de México (1632-1646), la corona decidió que el cuarto se firmase con el Consulado de mercaderes de la capital virreinal por otro periodo de quince años (1647-1661).⁵² Entre las condiciones acordadas volvió a aparecer la cuestión de la superintendencia, misma que ahora ejercería el tribunal del Consulado, órgano compuesto por el prior y dos cónsules; una facultad que ejercerían sobre los cobradores de la alcabala que nombrasen:

XXVII. Ítem. Que los dichos prior y cónsules que han de hacer el hacimiento [acción] y repartimiento de rentas, han de tener libro, cuenta y razón de lo que valiere cada año, todo el tiempo que corriere el dicho asiento, y remate, y han de pedir el dicho libro y cuentas a las personas que fueren nombradas por cobradores de vecindad y no de forastería. De manera que *la administración y superintendencia de toda la dicha renta ha de ser cargo del dicho prior y cónsules*. Y así mismo, la omisión y descuido, que la dicha administración hubiere, así de repartimientos, como matrículas, recudimientos, manifestaciones, pleitos y contiendas, y lo demás, ha de ser y pasar ante el escribano que por derecho le tocare, y no ante otro.⁵³

A mediados del siglo XVII, es posible apreciar que la figura de la superintendencia estaba plenamente consolidada en el orden institucional del Erario regio novohispano, abarcando desde la cúspide del control hacendario, encarnada en la figura del virrey, hasta los agentes corporativos gestores de rentas específicas (caso de las alcabalas), siendo detentada en esta ocasión por los Cabildos civiles o los cuerpos de comercio. De igual manera, se constata que ciertos ramos del Erario regio escapaban a la supervisión del virrey. En aras de un control que, se esperaba, fuera más adecuado a las especificidades de una determinada renta o como un resultado institucional que canalizaba los intereses de los poderes formales inmiscuidos en un

que fueren nombrados cobradores y de manera que la administración y superintendencia de toda la dicha razón ha de ser a cargo de los dichos justicia y diputados del encabezamiento y que ha de ser a cargo la comisión y descuido que en la dicha administración tuvieren en los dichos capítulos antecedentes." *Actas de Cabildo*, 1905, p. 29.

⁵² Para la quiebra del Cabildo y la firma y gestión del contrato con el Consulado de México, véase Valle Pavón, "El Consulado de comerciantes", 1997, pp. 64-86.

⁵³ "Asiento, condiciones y remate que el Tribunal de Consulado de esta Nueva España hizo a favor de las Reales Alcabalas de Su Majestad", publicado en 1562, y reproducido en *Documentos relativos*, 1945, p. 105. Las cursivas son nuestras.

determinado ramo fiscal, así ocurrió con la Iglesia y la corona respecto a la bula de la santa cruzada, la superintendencia virreinal quedó limitada, a pesar de los intentos que hicieron los virreyes para que su supervisión tuviese un alcance general en materia de Real Hacienda.

Pero no sólo se trataba de la superintendencia. Volviendo al ejemplo de las alcabalas de México, en la medida en que el prior y cónsules debían enfrentar fraudes, contrabandos, adeudos y la posible resistencia de contribuyentes, y como responsables ante la Real Hacienda de montos anuales de enorme cuantía (los productos fiscales del principal mercado novohispano) y por largos periodos (por lo general quince años), se entiende que pugnasen por detentar la jurisdicción contenciosa. Desconocemos el proceso de negociación que tuvieron que entablar, pero el hecho es que, en el asiento y condiciones firmadas del cuarto cabezón de alcabalas de la ciudad y aduana de México,⁵⁴ aparece la siguiente cláusula:

XIX. Ítem. Que el conocimiento de las causas de alcabala, en primera instancia, ha de pertenecer solamente al prior y cónsules de esta ciudad,⁵⁵ como se ha acostumbrado,⁵⁶ quedando a elección de las partes interponer apelación de ellas para la Real Audiencia, o para Provincia, adonde siendo confirmada, se haya de ejecutar, con que haya dos sentencias conformes, sin más juicio, apelación, ni suplicación, y la que se confirmare de la dos, se guarde, cumpla y ejecute, sin más apelación, ni suplicación conforme a la ley ciento treinta y dos del cuaderno, y de la recopilación, ley quinta del libro segundo título doce.⁵⁷

De este ítem emanan varios elementos. En primer lugar, que el prior y los cónsules de “la Universidad de Mercaderes de esta Nueva España” serían los jueces en primera instancia de las alcabalas en el distrito que comprendía la aduana de la capital (misma que se había erigido en 1640, durante el tercer cabezón de alcabalas que la Real Hacienda firmó con el Cabildo de la capital).⁵⁸ Una facultad privativa, en la medida en que sólo ellos podrían conocer esas causas. En segundo lugar, la aparición de una

⁵⁴ Más adelante se tratará sobre la formación de esta aduana.

⁵⁵ Es decir, al Tribunal del Consulado de México.

⁵⁶ ¿Costumbre que, como encargados de la alcabala, se reducía a 1644, cuando reemplazaron al Cabildo de la ciudad en la gestión de la alcabala o, más lógico, cuando recibieron la jurisdicción que ejerció dicho Cabildo desde 1602, cuando arrendó el impuesto a la corona?

⁵⁷ “Asiento, condiciones y remate que el Tribunal de Consulado de esta Nueva España hizo a favor de las Reales Alcabalas de Su Majestad”, en *Documentos relativos*, 1945, pp. 83-116.

⁵⁸ Valle Pavón, “Gestión del derecho”, 2003, pp. 55-56.

afirmación poco precisa referida a esa facultad en la medida en que, sin solución de continuidad se afirma “como se ha acostumbrado”. En las condiciones del primer y el segundo cabezón de alcabalas no había referencia explícita a que se otorgase al corregidor y diputados del encabezamiento del Cabildo la jurisdicción contenciosa en materia de alcabalas.⁵⁹ Bien podría ser por la obviedad de que el corregidor formaba parte de la esfera de la jurisdicción ordinaria con la cual podría encausar y sentenciar a deudores, defraudadores y contrabandistas de las alcabalas. En ese sentido, apelar a la “costumbre” por parte del prior y cónsules mercantiles podía interpretarse con la continuación de esa facultad. Pero para poder acometer esa tarea debían recibir, como recibieron, una facultad expresa de impartir justicia en materia de Real Hacienda de manos de la corona. En tercer lugar, la cuestión de las apelaciones. El cabezón firmado abría dos vías: o bien ante la Audiencia, con lo cual se seguía el camino de los oficiales reales, o algo tan impreciso como “para provincia”. Creemos que esta expresión hace referencia a la posibilidad de que las apelaciones se presentasen ante el juez ordinario de la provincia donde se hubiese cometido la infracción o el delito. Hay que tener en cuenta que el cabezón no sólo abarcaba el territorio de la ciudad de México, sino también los “lugares de ella agregados” en el territorio que circundaba a la propia ciudad y que contaba con sus propios alcaldes mayores. En ese sentido, provincia se leería como alcaldía mayor. Ahora bien, con independencia de la vía escogida, se cumpliría lo previsto en la ley 132 del “cuaderno de alcabalas” de los reyes católicos (1484), que señalaba “que si dos sentencias hubieren conformes en las rentas reales que no haya más apelación ni suplicación”,⁶⁰ y lo estipulado en la ley 5, tít. XII del libro 2o. de la *Nueva Recopilación de las Leyes de Castilla*, publicada durante el reinado de Felipe II (1567). Esta segunda ley versaba sobre “cuándo ha lugar apelación o suplicación de sentencias dadas por las justicias ordinarias y apelaciones, o suplicación en negocios de alcabalas y rentas”.⁶¹ Con esta cláusula, el prior y los cónsules (responsables ante el Erario regio del pago de la renta de alcabalas) lograron la misma condición que habían obtenido los oficiales reales en 1560, aunque para el caso de los oficiales reales su jurisdicción contenciosa abarcaba el conjunto de ramos que hubiese en su

⁵⁹ No hemos podido localizar las condiciones del tercer cabezón de alcabalas firmado entre el Cabildo de la ciudad de México y la Real Hacienda.

⁶⁰ Cuaderno de alcabalas de los Reyes Católicos (1484), en Archivo General de Simancas (en adelante AGS), Cámara de Castilla, diversos de Castilla, leg. 4, 114.

⁶¹ *Recopilación de las leyes*, 1598, p. 116.

distrito, mientras que para los cargos consulares quedaba limitada a la renta de alcabalas y ramos anexos que se añadieron en 1632-1633 (la unión de armas) y en 1638 (la armada de Barlovento).⁶²

Después del recorrido efectuado hasta ahora, pareciera que nos hallamos ante una realidad que evidenciaba diversas modalidades de superintendencia (caso de la detenida por el virrey o los arrendadores de rentas), pero donde no aparecían sujetos intitolados como superintendentes. Sin embargo, ciertas miradas retrospectivas y propuestas lanzadas durante la década de 1630 permiten apreciar que ya existía una conceptualización de dichos cargos, toda vez que los nombramientos irían poco a poco haciendo acto de presencia. En este sentido, en 1637, el virrey marqués de Cadereyta (1635-1640) consideró necesario justificar la creación (o mejor dicho el restablecimiento) de la Contaduría General de Alcabalas,⁶³ misma que había erigido el año previo. Según el virrey, su precedente más inmediato se hallaba en los jueces contadores administradores de alcabalas que se habían instaurado en Nueva España, entre 1575 y 1613, como cabeza de una estructura paralela a las cajas reales que se encargó, como vimos, de la recolección y administración del gravamen que pesaba sobre el comercio interno. Una Contaduría que, en sus trazos generales, se replicó, como ya indicamos, en 1598, con la Contaduría General de Tributos, Servicio Real y Azogues.⁶⁴ Lo que en este momento destacamos en el parecer del virrey de Cadereyta, a más de sesenta años de la creación de los primeros contadores generales de alcabalas, es la denominación genérica que les otorgó: “Se ha experimentado por los señores virreyes de esta Nueva España el haber creado y erigido tribunal particular con *ministros superintendentes*”.⁶⁵ A pesar de que los sujetos aludidos nunca recibieron ese título o nombramiento, para el virrey de Cadereyta era evidente que quienes ejercían las tareas de supervisión y control sobre el conjunto de recaudadores de la renta de alcabalas eran superintendentes, y como tales los caracterizó ante el monarca.

Sin embargo, el problema no se limita a la conformación de una mirada retrospectiva sobre un tipo específico de oficios: los contadores generales de alcabalas. El propio virrey de Cadereyta dio un paso más

⁶² Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 174.

⁶³ Sobre su creación, véase el capítulo 2 de este libro.

⁶⁴ Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, pp. 33-34, 45-49, y Sánchez Santiró, “La jurisdicción de Hacienda”, 2022.

⁶⁵ “Cuadernos relativos a diferentes procesos, querellas y pleitos remitidos por el virrey Lope Díez de Armendáriz, marqués de Cadereyta”, en AGI, México, leg. 33, L. 1, fs. 348r-353.

allá, al pretender crear un superintendente de Real Hacienda separado de la figura del virrey. El acontecimiento, por su radical novedad, amerita un cierto contexto y detalle.

Durante la guerra de los Treinta Años (1618-1648), la Monarquía católica se hallaba inmersa en un conflicto europeo con ramificaciones bélicas y hacendarias en sus posesiones indianas. La exigencia de aumentar las remesas hacia Castilla para el pago de ejércitos cada vez más numerosos, y la necesidad de levantar una armada en el Caribe que protegiese las plazas marítimas y la navegación mercantil, que sería denominada como “Armada de Barlovento”, derivó en fuertes tensiones de la corona con el orden corporativo novohispano que vio cómo, tras sucesivas negociaciones e iniciativas fracasadas, la renta de alcabalas elevó sus tasas, primero al 4%, con motivo de la unión de armas (1632-1633), y luego al 6%, con un gravamen adicional denominado como la mencionada armada (1638), cuando en el momento de su creación, en 1574, se había estipulado que sería del 2%.⁶⁶ Adicionalmente, había conciencia en los primeros virreyes novohispanos del reinado de Felipe IV (1621-1665) de que las medidas de control introducidas durante el reinado previo para supervisar la gestión de los oficiales reales y los recaudadores de rentas indianos (alcabalas, tributo de indios, estanco del azogue, etc.) –caso de la creación de los Tribunales de Cuentas de Lima, México y Santafé de Bogotá en 1605– no habían dado los resultados esperados. En este contexto, el virrey marqués de Cerralbo, en un momento indeterminado de su gobierno, “puso en la caja real [de México] por superintendente y presidente de su despacho al licenciado Don Íñigo de Argüello Carvajal, oidor de esta Real Audiencia”.⁶⁷

Natural de Cáceres, en los reinos de Castilla, Argüello de Carvajal (1598-1639)⁶⁸ había sido nombrado fiscal del crimen de la Audiencia de México en 1623. Al año siguiente viajó a Nueva España para tomar posesión del cargo.⁶⁹ En 1626 ascendió a fiscal de lo civil en dicha Audiencia, toda vez que en 1628 ocupó también allí una plaza de oidor.⁷⁰

⁶⁶ Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 137-139.

⁶⁷ “Cuaderno de carta que el marqués de Cadereyta virrey de la Nueva España escribió a su Majestad el año de 1637”, Carta de 22 de julio de 1637, en AGI, México, leg. 33, L. 2, f. 20v.

⁶⁸ Para una biografía general del personaje, véase Íñigo Argüello Carvajal (1598-1639), *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e)* de la Real Academia de la Historia, en <<https://dbe.rah.es/biografias/75572/inigo-arguello-carvajal>> [Consulta: 15 de junio de 2021.]

⁶⁹ AGI, Indiferente, leg. 450, L. A7, fs. 159-160; AGI, Contratación, 5388, N. 30 e Indiferente, leg. 2077, N. 7.

⁷⁰ AGI, Indiferente, leg. 451, L. A11, fs. 88v-89v y 90v-91.

Como solía ocurrir con otros fiscales y oidores de las reales Audiencias indianas, Argüello Carvajal recibió cometidos de control y supervisión sobre diversos oficiales, cajas y ramos de la Real Hacienda.⁷¹ En 1629, fue comisionado al puerto de Veracruz para realizar pesquisas en torno a las introducciones fraudulentas que navíos y fragatas efectuaban en el principal puerto novohispano,⁷² mientras que en 1632 fue mandado como visitador al distrito de la Caja de San Luis Potosí para averiguar y castigar robos de oro.⁷³ A estas tareas de control judicial sobre fraudes y malversaciones que afectaban al Erario regio, cabe añadir la comisión que se le otorgó en 1633 para que se desempeñase como primer comisario de media anata, una renta que apenas se había introducido en Nueva España (1631).⁷⁴ En este cometido publicó, en 1633, el pregón del arancel y las normas de funcionamiento de dicha renta.⁷⁵ Todo lo anterior configura la idea de que la superintendencia y el gobierno de la caja real de México, otorgada por el virrey marqués de Cerralbo al oidor Argüello de Carvajal, venía acompañada de una experiencia amplia en temas hacendarios. De hecho, uno de sus grandes méritos en dicha tarea, reconocido por los propios oficiales reales, fue el haber logrado durante el año que ejerció como superintendente de la caja real de la capital un aumento notable de los haberes del rey.⁷⁶ Con base en estos antecedentes, el virrey marqués de Cadereyta dio un paso más arriesgado, por las implicaciones que tenía:

y con esta ocasión y con la que en razón de la inteligencia que tiene [Argüello de Carvajal] en las materias de la Hacienda, celo y seguridad en el servicio

⁷¹ Bertrand, “Los cargos de los oidores”, 1992.

⁷² AGI, Escribanía, leg. 295A.

⁷³ AGI, México, leg. 31, N. 5.

⁷⁴ Su origen se hallaba en las “mesadas” impuestas por Felipe IV en 1625, que se transformaron en 1631 en “medias anata” (un impuesto equivalente al sueldo o beneficio de los haberes que percibiera un sujeto durante el primer año de ocupar una plaza, oficio u ostentar un título). Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 487.

⁷⁵ Archivo General de la Nación (AGN), Impresos oficiales, vol. I, exp. 1.

⁷⁶ El virrey marqués de Cadereyta afirmó al respecto: “que según los mismos oficiales reales me han dicho sin más aprieto que su inteligencia y cuidado creció el cargo de aquel año a los de otros en más de seiscientos mil pesos”. “Cuaderno de carta que el marqués de Cadereyta virrey de la Nueva España escribió a su Majestad el año de 1637”, Carta del 22 de julio de 1637, en AGI, México, leg. 33, L. 2, f. 20v. Aunque no se especifica el año, por los registros de cargo y data recopilados por John J. TePasse referidos a la caja de México durante el gobierno del marqués de Cerralbo, muy probablemente se trató del año fiscal de 1630-1631, cuando el cargo fue notablemente superior a los años inmediatamente previos y posteriores, alcanzando la cifra de 3 034 555 pesos. TePasse, Hernández y Hernández, *La Real Hacienda*, 1976.

de V. Majestad con que las trata y por darle cobro a sus daños, y que en el Tribunal de Cuentas se obrase con asistencia, cuidado y según las ordenanzas *me resolví a que acudiese al gobierno de la Hacienda, de los Tribunales y Caja de ella*, con que me prometía grandes aumentos y enmienda de sus daños.⁷⁷

La reforma del virrey de Cadereyta suponía crear, por delegación de la superintendencia que el propio virrey detentaba, una autoridad que ejerciese de forma global el gobierno del Erario regio de Nueva España, es decir, colocar bajo su mando y dirección a los oficiales de la caja real de México, caja matriz del virreinato, así como al conjunto de los tribunales de Hacienda. Que esta figura fue pensada como un superintendente de Real Hacienda, lo confirma el resumen que se colocó en la carta que mandó el virrey al monarca, en la cual se lee: “Que conociendo lo que importa a la buena administración y aumento de la Real Hacienda poner persona en conformidad de las ordenanzas *con superintendencia* para ello en las cajas y tribunales de ella nombró al licenciado Don Íñigo Argüello Carvajal, oidor de aquella Audiencia, por la satisfacción con que sirve a V. Majestad y particular inteligencia que tiene en las materias de este género.”⁷⁸

Respecto a la expresión “tribunales de Hacienda”, podemos suponer que el virrey se estaba refiriendo a la Contaduría General de Tributos, Servicio Real y Azogues, a la Contaduría General de Alcabalas, a la unión de armas y armada de Barlovento y al propio Tribunal de Cuentas, dependencias todas ellas ubicadas en la capital virreinal. Dado que Argüello de Carvajal estaba dotado, según el virrey, de los atributos adecuados (inteligencia, celo y seguridad), se esperaba que pudiese subsanar los daños que padecía el Erario regio, lo que, entre otras cosas, implicaba supervisar también el funcionamiento del Tribunal de Cuentas (el objetivo era que la dependencia actuase bajo su control de manera puntual, esmerada y con apego a su normativa).

Según el virrey, la raíz de la mala gestión del Erario regio se hallaba en la venalidad,⁷⁹ lo que provocaba que muchos de los oficios de Hacienda fuesen ocupados por sujetos faltos de “inteligencia, cuidado y diligencia”. Sobre esta práctica, el virrey Cadereyta estaba criticando de manera directa

⁷⁷ “Cuaderno de carta que el marqués de Cadereyta, virrey de la Nueva España, escribió a su Majestad el año de 1637”, Carta de 22 de julio de 1637, en AGI, México, leg. 33, L. 2, f. 20v. Las cursivas son nuestras.

⁷⁸ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

⁷⁹ El virrey afirmó: “el cobro de la Hacienda se estima en tan poco que debiendo a mi juicio buscar hombres para ella escogidos se den sus oficios por dinero”. *Ibid.*

la venta de cargos de Hacienda promovida por Felipe IV, en el contexto de una avidez creciente por lograr recursos inmediatos para financiar su política bélica. Una práctica en torno a la cual se había generado un encendido debate en los círculos de la Corte y los magistrados.⁸⁰

La resistencia de los contadores mayores de cuentas y, sobre todo, de los oficiales reales de la Caja de México impidió que la reforma se pusiese en marcha, como pretendía el virrey.⁸¹ En su lugar, elevó una consulta al monarca, por vía del Consejo de Indias, en donde lacónicamente se acordó: “Que no se haga novedad [...] que se guarden las ordenanzas y lo que disponen en esta parte.”⁸²

A pesar del fracaso de la iniciativa, es importante resaltar que, desde mucho más temprano de lo que nos ha indicado la historiografía,⁸³ se ideó y vio como una solución para el gobierno del Erario regio de Nueva España la creación no sólo de superintendentes encargados de rentas específicas, sino también la de un superintendente cuyo cometido abarcase el conjunto de las cajas y tribunales de la Real Hacienda. Al no ponerse en marcha la reforma, no es posible observar cómo ideó el virrey los ámbitos específicos de actuación de dicho superintendente de Real Hacienda, ni algo potencialmente mucho más conflictivo, como eran las relaciones que debería guardar con las funciones que desempeñaba el virrey gobernador en materia del Erario regio. Lo que es indudable es la novedad que implicó la medida para los coetáneos, al igual que las resistencias que provocó, dado el cambio radical

⁸⁰ Sobre la amplitud del fenómeno en Nueva España y las opiniones encontradas que generó, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 169-212. Para la venalidad de cargos en el seno de la Monarquía durante el siglo XVII, en general, y con motivo de la crisis financiera motivada por la guerra de los Treinta Años (1618-1648) y la guerra de los Nueve Años (1688-1697), en particular, véanse Sanz Tapia, “Provisión, beneficio”, 2011; Sanz Ayán, *Los banqueros y la crisis*, 2013; Andújar Castillo, “Cuando el rey”, 2016 y “Los ingresos no fiscales”, 2020.

⁸¹ Como se lamentó Cadereyta: “esto se entendió por los ministros a quien tocaría, y aunque algunos celosos del servicio de Vuestra Majestad aclamaron la acción, los más y en particular oficiales reales se opusieron de manera que me obligó a sobreseer en su ejecución”. “Cuaderno de carta que el marqués de Cadereyta virrey de la Nueva España escribió a su Majestad el año de 1637”, Carta del 22 de julio de 1637, en AGI, México, leg. 33, L. 2, f. 20v.

⁸² *Ibid.* Hasta el final de su vida, el oidor Íñigo Argüello Carvajal continuó recibiendo comisiones en la Real Hacienda. La última, que no llegó a ejercer por su fallecimiento, fue la de instaurar en Nueva España la renta del papel sellado. “Real Cédula de 7 de marzo de 640 nombrando de superintendente al señor Don Francisco Manrique de Lara”, en Biblioteca Nacional de España (BNE), mss. 5926, fs.70-71v.

⁸³ Pietschmann, “Antecedentes españoles”, 1983 y *Las reformas borbónicas*, 1996, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011. Lo precoz de la iniciativa resalta todavía más si se toma en cuenta que la Superintendencia General de Real Hacienda se creó en Castilla en 1687. Bermejo Cabrero, “Superintendencias en la Hacienda”, 1984.

que suponía para el orden de gobierno del Real Haber novohispano. Como veremos más adelante, habrá que esperar a mediados del siglo XVIII para encontrar un debate semejante, aunque en un contexto institucional diferente.

Es conveniente señalar aquí que la figura de un superintendente comisionado para el mando de una caja real no fue algo habitual en el diseño institucional del Erario regio novohispano, pero tampoco cabe ver en esta iniciativa del marqués de Cerralbo una extravagancia. Cuando un virrey lo considerara oportuno, en especial ante sospechas de malos manejos por parte de los oficiales reales, podía comisionar a un agente, por lo general a un oidor de la real Audiencia o a un contador del Tribunal de Cuentas, para que se desempeñase como superintendente de los oficiales reales en dicha tesorería. Así ocurrió, por ejemplo, con Andrés Liceaga Zavala, contador del Tribunal de Cuentas de México en la década de 1710, cuando fue nombrado superintendente de la caja real de Veracruz.⁸⁴

Aunque la figura de un superintendente de Real Hacienda como instrumento de gobierno del virrey no llegó a ponerse en marcha, en el transcurso del resto del siglo XVII sí se detectó la proliferación de superintendentes de rentas, en especial en el ramo de alcabalas.

Durante el siglo XVII, la ciudad de México reafirmó su posición de centro mercantil hegemónico en el virreinato, tanto por su propia población y actividad económica, como por la función que ejercía de redistribuidor de mercancías procedentes del comercio externo.⁸⁵ Como señalamos previamente, la recaudación de las alcabalas de la ciudad de México se había gestionado desde su creación por administración de contadores y oficiales de la corona (1575-1601) o mediante diversos contratos de arrendamiento firmados con el Cabildo de la capital virreinal (los tres primeros cabezones abarcaron 1602-1616, 1617-1631, 1632-1646) y con el Consulado de mercaderes de Nueva España (el cuarto cabezón cubrió los años de 1647 a 1661).⁸⁶

La dificultad para ejercer el control fiscal sobre el movimiento de mercancías en la ciudad de México y los partidos que tenía anexos llevó a una innovación fundamental. En 1640, el Cabildo de la capital creó una aduana, con el fin de controlar las mercancías que entrasen y saliesen de

⁸⁴ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 154.

⁸⁵ Hoberman, *Mexico's merchant*, 1991.

⁸⁶ Al quebrar el Cabildo de la ciudad México en 1643, el Consulado gestionó los últimos tres años de dicho encabezamiento. *Documentos relativos*, 1945, pp. IV-V, y Valle Pavón, "El Consulado de comerciantes", 1997, pp. 64-86.

su distrito fiscal (que incluía a la propia ciudad y localidades anexas),⁸⁷ con miras a recaudar tres gravámenes (ya mencionados): las alcabalas y sus dos complementos, la unión de armas y la armada de Barlovento. El Cabildo estaba obligado a fiscalizar el movimiento mercantil sometido a dichos gravámenes, lo cual implicaba conocer el valor de “los ramos del cacao, azúcar, paños y otras principalmente [referidas] a las forasterías ultramares”, que pasaron a estar a cargo de la ciudad desde inicios de 1640, cuando anteriormente habían sido subarrendados por el Consulado.⁸⁸

Sin embargo, el problema no se reducía a la creación de la aduana; había que articular un cuerpo de vigilancia que tuviese una cabeza responsable. En ese sentido hay que entender el nombramiento que hizo el diputado de alcabalas capitular, Juan de Figueroa, en octubre de 1642 de un “guarda mayor superintendente de todas las guardas mayores y menores”.⁸⁹ De igual manera, en enero de 1643, bajo la presión creciente del virrey, conde de Salvatierra (1642-1648), ante el incumplimiento en el pago de la renta a la Real Hacienda, en especial sobre el ramo de forastería, el Cabildo nombró al capitán Cristóbal Valero, alcalde ordinario, “por vista mayor y juez superintendente” de la aduana de México, con la acotación de que el nombramiento se realizaba “por este año”, con lo que se esperaban lograr “grandes frutos, utilidades y aumentos”.⁹⁰ Es decir, bajo la superintendencia de las alcabalas de México ejercida por el Cabildo capitalino fue apareciendo la figura del superintendente, entendido como un cargo acotado a cometidos muy específicos (sobre guardas, sobre la aduana) y temporalidad reducida. En este sentido, a mediados del siglo XVII, la Real Hacienda de Nueva España, además de jueces oficiales reales y jueces contadores administradores, contaba también con jueces superintendentes de aduana y guardas superintendentes de resguardos. Esto sólo era el inicio pues, como veremos a continuación, la segunda mitad del siglo XVII presenciaría la proliferación de la figura de superintendentes al interior de la Real Hacienda.

⁸⁷ Valle Pavón e Ibarra, “Las aduanas del virreinato”, 2004.

⁸⁸ Acta de Cabildo del 10 de febrero de 1640, *Actas antiguas*, 1910, p. 31.

⁸⁹ Acta de Cabildo del 30 de octubre de 1642, *Actas antiguas*, 1910, p. 383.

⁹⁰ Acta de Cabildo del 2 de enero de 1643, *Actas antiguas*, 1910, p. 427.

LA EDAD DE ORO DE LOS JUECES SUPERINTENDENTES ADMINISTRADORES DE RENTAS Y ADUANAS (1662-1698)

Uno de los resultados indeseados de los asientos firmados por el Cabildo y el Consulado fue la acumulación de los adeudos con la Real Hacienda que, según diversos cálculos, ascendían a unos 724 000 pesos en la década de 1650.⁹¹ Una cifra enorme para la época si se compara con los cargos anuales registrados por la Caja de México, principal tesorería del Erario regio novohispano, en ese mismo periodo.⁹²

En este contexto problemático, la Real Hacienda sacó nuevamente a pregón el arrendamiento de las alcabalas de la capital y distritos circundantes para un quinto cabezón, mismo que fue obtenido por el Cabildo de la ciudad de México para otros quince años (1662-1676). El hecho que resalta de este contrato es que se ordenó que corriese “con intervención y asistencia de un ministro superintendente nombrado por el gobierno”, es decir, el virrey.⁹³ Mientras que en los anteriores cabezones la superintendencia de la renta había sido detentada por la corporación que habían firmado el asiento de las alcabalas de la capital y los superintendentes encargados de áreas y tareas específicas (la aduana, el resguardo), ahora, la corona ordenaba instaurar un supervisor externo, denominado superintendente, con capacidad para intervenir en el gobierno y manejo de la renta. Los adeudos acumulados y los problemas ocurridos durante la gestión del Cabildo y el Consulado, que se dirimieron en sonados procesos judiciales,⁹⁴ habían propiciado esta medida.

No tenemos conocimiento de quién ejerció como superintendente en los inicios del quinto cabezón, pero gracias a la relación de gobierno que el virrey marqués de Mancera (1664-1673) dejó a su sucesor, el duque de Veragua, sabemos que hasta finales de 1666, el cargo de “superintendente de la diputación de la aduana” de México lo había detentado Antonio de

⁹¹ Hoberman, *Mexico's merchant*, 1991, p. 200, y Valle Pavón, “El Consulado de comerciantes”, 1997, pp. 86.

⁹² Por ejemplo, en el año fiscal de 1655-1656, la suma de sus cargos ascendió a 2 302 641 pesos; este monto implicaba que los adeudos acumulados por un único ramo (las alcabalas de la capital) representaban 31.4% del cargo total de la caja real de México. TePaske, Hernández y Hernández, *La Real Hacienda*, 1976, s. p.

⁹³ “Relación que de orden del rey dio el virrey de México [marqués de Mancera] a su sucesor [duque de Veragua] en 22 de octubre de 1673.” Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. I, p. 633.

⁹⁴ Smith, “Sales taxes”, 1948, y Valle Pavón, “El Consulado de comerciantes”, 1997.

Lara Mogrovejo, oidor de la Audiencia de México, y que ese mismo año había pasado a España,⁹⁵ con permiso del Consejo de Indias, a tratar asuntos particulares.⁹⁶ Para sustituirlo, el Consejo de Indias comisionó, en enero de 1667, al alcalde del crimen de dicha Audiencia, Juan de Contreras y Garnica, como superintendente de las alcabalas de México. En 1668, ascendió al cargo de oidor y continuó ejerciendo su comisión como superintendente hasta su muerte, acaecida en 1669.⁹⁷ En opinión del virrey Mancera, el carácter “sencillo” de Contreras Garnica era inadecuado para “el celoso recato de que necesita quien ha de contentar con muchos que le desean engañar”. Para el virrey, las alcabalas de México eran un “bajel, no solo ofendido de contrastes en el discurso de su navegación, pero viciado en su fábrica desde el astillero”, lo que exigía diligencias ante el temor de que ocurriese una nueva quiebra en la gestión del Cabildo de la ciudad de México.⁹⁸

En 1670, en el marco de la comisión de visita de la Real Hacienda que estaba efectuando el oidor de la Audiencia de México, Gonzalo Suárez de San Martín,⁹⁹ se hicieron denuncias por parte de un antiguo empleado de la aduana de México en las cuales se indicaba la existencia de fraudes en la gestión de las alcabalas, de manera que lo “usurpado y robado a la Real Hacienda” desde el inicio del quinto cabezón en 1662 y hasta 1668, superaba los 166 000 pesos, toda vez que el fraude detectado por el visitador para 1669, último año como superintendente de Contreras Garnica, superaba los 72 000 pesos.¹⁰⁰ El hecho es relevante pues demuestra que el mero nombramiento de un superintendente externo a los arrendatarios de las alcabalas de la ciudad de México no era garantía de una gestión exitosa para el Erario regio. La comisión debía ir acompañada de capacidades y experiencia que permitiesen desenmarañar la madeja de intereses y solapamientos que obstaculizaban el combate al fraude fiscal. Una realidad que se constata con el nombramiento del que iba a ser el nuevo superintendente.

⁹⁵ “Relación que de orden del rey dio el virrey de México”, Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, t. 1, 1991, p. 633.

⁹⁶ AGI, México, leg. 41, N. 48.

⁹⁷ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, p. 633. Como indicó Álvaro de Contreras Garnica, hijo del alcalde del crimen, en una relación de méritos fechada en 1675, a su padre “por otra cédula de ocho de enero de 1667, se le encargó la intervención y superintendencia del quinto cabezón de las alcabalas de la Ciudad de México”, en AGI, Indiferente, leg. 125, N. 33.

⁹⁸ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, pp. 633-634.

⁹⁹ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 364-366.

¹⁰⁰ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, p. 634.

Por real cédula de 13 de noviembre de 1670, la corona nombró a Juan Sáenz Moreno, alcalde del crimen de la Audiencia de México desde 1669, como superintendente de las alcabalas de la capital y los distritos anexos. A diferencia de sus dos predecesores, Sáenz Moreno mostró una gestión eficaz en la supervisión que ejerció sobre el Cabildo de México, de manera que durante su tiempo como superintendente (de noviembre de 1670 a finales de diciembre de 1672) logró que la renta produjese 591 000 pesos,¹⁰¹ es decir, un poco más del 100% del valor del arriendo anual comprometido por el Cabildo con la Real Hacienda que, según el contrato de 1662, era de 273 000 pesos anuales.¹⁰² Sin embargo, y más allá del éxito o fracaso de estos superintendentes de alcabalas, es necesario anotar el hecho de que este modelo de gobierno implicaba la separación de funciones: una autoridad desempeñaba los aspectos de dirección gubernativa y supervisión de la renta y otra, en este caso el Cabildo, llevaba a cabo las tareas de manejo económico y administrativo de la recaudación. Es decir, se rompía el nexo entre ambas esferas, mermando la autoridad de la corporación municipal como arrendatario de la corona.

El pago de la renta por el cuerpo capitular de la ciudad de México, bajo la vigilancia del superintendente, supuso una pesada carga para los arrendatarios. En este trance, la ciudad, en palabras del virrey marqués de Mancera, comenzó a faltar “al pago de las sumas de plazos cumplidos, sin dar razón (aunque se le pidió)”. En ese trance, y para impedir “la última ruina al edificio ya desplomado de este asiento”, el virrey, previos informes y consultas, encargó al Consulado de mercaderes la gestión de los cuatro años que quedaban del quinto cabezón (1673-1676), a pesar de las controversias que interpuso el Cabildo de México y las dificultades que planteó el propio cuerpo consular al virrey.¹⁰³ Al fin y al cabo, los mercaderes eran los principales afectados por el impuesto de las alcabalas.

La gestión del Consulado le reportó al Erario regio durante esos cuatro años, según un testimonio del Tribunal de Cuentas de México, unos “novecientos y tantos mil pesos”.¹⁰⁴ A pesar de lo impreciso de la cifra, se puede apreciar que fue un monto inferior a lo que debería haber recibido la Real Hacienda (1 092 000 pesos por los cuatro años). Si bien no quebró

¹⁰¹ AGI, México, leg. 83, R. 1, N.14, f. 2-2v.

¹⁰² Smith, “Sales taxes”, 1948, p. 7.

¹⁰³ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. 1, pp. 634-635.

¹⁰⁴ AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, f. 2-2v.

la renta, lo entregado por el tribunal mercantil estuvo por debajo de lo contratado en 1662.

La década de 1670 presenció un cambio notable en la modalidad de gestión de varios ramos de la Real Hacienda. A raíz de quiebras de los arrendatarios de un determinado ramo fiscal, o por las sospechas de fraudes generalizados en su gestión, o por desacuerdos en la negociación de nuevos contratos de arrendamiento, el Erario regio de Nueva España optó por el abandono del arrendamiento o el encabezamiento y la adopción de la administración directa con oficiales y ministros de la corona en los ramos fiscales afectados. El hecho que destacamos aquí es que la gestión por administración vino acompañada de la instauración de superintendentes, ya fuese en la totalidad de una renta o en determinados distritos fiscales de la misma.

En 1673, dos rentas presenciaron este fenómeno: el estanco y fábrica de naipes y las alcabalas de Guadalajara. Por lo que se refiere al estanco, una renta creada en Indias en 1552,¹⁰⁵ se había gestionado mediante diversos contratos de arrendamientos con particulares. En 1672 finalizó el contrato de arrendamiento de la fábrica y estanco de naipes del virreinato, que había estado durante cinco años en manos del, para entonces, difunto Antonio Gómez Rendón y de Félix Millán, por un monto anual de 96 000 pesos. Sin embargo, en la oferta que realizó Félix Millán en 1672 a la Real Hacienda propuso únicamente el pago de 71 500 pesos anuales por el plazo de otro quinquenio. Dicha postura fue estudiada y aprobada por la Junta General de Real Hacienda, a pesar de la oposición que manifestó el virrey marqués de Mancera.¹⁰⁶

Cuando ese acuerdo llegó al Consejo de Indias fue rechazado. En su lugar, Mariana de Austria, como reina gobernadora, expidió el 14 de julio de 1673 una real cédula de comisión a Juan Gárate y Francia, oidor de la Audiencia de México, en la que le encargó “la administración y superintendencia de ella en el ínterin se ajusta nuevo asiento [...] para que en el tiempo de esta superintendencia se vuelva a poner en el valor y crédito que tuvo

¹⁰⁵ Cuello Martinell, *La renta de los naipes*, 1966.

¹⁰⁶ He aquí un claro ejemplo de que las juntas de Hacienda no eran meros órganos asesores del virrey, sino verdaderas instancias de decisión, mediante la emisión de votos, que en determinadas circunstancias podían suponer una verdadera acotación a la superintendencia de Real Hacienda detentada por los virreyes. Si bien ciertos autores han considerado que tenían un mero carácter asesor (por ejemplo Brading, *Miñeros y comerciantes*, 1975, p. 93, y Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 85-87), otros, con los que concordamos, han postulado su capacidad directiva y decisoria (por ejemplo Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 131). Para la reconstrucción de este debate, véase Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017, pp. 9-10.

por lo pasado de suerte que el asiento que se hubiere de hacer no descaezca de los noventa y seis mil pesos del antecedente”.¹⁰⁷ Es decir, la administración interina se planteó no como un modelo de gestión ideal en sí mismo, sino como un mecanismo de presión sobre futuros asentistas, al aportar información valiosa para negociar un nuevo contrato de arrendamiento. Veremos que este patrón se repetirá en Nueva España hasta la década de 1760, y con él, la reproducción del fenómeno de los superintendentes de rentas y dependencias.

El nombramiento otorgado al oidor Gárate y Francia sólo incluyó de forma explícita la comisión para que se encargase de “la administración y la superintendencia de la fábrica y estanco de los naipes de estas provincias”. Es decir, una formulación respecto a la superintendencia muy similar, como vimos, a la que habían ejercido los virreyes en el siglo XVI en relación con el Erario regio. No parece hallarse, por tanto, un nombramiento explícito como superintendente. Sin embargo, tras fallecer Gárate y Francia en 1680 y ser reemplazado inmediatamente por otro oidor de la Audiencia, el doctor Frutos Delgado, sale a la luz la existencia de este tratamiento. Al solicitar Frutos Delgado una copia del nombramiento de su antecesor en el cargo, el escribano que la legalizó procedió a consignar un sintagma que agrupó el conjunto de comisiones recibidas por el oidor: “juez superintendente privativo y administrador general del estanco y fábrica real de los Naipes de esta Nueva España”.¹⁰⁸ El oidor Frutos Delgado y, debemos suponer también, Juan Gárate y Francia, eran pues superintendentes del estanco de naipes de Nueva España.

Ahora bien, la enormidad del espacio fiscal a supervisar motivó que Frutos Delgado delegase sus facultades de superintendente del estanco de naipes en otros sujetos y distritos, como ocurrió, por ejemplo, en 1683, cuando las subdelegó en Francisco López Orsino, oidor de la Audiencia de Guadalajara, previniendo a los oficiales reales de la caja homónima que remitiesen anualmente los caudales colectados por este concepto a la caja matriz de México.¹⁰⁹ Se constata con ello que por medio del mecanismos de la subdelegación se podía multiplicar la figura de los superintendentes de rentas para distritos fiscales específicos.

¹⁰⁷ AGI, México, leg. 86, R. 1. N. 6.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 305.

La dirección gubernativa de la fábrica y estanco de naipes presente en las facetas de la administración y superintendencia que se otorgó al oidor Gárate y Francia y sus sucesores, iba acompañada de la facultad para ejercer la jurisdicción contenciosa en primera instancia. En ese sentido, en el nombramiento recibido el 14 de julio de 1673 se le otorgó “tan bastante poder, comisión y facultad como de derecho se requiere y en tal caso es necesario, inhibiendo como inhibo del conocimiento de ello a esta Audiencia de México y a otros cualesquier jueces y justicias de la Nueva España”.¹¹⁰ Se reproducía el fenómeno: una jurisdicción contenciosa especial y privativa, paralela a la justicia ordinaria y fuera también del ámbito de competencia de otros jueces del Erario regio novohispano (“cualesquier jueces”).

Por lo que se refiere a las alcabalas de la ciudad de Guadalajara, observamos un hecho similar, aunque en otras circunstancias. En 1671, el licenciado Fernando de Haro y Monterroso, fiscal de la Audiencia de Guadalajara, mandó un informe al Consejo de Indias en el que propuso “poner una Aduana en aquella ciudad para evitar los fraudes que se cometían en la renta de alcabalas”.¹¹¹ Consideraba que en la ciudad y su distrito existía un rico comercio que no se avenía con el escaso pago anual de 6 000 pesos que recibía la Real Hacienda del asiento firmado con el Cabildo de la capital de Nueva Galicia. A raíz de tal misiva, la reina gobernadora expidió el 25 de octubre de 1671 una real cédula en la que ordenó al virrey marqués de Mancera que emitiese un parecer, misma que turnó también a los oidores de la Audiencia de Guadalajara para que se pronunciasen. En abril de 1672, el virrey Mancera emitió su postura, aunque no conocemos su contenido. Sin embargo, tras estos pasos, la reina gobernadora remitió otra real cédula, del 28 de enero de 1673, en la que ordenó a Mancera que erigiese una aduana en la ciudad de Guadalajara, “con que se sabría lo que entraba en ella, y se podría hacer cómputo de la cantidad en que se hubiesen de arrendar las alcabalas de que resultaría no solo aumentarse esta renta sino gran beneficio al bien público”, nombrando “por superintendente de ella al licen-

¹¹⁰ AGI, México, leg. 86, R. 1. N. 6.

¹¹¹ Retomando el parecer del entonces fiscal de la Audiencia de Guadalajara (que en poco tiempo sería ascendido a oidor), la reina gobernadora consideró que el fraude y perjuicio al Real Erario tenía su origen en “la forma en que ha corrido esta administración entre la ciudad y el comercio, sirviendo de testafarro los regidores siendo (como son) ellos los asentistas”. “Al virrey de Nueva España avisándole lo que se ordena sobre que en la ciudad de Guadalajara se ponga aduana [...]”, en AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 73v-76v.

ciado D. Fernando de Haro y Monterroso, oidor de aquella Audiencia”.¹¹² Vemos aquí, una vez más, que el cambio en el régimen de gestión de una renta, en este caso las alcabalas de la ciudad de Guadalajara, se usaba como mecanismo para la obtención de información sobre la actividad mercantil, en aras de lograr una mejor posición negociadora ante un susceptible contrato de arrendamiento ulterior. Una administración que, como ocurrió con el estanco y fábrica de naipes de Nueva España, se colocó bajo el control de un superintendente, el mencionado oidor Haro y Monterroso. Gracias a esta comisión,¹¹³ y a la jurisdicción que traía aparejada, podría “elegir los ministros y guardas que precisamente fuesen necesarios y asentar la nueva administración [...] para el buen cobro de esta renta”.¹¹⁴ Aspectos todos ellos referidos a la vertiente gubernativa de la encomienda recibida. Sin embargo, y a diferencia de casos anteriores, esta facultad no iba acompañada de una potestad *privativa* para la impartición de justicia. En este sentido, aunque se otorgó a Haro y Monterroso “tan bastante comisión, poder y facultad como de derecho se requiere y en tal caso es necesario con inhibición a otros cualesquier jueces y justicias de esa provincia”, también se le indicó que todo lo que le “pareciere conveniente y necesario” realizar debía comunicarlo a la Real Audiencia de Guadalajara “que ha de tener la autoridad y jurisdicción *que se requiere* para la mejor dirección y gobierno de esta administración”.¹¹⁵ En la indefinición de la expresión “que se requiere”

¹¹² “Al virrey de Nueva España avisándole lo que se ordena sobre que en la ciudad de Guadalajara se ponga aduana [...]”, en AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 73v-76v. Haro y Monterroso tardaría en ocupar su plaza de oidor, ante la falta de nombramiento de un fiscal que lo sustituyese.

¹¹³ Con este término se refirió el Consejo de Indias en 1676 al encargo dado a Haro y Monterroso en 1673: “Y ahora en carta de diez de abril de mil seiscientos y setenta y cinco *ha dado cuenta del estado de su comisión...*”, en AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 188-188v. Las cursivas son nuestras. En este sentido, no coincidimos con la caracterización que Michel Bertrand realizó de este episodio cuando afirma: “la responsabilidad del servicio se confió a uno de los oidores de la Audiencia, no en calidad de comisario, sino de superintendente de aduanas. La diferencia era importante: en lugar de ejercer efectivamente durante algunas semanas por año la responsabilidad confiada, además de sus atribuciones judiciales, recibía con ello una nueva afectación que lo desvinculaba de hecho de su institución de origen” (Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 418). Como acabamos de ver, que un oidor desempeñase por largo tiempo un cargo adicional, no implicaba que esta tarea no tuviese un carácter comisarial. Los oidores comisionados desempeñaban ambas funciones y, por ello, recibían sendas remuneraciones. Como ejemplos de la continuidad del oficio de oidor tenemos los autos que Haro y Monterroso hizo en 1677, en el marco de la causa de cohecho que se entabló contra el maestro de campo Francisco Gorraes y Antonio de Oca y Sarmiento (AGI, Indiferente virreinal, caja 5537, exp. 5) o el juicio que residencia que efectuó a Juan Miguel de Agurto, presidente de la Audiencia de Guadalajara. Una residencia que se inició en 1679 y concluyó en 1682, en AGI, Escribanía, leg. 388B, 1a. pieza.

¹¹⁴ AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 76v-78.

¹¹⁵ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

anidaba una relación conflictiva entre el superintendente y la Audiencia. ¿Quién determinaba lo que se requería y hasta dónde llegaba esa autoridad y jurisdicción? El peligro de pleitos de competencia entre ambos juzgados fue tan evidente que, tres años después, el monarca mandó una real cédula, fechada el 2 de abril de 1676, dirigida al presidente y oidores de la Audiencia de Guadalajara, en la que les retiró el conocimiento que las causas que se produjesen en la aduana de la capital neogallega, incluidas las apelaciones:

Y habiendo considerado en mi Consejo de las Indias cuán conveniente es a mi servicio que el dicho Don Fernando de Haro corra con esta administración y superintendencia independientemente de esa Audiencia, con lo que sobre ello pidió el fiscal, he resuelto dar la presente por la cual os inhiho del conocimiento de todo lo tocante a esta materia para que, por vía de recurso, apelación o agravio, o en otra forma no [os] entrometáis en ninguna cosa tocante a ella.¹¹⁶

Con esta decisión regia, el superintendente de la aduana de Guadalajara devino juez privativo de todo lo relativo a la gestión y gobierno de dicha dependencia. La existencia de jurisdicciones compartidas sobre un mismo objeto o materia sólo podían generar mayores conflictos y, en el peor de los casos, la parálisis en el gobierno del Erario regio.

El resultado de la reforma fue claramente positivo para las arcas reales. Mientras que, en el último encabezamiento, que finalizó en 1671, el Erario regio había percibido 6 000 pesos anuales, en apenas año y medio transcurrido, desde que se estableció la aduana en 1673, el oidor Haro y Monterroso ya había logrado coleccionar hasta 24 000 pesos. Con base en estos favorables resultados, solicitó en abril de 1675 al monarca un aumento de ayuda de costa, obteniendo al año siguiente, por real cédula del 2 de abril de 1676, que se le entregasen 1 000 pesos anuales “por el desvelo y aplicación que en esto ha puesto”.¹¹⁷

Fernando de Haro y Monterroso continuó ejerciendo como superintendente hasta 1680,¹¹⁸ compaginando esta comisión con sus labores de oidor de la Real Audiencia de Guadalajara. Su gestión exitosa le permitió pro-

¹¹⁶ AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 168v-173.

¹¹⁷ AGI, Guadalajara, leg. 231, L. 4, fs. 188-189v.

¹¹⁸ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 81.

moverse a alcalde del crimen en 1681 y luego como oidor de la Audiencia de México, en 1687, oficio que desempeñó hasta su fallecimiento en 1692.¹¹⁹

Por lo que atañe a la aduana de Guadalajara, esta se mantuvo de manera exitosa en régimen de administración bajo la supervisión de jueces superintendentes hasta 1698, momento en el que se inició una caída tendencial en la recaudación de las alcabalas. En un intento por atajar el descenso, el Consejo de Indias ordenó en 1709 al oidor Juan Somoza, quien había tomado posesión del cargo de superintendente en 1706, que obrase “las más eficaces diligencias para la mejor recaudación de los derechos de esa Aduana”, ordenándole también “que en primera ocasión me deis noticia del motivo que ha habido para venir en descaecimiento este ramo de Hacienda”.¹²⁰ Prueba de que no lo logró fue el abandono del régimen de administración y la firma, en 1712, de un contrato de arrendamiento por parte de la Real Hacienda¹²¹ con el comerciante Pedro Otero Bermúdez por valor de 14 697 pesos anuales por un periodo de quince años. Un monto que elevó hasta los 20 000 pesos cuando el comercio de la ciudad de Guadalajara cuestionó el contrato firmado.¹²²

¿Nos hallamos ante un fracaso del Erario regio? Si comparamos lo capitulado por Otero Bermúdez en 1712 con los 6 000 pesos anuales pagados por el comercio de Guadalajara hasta 1672, es evidente que los años de gestión por administración bajo el control de superintendentes permitieron, como mínimo, triplicar el valor de la renta de las alcabalas de Guadalajara y sus partidos en la negociación con agentes privados,¹²³ amén de los montos que logró obtener el Erario regio durante los años de administración, superiores claramente a lo aportado previamente por los arrendatarios. Con ello se habían logrado dos de los objetivos fundamentales planteados cuando se instauró la aduana y el superintendente: elevar la recaudación y, como corolario, detentar una mejor posición negociadora en caso de que se arrendasen nuevamente las alcabalas de Guadalajara.¹²⁴

¹¹⁹ AGI, Reales Cédulas Duplicadas, vol. D34, exp. 127, f. 348vta; AGI, Indiferente, leg. 137, N. 61, f. 3v.

¹²⁰ AGI, Guadalajara, leg. 233, L. 10, fs. 11-12.

¹²¹ Para el listado de los superintendentes de la aduana de Guadalajara y los periodos que ejercieron la comisión, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 81.

¹²² AGI, Guadalajara, leg. 233, L. 10, fs. 134-137v. Para la suerte de este comerciante y el pleito que se entabló con el comercio de Guadalajara, véase *ibid.*, pp. 420-421.

¹²³ Como ha señalado Michel Bertrand, la evaluación de las reformas que hacían las autoridades virreinales y de la Corte se basaba en gran medida en la mera constatación de la elevación de los ingresos netos. *Ibid.*, p. 451.

¹²⁴ Para una valoración opuesta a esta exposición, mediatiza, según nuestro concepto, por la mezcla de dos procesos que, consideramos, habría que diferenciar, el de las alcabalas de la ciudad de

Viremos ahora nuestra mirada a otra aduana novohispana. En 1676, al finalizar el quinto cabezón de alcabalas de la ciudad de México, el virrey arzobispo de Nueva España, fray Payo Enríquez de Rivera (1673-1680), negoció la firma de un nuevo contrato de arrendamiento con el único actor solvente, el Consulado de mercaderes, dado que el Cabildo de la capital había reiterado su incapacidad para recaudar y administrar la renta de alcabalas. De hecho, los propios y arbitrios de la ciudad estaban embargados para resarcir los adeudos que había acumulado con la Real Hacienda; sin embargo, esta negociación se produjo bajo una fuerte presión de la corona.

Merced a una real cédula de 1 de marzo de 1676 se ordenó al virrey que, con acuerdo y conferencia de una Junta General de Real Hacienda, se resolviese si convenía que las alcabalas de la ciudad se arrendasen o se pusiesen en administración. Es decir, el monarca puso en cuestión que el arrendamiento (en este caso bajo la modalidad de encabezamiento) continuase siendo un método adecuado de gestión para sus intereses, máxime a la luz de los resultados positivos que obtuvo el Erario regio novohispano con la administración y superintendencia de Fernando de Haro y Monterroso en la aduana de Guadalajara desde 1673. Lo accidentado del tercer, cuarto y quinto cabezón, en especial por las quiebras ocurridas y los adeudos acumulados, no invitaba a que se continuase con el régimen de encabezamiento de las alcabalas de México, no al menos en las mismas condiciones. Sin embargo, cualquiera que fuese la decisión sobre el modelo de gestión, el soberano impuso una condición: “que se ejecutase lo que pareciese más conveniente con calidad y condición de que, en cualquiera acontecimiento, había de ser con superintendente”.¹²⁵ He aquí una prueba ulterior de que la gestión de Juan Sáenz Moreno como superintendente entre 1670 y 1672 había sido valorada positivamente, toda vez que el ejemplo de Guadalajara debió de influir también en el ánimo del monarca.

El Consulado de mercaderes de Nueva España, con el apoyo del fiscal de lo civil de la Audiencia, Martín de Solís, intentó desacreditar la labor que había realizado en su momento el fiscal del crimen Sáenz Moreno como

Guadalajara y sus partidos y el intento infructuoso de introducir este gravamen en Nueva Vizcaya, a partir de 1676, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 418-422.

¹²⁵ El cambio que implicaba lo ordenado por el monarca lo puso en evidencia el oidor Sáenz Moreno cuando, al conocer el contenido de la mencionada real cédula de 1 de marzo de 1676, manifestó: “infiero sería el mandarme VM que si las alcabalas se arrendasen sirviese la superintendencia de ellas, y que las administrase en caso de no darse en arrendamiento, por deducirse así de la dicha Real Cédula dirigida al arzobispo virrey”, en AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, fs. 1-1v.

superintendente de las alcabalas de la capital virreinal y los partidos anexos a ella. Una defensa que fue considerada por dicho personaje como un *calificado monipodio*.¹²⁶ En ello iba de suyo una acusación sumamente grave, pues implicaba considerar al tribunal consular y al fiscal que lo apoyaba como un grupo organizado dedicado a estafar al Erario regio. Sáenz Moreno, con el apoyo de un informe de Juan Bautista Mendrice, contador del Tribunal de Cuentas de México,¹²⁷ logró que la Junta de Real Hacienda rechazase las críticas del fiscal y que aprobase el cumplimiento de la real cédula de marzo de 1676, de manera “que nunca convenía hacer arrendamiento de una renta tan cuantiosa sin que a su administración interviniese superintendente de toda satisfacción”.¹²⁸

El parecer del virrey arzobispo y la Junta General de Hacienda se manifestó en octubre de 1676. Convenía seguir negociando con el Consulado de mercaderes, acatando, no obstante, la orden regia de que aceptasen a Sáenz Moreno como superintendente. Entre octubre y noviembre se produjeron tensas comunicaciones entre el virrey y el tribunal mercantil (el prior y sus dos cónsules), con intervención del fiscal de la Real Audiencia, en las cuales la corporación consular “respondió que no admitía la calidad de superintendente”.¹²⁹ Aceptarlo, tal y como tuvo que hacerlo el Cabildo de la ciudad de México durante su fracasada gestión del quinto cabezón de alcabalas, hubiera implicado una merma clara de su autoridad como arrendatario de la corona, además de una clara pérdida de autonomía y control sobre el uso de los recursos colectados durante su gestión.

En esta tesitura, el virrey propuso al Consulado una última negociación: que la corporación mercantil continuase con el asiento de las alcabalas y, a cambio, él volvería a consultar al monarca. En caso de que la resolución última del Consejo de Indias fuese que la presencia del superintendente era obligatoria, entonces el Consulado “se daría por libre” y, sin otra op-

¹²⁶ Abundando en la denuncia del proceder del Consulado afirmó: “Y reconociendo yo tan calificado monipodio (y que las condiciones que habían de poner y se decían eran contra el servicio de VM y para poder defraudar estas alcabalas así en sus valores, como en la cota de su obligación, por ser una de ellas que los priores y cónsules que las administrasen no habían de quedar obligados, ni sus bienes, sino el pobre comercio que nunca puede tener parte en la mala administración del Consulado)”, en AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, fs. 3-3v. Las cursivas son nuestras.

¹²⁷ Para los méritos de dicho contador del Tribunal de Cuentas de México, véase AGI, Indiferente, leg. 129, N. 125.

¹²⁸ AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, fs. 3-3v.

¹²⁹ “Nº 2. Testimonio del nombramiento hecho por su Excelencia en el señor visitador de la Real Hacienda de esta Nueva España licenciado Don Juan Sáenz Moreno, de administrador de Reales Alcabalas desde primero de enero de 1677 años”, en AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, s. p.

ción, el virrey habría de establecer la administración; un ofrecimiento que fue rechazado. Así las cosas, *in extremis*, dado el inminente vencimiento del asiento de alcabalas, el virrey convocó el 29 de diciembre de 1676 a otra Junta General de Real Hacienda en la cual se señaló:

considerando que esta nobilísima Ciudad está impedida para contratar y hacer asiento de las reales alcabalas por lo que de los autos resulta y consta y que el Consulado no quiere contratar ni hacer asiento nuevo ni continuar en el que acaba y estaba a su cargo con la calidad de superintendente y que esta no es dispensable, derogable ni suplicable, se resolvió se pusiese en administración por cuenta de Su Majestad y se le diese noticia en su Real Consejo con testimonio a la letra de los autos.¹³⁰

Como resultado de este acuerdo que tenía, recordamos, la calidad de “cosa juzgada”, el 31 de diciembre de 1676, el virrey arzobispo Payo Enríquez de Rivera procedió a comunicar al licenciado Juan Sáenz Moreno el nombramiento que el rey había hecho en su persona como superintendente de las alcabalas de la ciudad de México y el nombramiento que él mismo le hacía como administrador “para que desde primero de enero próximo que entra de mil setecientos y setenta y siete las administre, recaude y cobre por cuenta de Su Majestad”.¹³¹

Si bien el contexto y los acontecimientos de este caso difieren de lo ocurrido en Guadalajara, el resultado fue similar. Hubo un cambio en la modalidad de gestión, del encabezamiento se pasó también a la administración dirigida por un superintendente, aunque ahora el origen no se hallaba en un desacuerdo sobre el monto anual que tenía que satisfacer al Erario regio el cuerpo de comercio de un distrito, sino en la negativa de una corporación (el Consulado) a aceptar una supervisión externa que monitorease el manejo que hacía de las alcabalas de la aduana de la capital del virreinato. En este sentido, en una carta dirigida al rey, fechada el 28 de febrero de 1677, Sáenz Moreno recalcó este aspecto cuando afirmó: “el Consulado no había querido *un superintendente testigo de vista*”.¹³²

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² “Nº 1. Copia de los testimonios y consulta hecha al virrey”, en AGI, México, leg. 83, R. 1, N. 14, f. 6vta. En igual sentido, en 1681, Juan Sáenz Moreno reiteró esta valoración en una misiva a José de Veytia y Linaje, secretario del Consejo de Indias: “El Consulado, por no quererme de

Al igual que en Guadalajara, el superintendente de la aduana de México recibió de manos del virrey arzobispo “la facultad y comisión que de derecho se requiere”, de ahí que ordenase a “los jueces y justicias de Su Majestad no le pongan estorbo, ni impedimento alguno en el uso de ella, antes le den todo el auxilio y fomento que necesitase para la buena administración y recaudación de este ramo de Real Hacienda”,¹³³ es decir, jurisdicción privativa. Estas atribuciones permiten entender la manera en que aparece intitulado Sáenz Moreno en un expediente sobre formación de libros contables para la aduana de la ciudad de México:

En la ciudad de México a primero día del mes de enero de mil seiscientos y setenta y siete años: el señor Licenciado Don Juan Sáenz Moreno del Consejo de Su Majestad, su alcalde del crimen más antiguo en esta Corte, visitador del Tribunal de Cuentas y Cajas de estos Reinos, juez de fraudes de diezmos y quintos, y privativo para la cobranza de lo que se está debiendo a Su Majestad del tercero y cuarto cabezón de las reales alcabalas y demás servicios, *juez administrador de las Reales Alcabalas, servicios de Unión de Armas y Armada de Barlovento de esta ciudad, jurisdicciones y lugares comprendidos en ella y su entorno* por resolución de Junta General de Hacienda y nombramiento del Excelentísimo Señor virrey arzobispo, y *ministro superintendente de dichas alcabalas y demás servicios* en conformidad de la Real Cédula de Su Majestad.¹³⁴

En esta multiplicad de oficios (alcalde del crimen de la Audiencia de México) y comisiones (visitador, juez de fraudes, etc.), destacamos ciertos elementos: su condición de juez, administrador y superintendente sobre una materia específica, la renta de alcabalas y los ramos asociados (unión de armas, armada de Barlovento), en un distrito también delimitado: la ciudad de México y las jurisdicciones que se hallaban en su entorno. Recordemos aquí la necesidad que tenía un oficio dotado de jurisdicción de que su nombramiento contemplase una delimitación de materia y territorio, manifestaciones de la *administratio*, a fin de que su autoridad tuviese concreción y eficacia. Si en el enunciado mencionado se separaban los títulos

superintendente como Su Majestad lo mandaba, no quiso arrendar estas alcabalas...”. Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 423.

¹³³ “Nº 2. Testimonio del nombramiento hecho por su Excelencia en el señor visitador de la Real Hacienda de esta Nueva España licenciado Don Juan Sáenz Moreno, de administrador de Reales Alcabalas desde primero de enero de 1677 años”, en AGI, México, 83, R. 1, N. 14.

¹³⁴ “Nº 2. Testimonio del nombramiento hecho...”, en AGI, México, 83, R. 1, N. 14.

de “juez administrador” y “ministro superintendente” era para marcar las diferentes autoridades que habían efectuado los nombramientos, en este caso, y respectivamente, por resolución de la Junta General de Hacienda y nombramiento del virrey y por una real cédula.

En junio de 1681, el juez administrador superintendente de la aduana de México hizo balance de sus primeros cuatro años de gestión (1677-1680). En ese tiempo había logrado colocar en la caja real de México 1 08 611.7 pesos, por lo que en esta “suma ha habido crece y aumento de la Real Hacienda”, siendo superior a lo que “debía pagar a su Majestad esta Ciudad y el Consulado por el asiento del quinto cabezón de alcabalas antecedente a esta administración”.¹³⁵ Un monto que habría que aumentar dado que todavía no se había computado la recaudación procedente del repartimiento de la alcabala que se debía aplicar a los gremios y vecinos de México por lo que hubiesen vendido y contratado en 1680.¹³⁶ A los ingresos logrados había que añadir la información lograda por la Real Hacienda durante su administración (conocer el valor de la renta). Ambos objetivos, recordamos, habían guiado la acción del Erario Regio en la aduana de Guadalajara y, ahora también, en la de México.

El éxito logrado por Sáenz Moreno acabó siendo un obstáculo para que la corona aceptase sus peticiones de abandonar el cargo,¹³⁷ mismo que detentó hasta su muerte, en 1684. En este sentido, cabe suponer que el modelo de gestión por administración con superintendente fue considerado exitoso, ya que el fallecimiento del oidor no implicó el retorno al régimen de arrendamiento. Durante poco más de un decenio (1684-1694) la aduana de la ciudad de México se mantuvo bajo estos parámetros, ocupando los mismos cometidos, primero, por un breve tiempo y de manera interina, el oidor Frutos Delgado (1684-1686), hasta que falleció,¹³⁸ y después, el contador del Tribunal de Cuentas de México, Juan José de Veytia y Linaje (1686-1694), sobrino del secretario del Consejo de Indias, José de Veytia

¹³⁵ El monto consignado por Sáenz Moreno era la recaudación neta. Por el quinto cabezón, ambas corporaciones se obligaron a un pago anual de 273 000 pesos. Smith, “Sales taxes”, 1948, p. 7.

¹³⁶ AGI, México, leg. 53, R. 2, N. 23A.

¹³⁷ Una petición que se aprecia en diversas cartas que mandó al soberano desde 1681, en AGI, México, leg. 53, R. 2, N. 23^a, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 424.

¹³⁸ AGI, México, leg. 86, R. 2, N. 20. Murió en julio de 1686, cuando apenas se había remitido la real cédula que confirmaba su comisión, en AGI, Indiferente, leg. 130, N. 85. *Documentos relativos*, 1945, p. 130.

y Linaje.¹³⁹ Un caso este último excepcional, pues lo típico hasta entonces había sido que un miembro de la Audiencia (oidor, alcalde del crimen, etc.) fuese el agente comisionado para desempeñar la superintendencia de una renta del Erario regio novohispano.¹⁴⁰ Su acceso a esta comisión cabe relacionarlo con un servicio pecuniario que otorgó a la monarquía (entre 14 000 y 16 000 pesos).¹⁴¹ Sin embargo, merced una real cédula de diciembre de 1692, la corona encargó al virrey, conde de Galve (1688-1696), que iniciase negociaciones con el Consulado de mercaderes de Nueva España para que retomase las alcabalas de la ciudad de México por un periodo de quince años.¹⁴²

En esta ocasión, y a diferencia de lo estipulado en 1676, no se exigió que el asiento fuese acompañado de la figura de un superintendente. Lo único que se planteó fue que se procurase “creciese el valor anual esta renta lo que juzgase competente según el buen curso que han tenido estas última administraciones”.¹⁴³ Dado que la gestión por administración y la superintendencia separada del administrador de la renta nunca habían sido fines en sí mismos, sino instrumentos de la política de elevación de los ingresos del Erario regio, el logro de los resultados esperados (la recaudación exitosa y el conocimiento sobre el valor de la renta de alcabalas de México y distrito circundante) permitió que se entablase la negociación en otros términos.

¹³⁹ Llegado a Nueva España c. 1676-1677, con 16 años, se desempeñó como teniente en la alcaldía mayor de Tehuacán. En 1683 logró el nombramiento como contador supernumerario del Tribunal de Cuentas de México. Para una síntesis biográfica de este personaje, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 422, y Celaya Nández, “Juan Joseph”, 2014. En este último trabajo se encuentra una reconstrucción del pensamiento fiscal del personaje, a partir de su gestión de las alcabalas de la ciudad de Puebla y su área circundante.

¹⁴⁰ Para su periodo de gestión, véase “Relación de servicios de Don Juan de Veytia caballero del orden de Santiago” del 10 de agosto de 1701, en AGI, Indiferente, leg. 135, N. 196, y *Documentos relativos*, 1945, p. 130. El propio Juan José de Veytia Linaje desempeñaría una comisión similar como superintendente y administrador de alcabalas, centrada ahora en la gestión de las alcabalas de la ciudad de Puebla, por un largo periodo que abarcó desde 1698 hasta su muerte, en 1722. Para su actividad en México y Puebla, véanse Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 422-437, y Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010, pp. 181-246.

¹⁴¹ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 422.

¹⁴² Esta orden le fue reiterada por el Consejo de Indias al virrey en septiembre de 1693, indicándose específicamente que el contador del Tribunal de Cuentas debía dejar la superintendencia: “Previénese que en el último aviso que fue a la Nueva España se ordenó al Señor Virrey procurase que el Consulado de México se encargase de la administración de las reales alcabalas de la Aduana de aquella ciudad por un quincenio y que, haciéndolo, cesase en su administración y superintendencia el dicho Don Juan José de Veytia Linaje, y que dé cuenta de ello.” Decreto del Consejo de Indias del 5 de septiembre de 1693, en AGI, México, leg. 166, ramo 2, 1683, núms. 19-41.

¹⁴³ *Documentos relativos*, 1945, p. 123.

Sin embargo, la orden regia dio pie a un enfrentamiento durante la primera mitad de 1693 entre el virrey, conde de Galve, y el contador y superintendente Veytia Linaje, en torno a la modalidad más adecuada para la gestión de las alcabalas de la ciudad de México. Mientras que el virrey abogaba para que el gravamen estuviese bajo su control directo, mediante el nombramiento de dos administradores que se alternarían en la gestión, Veytia Linaje parecía decantarse por su entrega a quien pudiese afianzar la renta con un monto que rondase los 15 000 o 20 000 pesos (a fin de cubrir posibles faltantes), lo que, en los hechos, se reducía al selecto grupo de comerciantes capitalinos.¹⁴⁴ Este parecer, coincidente, al fin y al cabo, con lo planteado en la real cédula de 1692, se impuso.

Tras una larga negociación entre los ministros del Erario regio, con intervención de varias Juntas Generales de Real Hacienda y los miembros del Tribunal del Consulado de mercaderes, se acordó a finales de 1693 que la corporación mercantil encabezase por quince años (1694-1708) las alcabalas de México y sus distritos anexos, por un monto anual de 260 000 pesos. Una cantidad apenas superior a lo recaudado en promedio durante el periodo 1676-1691 (259 270 pesos) y claramente inferior a lo contratado en el quinto cabezón que, recordamos, sumaba 273 000 pesos anuales.¹⁴⁵ Ante ello, parecería que la Real Hacienda estaba dispuesta a firmar un acuerdo que no cumplía su pretensión de elevar los ingresos a cambio de exonerarse de los riesgos y gastos de gestión por administración. Sin embargo, si se analiza con un poco de detalle lo capitulado, se percibe que, en el contrato firmado para el que iba a ser el sexto cabezón, la Real Hacienda obtuvo un gran avance. En los asientos anteriores el monto anual pactado quedaba sujeto a la entrada anual de la flota, equiparándose esto a la entrada al puerto de Veracruz de cuatro naos de registro. Si esto no se producía, entonces se tenía que rebajar en una tercera parte el pago anual. Y si no entraban dos naos de Filipinas, entonces la rebaja era de una cuarta parte de la renta anual, y si sólo entraba una nao, entonces la rebaja era de una octava parte.¹⁴⁶ Frente a estos descuentos, el asiento firmado para el periodo 1694-1708 comprometió al Consulado al pago íntegro del monto acordado, con independencia del arribo de naos, flotas y navíos de registro. La certidumbre sobre la cantidad a percibir anualmente fue el valor que privilegió

¹⁴⁴ Gutiérrez Lorenzo, "La Real Hacienda", 1996, p. 303.

¹⁴⁵ Valle Pavón, "El Consulado de comerciantes", 1997, pp. 97-101.

¹⁴⁶ *Documentos relativos*, 1945, pp. 136-137.

la Real Hacienda, en un momento en que los gastos militares derivados de la guerra de los Nueve Años contra la Monarquía francesa (1688-1697) eran acuciantes,¹⁴⁷ y en el que las propias autoridades virreinales reconocían un desequilibrio entre los ingresos que colectaba la Real Hacienda y las obligaciones que tenía comprometidas.¹⁴⁸ Sin embargo, el precio a pagar fue la pérdida sobre el control de la renta, en especial, la información que aportaba la aduana de México. Un hecho que, como veremos más adelante, impactaría en las negociaciones que entablaría el Consulado para lograr un décimo cabezón de alcabalas, tras haberlas arrendado durante cuatro encabezamientos sucesivos por más de medio siglo (1694-1753). Unos contratos en los que logró que no hubiese un superintendente que fiscalizase la gestión efectuada por la corporación mercantil.

Para concluir este capítulo, queremos retomar el significado de la pugna del virrey, conde de Galve, con el superintendente de la aduana de México, Juan José de Veytia y Linaje, desarrollada en 1693. Es factible percibir en el acontecimiento que la sucesiva creación de superintendencias de rentas (naipes, papel sellado)¹⁴⁹ y dependencias (caso de las aduanas de Guadalajara y México) había limitado y acotado aún más la intervención supervisora de gobierno del virrey de Nueva España, ya de por sí mediaticada; por ejemplo por entidades como las Juntas de Hacienda en beneficio de comisarios, la mayor parte de ellos miembros de las Audiencias novohispanas y, de manera excepcional, del Tribunal de Cuentas de México, al encomendarles de manera privativa componentes específicos del Real Haber (ramos, oficinas, fábricas). Una realidad que, con el cambio de dinastía, como veremos en el siguiente capítulo, se agravaría.

¹⁴⁷ Para las exigencias financieras generales de dicha guerra para la Monarquía hispánica, véase Andújar Castillo, "Los ingresos no fiscales", 2020. Para el caso específico del virreinato de Nueva España, el conflicto significó el levantamiento en 1689 de un préstamo con el rédito de 5% anual por un monto enorme para la época (1 500 000 pesos), toda vez que al virreinato del Perú se le exigió un empréstito por valor de 1 000 000 de pesos. Para ello, el soberano hipotecó "el todo de mis cajas reales", mientras que en el caso del virrey de Nueva España "y para todo lo demás que a este fin conduzca, os doy y concedo tan bastante comisión, poder y facultad como de derecho se requiere y es necesario sin limitación alguna". Real Cédula del 20 de marzo de 1689, en AGI, México, leg. 166, ramo 2, 1683, núms. 19-41. La guerra será un claro acicate para la ampliación de las facultades de los virreyes en materia de Real Hacienda, como veremos en los siguientes capítulos.

¹⁴⁸ Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010, p. 179.

¹⁴⁹ A lo que habría que añadir, como vimos, el manejo al margen de la superintendencia del virrey de la bula de la santa cruzada.

CAPÍTULO 4.

UNA SUPERINTENDENCIA DE REAL HACIENDA DISMINUIDA. LOS SUPERINTENDENTES DE LA RENTA DE AZOGUES Y DE LA REAL CASA DE MONEDA DE MÉXICO *VERSUS* EL VIRREY SUPERINTENDENTE DE REAL HACIENDA (1700-1732)

Con el ascenso al trono de Felipe V, en noviembre de 1700, se produjo un cambio dinástico en la Monarquía hispánica. En apenas medio año, diversas potencias europeas cuestionaron la arribada del nieto de Luis XIV al trono, lo que derivó en el estallido de la denominada guerra de Sucesión (1701-1714).¹ Un conflicto internacional y civil que supuso un replanteamiento de la posición que ocupaban los territorios indios de la Monarquía en materia de defensa, comercio y Real Hacienda, si bien, en el contexto del conflicto, la prioridad fue el envío de recursos para el financiamiento de los ejércitos borbónicos que estaban desplegados en el teatro bélico europeo.² Es en esta tesitura que se produciría la arribada a Nueva España, en octubre de 1702, del virrey X duque de Alburquerque (1702-1710). Desde el primer momento, la autoridad virreinal inició una política de solicitud y colecta de donativos y préstamos y de acumulación

¹ A pesar de la firma del tratado de Utrecht en 1713, el conflicto en Cataluña se alargó hasta septiembre de 1714.

² La visión ya clásica, que sobre el conflicto expuso Henry Kamen (*La guerra de Sucesión*, 1974, original en inglés de 1969), ha experimentado una notable renovación, tanto desde la propia historia militar como desde el punto de vista político, institucional y de las relaciones internacionales. Al respecto, destacamos Fernández García, Del Bravo y Delgado Barrado, *El cambio dinástico*, 2001; AA. VV., *La guerra de Sucesión*, 2001, y Alvareda Salvadó, *La guerra de Sucesión*, 2010. Un proceso en el que la dimensión americana, en general, y novohispana, en particular, apenas comienza a adquirir un perfil propio, más allá de su previa aparición como un espacio generador de recursos para la financiación de la guerra o como base de la disputa por el control del comercio indiano, con el dominio de los metales preciosos como un punto medular. Escamilla González, *Los intereses malentendidos*, 2011, y Escamilla González, Souto Mantecón y Pinzón Ríos, *Resonancias imperiales*, 2015.

de recursos procedentes de los diferentes ramos del Erario regio, con el fin de remitirlos a España para apoyar la financiación del conflicto bélico.³

TRAZOS Y LIMITACIONES DE LA FIGURA DEL VIRREY DE NUEVA ESPAÑA COMO SUPERINTENDENTE DE REAL HACIENDA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XVIII

Para efectos del gobierno del Erario regio de Nueva España, resalta en un inicio la pugna que se entabló en 1705 en torno a la plata del rey, que era acuñada cada año para el pago de sus obligaciones en el reino y ultramar. El mecanismo existente hasta entonces era que los oficiales reales de la Caja de México entregaban la plata pasta que colectaban de las diversas rentas y tesorías a ciertos compradores de plata que había en la ciudad de México (para entonces eran tres: Nicolás López de Landa, Luis Sáenz de Tagle y Sebastián Rodríguez de Madrid), quienes a su vez la introducían en la Casa de Moneda de México, que se gestionaba desde su origen como un negocio particular.

Gracias a la controversia que se desató entre los mercaderes de la plata,⁴ el virrey duque de Albuquerque pudo evidenciar que estos intermediarios lucraban con la plata del rey, dado que los oficiales reales recibían monedas acuñadas valorizadas por su precio nominal y no por su peso y valor intrínseco. Con ello los mercaderes adquirirían una ganancia con base en la plata feble que se acuñaba, es decir, hacían negocio a costa del monarca. Lo destacable de esto es que dio pie a una pesquisa por parte de los oficiales reales de la caja de México, quienes dictaminaron que los compradores de plata deberían devolverla “no en plata contada [nominal] como hasta ahora [...], sino pesada como la reciben en la Casa de Moneda”. Antes de ejecutar este mandamiento, los oficiales reales lo remitieron “con consulta de sus mercedes al Excmo. señor virrey porque residiendo en Su Excelencia *la superior administración general de la Real Hacienda*, juzgando conveniente esta providencia, la mande aprobar o advertir a sus mercedes lo que estimara ser más del real servicio”.⁵

³ Valle Pavón, “El apoyo financiero”, 1998, pp. 133-134, y Escamilla González, *Los intereses malentendidos*, 2011, pp. 77-104.

⁴ Para este conflicto, véase Rosenmüller, “Silver merchants”, 2004-2005, pp. 206-207.

⁵ Consulta al virrey de los oficiales reales de la caja de México, del 10 de octubre de 1705. El virrey Albuquerque aprobó este auto y lo publicó en un decreto fechado el 21 de octubre de 1705, en AGI, México, leg. 749. Las cursivas son nuestras.

Vemos aquí caracterizado al virrey como un administrador general del Erario regio, un enunciado que lo aproxima claramente al del ejercicio de una pretendida superintendencia general de la Real Hacienda. Si bien el virrey ejercía desde el siglo XVI, como hemos mostrado previamente, la superintendencia sobre los oficiales de las cajas reales, no es evidente que detentase una superintendencia *general* sobre la totalidad de ramos y dependencias de la Real Hacienda. No sólo eso, la propia superintendencia, ya de por sí acotada del virrey, se vería amenazada todavía más por distintas iniciativas que desplegarían diversos actores en Nueva España y la Corte en esa misma década, como veremos a continuación.

Con motivo de la solicitud que efectuó la Real Audiencia de Guadalajara al virrey duque de Alburquerque en 1708, en el sentido de que se instituyese una Junta de Hacienda para el distrito de Nueva Galicia, a la que asistirían los oficiales de la caja real, un oidor, el fiscal y el presidente de dicha Audiencia, el rey, tras consultarlo al Consejo de Indias, les ordenó que excusasen la realización de dichas juntas puesto que “tocaba ese conocimiento al virrey de la Nueva España”. Al respecto, los miembros de la Audiencia respondieron que “su intento no era otro que el que se tuviesen presente los efectos de la Real Hacienda, y se diese en tiempo las providencias convenientes para que no se causen fraudes ni atrasos y que el virrey librase sobre caudal existente”.⁶ En esta contestación aparecen dos elementos. Por una parte, y como se había dado desde el siglo XVI, la asociación de la figura del virrey a la facultad para librar pagos. En ello iba el problema del control del gasto hacendario. En segundo lugar, la reproducción de una praxis institucional: que las juntas o acuerdos de Hacienda que se celebraban en México desde hacía más de un siglo se estableciesen también en Nueva Galicia. Ello suponía crear otra instancia de consejo, deliberación y toma de decisiones que podía mermar todavía más la autoridad de los virreyes, a pesar de que se justificase la iniciativa en la protección y vigilancia para el buen gobierno del Erario regio.

Ante esa resolución, el fiscal de la Audiencia de Guadalajara reiteró la petición y motivaciones ante el Consejo de Indias, que trató el asunto en julio de 1709. Al revisarse la solicitud en el Consejo, se acordó que sí podían efectuarse Juntas de Hacienda “siempre que el fiscal u oficiales reales comunicaren al presidente de esa Audiencia o diesen noticia al virrey de que se ofrecen intereses de mi Real Hacienda que proponer en ellas y en que

⁶ Archivo General de Indias (en adelante AGI), Guadalajara, leg. 232, L. 9, fs. 382vta-383.

conviniere tomar resolución para que por este medio se eviten los fraudes y se cuide de la puntual recaudación y en todas partes haya aquella buena cuenta y razón que se necesita”. Con ello se estaba aceptando la creación de otra Junta de Hacienda, aunque sin periodicidad, pues quedaba sujeta a la autorización del presidente de la Audiencia de Guadalajara o del propio virrey de Nueva España, tras justificar su pertinencia.

Lo que deseamos resaltar aquí es que la autorización del Consejo de Indias se efectuó declarando que quedaba “la superintendencia del referido mi virrey en su observancia”.⁷ Era tan evidente el peligro que implicaba la creación de esa junta para la autoridad del virrey que, a la par que el Consejo de Indias permitió que se celebrase, y por más acotada que estuviera, vio la necesidad de reiterar la facultad de dirección y supervisión que tenían los virreyes sobre el Gazofilacio regio, pues de otra forma podría haberse cercenado la superintendencia que ejercían los virreyes en el amplio territorio de Nueva Galicia. Era igualmente notorio que la lejanía de dicho espacio respecto a la capital virreinal dificultaba la toma expedita de resoluciones, pero también lo era el peligro de que se creasen entidades de gobierno paralelas a la del virrey y la Junta de Hacienda de México, que él mismo presidía, de ahí que el Consejo combinase la autorización con la defensa de la superintendencia de Real Hacienda que detentaban los virreyes. Una facultad que, como hemos expuesto, había sufrido un claro acotamiento en sus alcances con la creación de comisarios y superintendentes de rentas durante el reinado de los Habsburgo.

Tomando en cuenta estos acontecimientos, resalta la manera en que el virrey X duque de Alburquerque presentó sus facultades en materia de Real Hacienda en la memoria de gobierno que dejó a su sucesor, el duque de Linares (1711-1716), que aparece fechada en noviembre de 1710. El virrey saliente afirmó de manera tajante: “es el virrey *superintendente general* de la Real Hacienda”, una fórmula que se acercaba a lo manifestado por los oficiales reales de la caja de México en 1705.⁸

Si durante el siglo XVII e inicios del XVIII, las referencias a la superintendencia que ejercían los virreyes existían, pero eran escasas, ahora el virrey enunciaba un sintagma (superintendente general) que, hasta donde conocemos, nunca antes había sido empleado por los virreyes de Nueva

⁷ AGI, Guadalajara, leg. 232, L. 9, fs. 383-383vta. Nótese que el Consejo de Indias no adjetivó la superintendencia que detentaba el virrey.

⁸ Sobre dicha memoria contamos con dos ediciones: Escamilla González, “La memoria de gobierno”, 2001, p. 176, y Martín, “Biografía del virrey”, 2010, p. 90. Las cursivas son nuestras.

España, entre otras cosas, porque el virrey no detentaba tal condición en el Real Haber. Lo pudimos apreciar cuando expusimos lo ocurrido con los excesos cometidos en la Audiencia de Guadalajara por el juez subdelegado de la bula de la santa cruzada en 1624, o con las sucesivas comisiones otorgadas a miembros de las Audiencias o el Tribunal de Cuentas para que se desempeñaran como superintendentes de rentas y dependencias de la Real Hacienda. Una condición que además se había puesto de manifiesto de forma notoria cuando fracasó el intento de crear un superintendente de Real Hacienda en Nueva España en 1637.

¿Cómo explicar esta paradoja? Muy probablemente, la autodenominación del duque de Alburquerque adquiere su lógica en el marco de acciones previas como la reforma emprendida por Carlos II en el Erario regio de Castilla en 1687, cuando se instituyó una superintendencia general de Real Hacienda.⁹ Una medida que formó parte de las diversas acciones que el conde de Oropesa promovió en el campo hacendario.¹⁰ En este sentido, la creación de esta superintendencia se hizo con el propósito de que “todas las dependencias de Hacienda corran por una mano para que, unidas, se faciliten provisiones generales”. El elegido para el cargo fue el marqués de los Vélez,¹¹ quien había adquirido experiencia de mando en materia del Erario regio y moneda durante su gobierno como virrey de Nápoles (1675-1683). Al respecto, vale la pena notar que el marqués de los Vélez detentó estratégicamente dicha superintendencia junto al cargo de presidente del Consejo de Indias (1687-1693),¹² con lo que tuvo acceso inmediato a los recursos que remitían los Erarios regios indios; esto era fundamental dada la crítica coyuntura financiera que había provocado la guerra de los Nueve Años.¹³ Si bien las competencias de esta superintendencia se dispersaron entre varios cargos en los primeros años del reinado de Felipe V, en un proceso no aclarado plenamente hasta ahora, finalmente

⁹ Pietschmann, “Antecedentes españoles”, 1983, p. 8 y *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 49 y 53; Bertrand, “Los cargos de los oidores”, 1992, p. 42, y Sánchez Belén, *La política fiscal*, 1996, pp. 15-16.

¹⁰ Hasta 1685, Oropesa fue presidente del Consejo de Castilla, cargo al que renunció para desempeñarse como primer ministro de Carlos II. Martino y Rodríguez Rebollo, “Fernando Joaquín”, 2007, p. 323.

¹¹ Bermejo Cabrero, “Superintendencias en la Hacienda”, 1984, p. 410. Al marqués de los Vélez le seguirían de manera discontinua en el cargo otros superintendentes de Real Hacienda, como el conde de Adanero en 1695 o el cardenal Portocarrero, a finales del siglo xvii. Dubet, “¿La importación de un modelo?”, 2007, p. 210.

¹² Martino y Rodríguez Rebollo, “Fernando Joaquín”, 2007, pp. 321-322.

¹³ Andújar Castillo, “Los ingresos no fiscales”, 2020, p. 112, y Andújar Castillo y Felices de la Fuente, *El poder del dinero*, 2011.

se reagruparon en 1709 con el nombramiento del VII duque de Veragua como superintendente general de Real Hacienda.¹⁴

Consideramos que en este contexto es donde hay que ubicar la afirmación del virrey X duque de Alburquerque, cuando señaló que el virrey de Nueva España era la máxima autoridad en materia de dirección y supervisión de la Real Hacienda.¹⁵ Una posición que, sabemos, distaba mucho de reflejar la realidad, siempre que no reduzcamos dicha superintendencia al ámbito de los oficiales de las cajas reales, sobre los cuales sí ostentaba una dirección y vigilancia plena o general,¹⁶ como veremos a continuación.

Más ajustada a la situación que detentaban los virreyes fue la relación de gobierno que dejó el virrey duque de Linares a su sucesor, el marqués de Valero, en 1716. En este sentido, y tras manifestar el déficit estructural que padeció durante su gestión la Real Hacienda de Nueva España, afirmó: “El ingreso que hay en las cajas de que los virreyes son superintendentes consiste en pagas de tributos, alcabalas de diferentes partes (a excepción de la Puebla), quintos de plata, asientos de pulques y de naipes, en que solo tiene que atender a la cobranza de los tributos que al rey se le pierden.”¹⁷ De esta relación se percibe que el virrey sólo era superintendente de determinadas cajas y sus oficiales reales, de ahí la exclusión, por ejemplo, de las alcabalas de Puebla que, como ya señalamos, estaban desde 1698 bajo la superintendencia del contador mayor Juan José de Veitia Linaje.

¹⁴ Gallardo Fernández, *Origen, progresos*, 1805, p. 157; Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, p. 559.

¹⁵ Una similar expresión paradójica cabe apreciar en 1726, cuando el virrey marqués de Casafuerte pugnó con los oficiales reales por la cuestión del control del pago de las libranzas. En ese trance, el virrey planteó al monarca la necesidad de que los oficiales reales se sometiesen en esta cuestión, dado que detentaba la condición de “superintendente general de Real Hacienda” (Dubet, “José Patiño”, 2020, p. 38). Si este fuera el caso, ¿qué sentido tendrían, como veremos, las diversas reales órdenes y cédulas de 1746, 1747 y 1751 que otorgaron de manera gradual a los virreyes la condición de superintendentes generales de Real Hacienda? Consideramos que las expresiones de 1710 y 1726 hay que atribuir las a la voluntad aspiracional de los virreyes de afirmar su primacía en todos los ámbitos del Erario regio, y no como una descripción de la realidad existente.

¹⁶ Tener facultades para ejercer esa dirección y vigilancia no presupone que la tarea fuera realizada de manera exitosa. Si de algo se quejarán los virreyes y los visitadores de la Real Hacienda de Nueva España durante la segunda mitad del siglo XVII y las tres primeras décadas del XVIII será precisamente de la falta de sujeción que mostraban los oficiales reales a los mandatos regios y de los virreyes. El caso más extremo será el del virrey duque de Linares, quien llegó a afirmar en 1716 que estos oficiales le hacían la guerra al propio monarca, dado que no seguían las órdenes regias. “Instrucciones del Excmo. Señor duque de Linares”, en Biblioteca Nacional de España (en adelante BNE), mss. 2929; Gómez Gómez, *Las visitas de la Real*, 1979, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 123-168.

¹⁷ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. II, p. 783.

Sin embargo, no se trataba únicamente de que el virrey había perdido ámbitos de actuación como superintendente de Real Hacienda, también los oficiales de las cajas reales, sujetos inmediatos de dicha superintendencia, habían visto cómo sus tesorerías se habían tornado más insolventes “por los muchos ramos que dejaron de reconocerlas mediante las comisiones con que se han ido separando”, como puso de manifiesto el virrey.¹⁸ Aunque el duque de Linares no fue explícito, es posible colegir que las comisiones (léase superintendencias) a las que aludía remitían a rentas que en algún momento habían administrado los oficiales reales (caso de las alcabalas) o, de plano, que desde su creación, como ocurrió con la bula de la santa cruzada, nunca habían estado bajo su control, siendo meros receptores de los productos netos que los comisarios y superintendentes de cada una de estas rentas efectuaban en las cajas reales. Si a ello añadimos el hecho de que, en ciertos casos, como ocurrió con las alcabalas de Puebla, sus productos no entraban en la caja real de México, sino que directamente eran gestionados por arrendatarios y, en su caso, por superintendentes administradores, para cubrir fines específicos (por ejemplo el situado del presidio de San Agustín de la Florida),¹⁹ se torna comprensible la queja del virrey duque de Linares.

Visto de manera retrospectiva, durante gran parte del siglo XVII, con distinta intensidad y de manera acumulativa, la corona fue creando comisarios, muchos de ellos titulados superintendentes, que se especializaron en el gobierno de determinadas rentas (naipes, alcabalas, bulas de la santa cruzada, papel sellado, etc.) y dependencias específicas (aduanas, fábrica de naipes). Con ello esperaba lograr una gestión más eficiente y fiscalizada de los recursos que generaba el Erario regio, pero eso mismo privó a los virreyes de información y capacidad de intervención, pues su principal ámbito de actuación continuó siendo el de los oficiales de las cajas reales. Una vez más, el parecer del duque de Linares expresa el problema que existía a principios del siglo XVIII, cuando, al informar al virrey marqués de Valero sobre las dificultades que había tenido para satisfacer los gastos del Erario regio,²⁰ puso en evidencia la discrepancia entre “tantas más las cargas y tanto me-

¹⁸ El informe que citamos ahora fue redactado por Linares a petición del marqués de Valero en 1717, una vez que había abandonado el cargo y a la espera de su retorno a España. Algo que no logró pues falleció ese mismo año en Nueva España. “Instrucciones del Excmo. Señor duque de Linares”, en BNE, mss. 2929, pp. 97vta-98.

¹⁹ Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010.

²⁰ Téngase en cuenta que durante la primera parte de su gestión todavía enfrentó los requerimientos de la guerra de Sucesión.

nos los caudales del Real Erario *de mi Intendencia*”.²¹ Ni todos los recursos de la Real Hacienda de Nueva España estaban bajo el control directo del virrey (sólo estaban los que se hallaban en el ámbito de su “intendencia”, que es posible leer aquí como sinónimo de superintendencia o cuidado, es decir, las cajas reales), ni mucho menos existía un superintendente general de Real Hacienda, como afirmó el X duque de Alburquerque en 1710.

Aunado a esto, estaba el hecho de que el gobierno de la Real Hacienda que ejercían los virreyes continuaba constreñido por las Juntas de Hacienda que, según los temas a tratar y su gravedad, se podían transformar en Juntas de Guerra y Hacienda o, simplemente, Juntas Generales en las cuales se trataban también temas del Erario regio. En este sentido, el virrey duque Alburquerque afirmó que los “negocios de entidad y arduidad que se ofrecen de Real Hacienda” se habían estudiado y determinado en Juntas de Hacienda, tal y como había ordenado la corona.²² En esta variedad de juntas, el parecer del virrey quedaba reducido a un mero voto en caso de discrepancia, cosa que lamentó el virrey duque de Linares en la ya citada relación de gobierno al virrey marqués de Valero de 1716, y que, con otros términos y contexto, ya vimos que había enunciado el virrey conde de Monterrey en 1604. Pero el problema no sólo era el peso o valor de los diferentes votos, también había un problema de instancias de decisión. En ese sentido, Linares manifestó:

Y pues me hallo entre manos con la Junta general, se la definiré a Vuestra Excelencia con pedir a Dios le dé paciencia y tolerancia para sufrir las que se le ofrezcan, porque en el reino encuentra mucho alivio la providencia, pues es factible que haga Vuestra Excelencia memoria de una consulta que yo hice sobre que causaba gran confusión y pérdida de tiempo el excesivo número de votos, los más de ellos poco prácticos para la provisión de los expedientes [...], siendo una de las circunstancias y autoridades que tienen estas juntas, que *lo resuelto en ellas no se puede derogar por los virreyes*, reduciéndose nuestro voto a la misma especie que el del más modesto; y *gran parte de lo gubernativo está destinado a resolverse en este tribunal*.²³

²¹ “Instrucciones del Excmo. Señor duque de Linares”, en BNE, mss. 2929, p. 98. Las cursivas son nuestras.

²² Escamilla González, “La memoria de gobierno”, 2001, p. 176, y Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017, p. 22.

²³ Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. II, p. 787. Las cursivas son nuestras.

No sólo había un problema en el mecanismo de adopción de las resoluciones (sistema de votación sin ponderaciones), según el virrey, lo había también en el hecho de que mucho de “lo gubernativo” del Erario regio (expresión que se irá afirmando en el transcurso del siglo) donde verdaderamente se decidía era en las Juntas Generales de Hacienda, lo que acotaba la autoridad de los virreyes. De ahí la crítica de Linares. En este marco, es conveniente analizar dos superintendencias, la de la renta del azogue y la de la Casa de Moneda de México, en lo que se refiere al cercenamiento incremental de la superintendencia de Real Hacienda detentada por los virreyes. Procesos similares que, sin embargo, tuvieron resultados antitéticos, como veremos enseguida.

EL JUEZ SUPERINTENDENTE ADMINISTRADOR GENERAL DE LA RENTA DE AZOGUES (1709)

Como hemos señalado previamente, el azogue era un insumo vital para la producción de metales preciosos, la circulación mercantil y, lógicamente, para los ingresos de la Real Hacienda de Nueva España. Un metal líquido sobre el cual la corona había instaurado en el siglo XVI un estanco, el cual experimentó una reforma general a principios del siglo XVIII, que no cabe ver como un hecho “novohispano”. Las medidas que se adoptaron formaron parte de un rediseño imperial, en el sentido de que lo ocurrido en el virreinato novohispano estuvo conectado directamente con la creación de una “Junta de azogues” en España, en 1708.

Hasta entonces, y desde 1645, el Consejo de Hacienda había sido el organismo encargado de regular a los superintendentes gobernadores de las minas de Almadén,²⁴ sin embargo, desde aquel año, la Junta de azogues fue la encargada de hacerlo, con el añadido de que ahora esta problemática salía de la órbita del Consejo de Hacienda e iba al de Indias. Pocos años después, merced al real decreto del 29 de junio de 1717, se creó una Superintendencia General de Azogues que pasó a ejercer la misma jurisdicción y facultades de la entonces extinta Junta de azogues.²⁵ Un cambio que hay que relacionar con el reforzamiento de la vía reservada ejercida por los secretarios del

²⁴ Como ya indicamos, ese era el núcleo productivo que sustentaba el monopolio de la corona en las Indias, con especial notoriedad para Nueva España, dado que el virreinato de Perú contaba con las minas de azogue de Huancavelica.

²⁵ Tamés García, *El tribunal de la Superintendencia*, 2001, pp. 10-11.

Despacho, que cristalizó en los decretos del 20 de enero y 11 de septiembre de 1717, que llevaron a que el Consejo de Indias perdiese el conocimiento de los negocios de Hacienda, Marina, comercio y guerra, manteniendo su competencia únicamente en los asuntos de carácter contencioso.²⁶

En el marco de esta reforma, el mencionado decreto del 29 de junio de 1717 eximió al Consejo de Indias de los asuntos referentes a los azogues, para confiárselos al superintendente general homónimo, quien pasó a ser competente en las materias económico-gubernativas y en lo que se refiere al orden contencioso de las minas de azogue de España e Indias, para lo cual se le entregó una oficina y se le dotó de personal,²⁷ siendo su primer titular Andrés de Pez, entonces gobernador del Consejo de Indias.²⁸ Lo relevante de estos acontecimientos, a efectos del Erario regio de Nueva España, es que, desde 1709, bajo la órbita de la Junta de azogues y, desde 1717, en la de los superintendentes generales de azogues, el manejo del estanco del azogue en Nueva España quedó fuera del control de sus virreyes, generando una “*nueva planta* de esta administración”.²⁹ Conviene detenerse en este episodio, pues es ilustrativo del cambio proyectado por la nueva dinastía en el manejo del Erario regio de Nueva España, en el contexto acuciante de los problemas de financiación de la guerra de Sucesión y la deuda que le subsiguieron durante décadas.

¿Qué papel jugaba el azogue de Almadén en el Erario regio de Castilla y Nueva España a principios del siglo XVIII? En el caso de la Real Hacienda castellana, el estanco del azogue era uno más de los tantos ramos que componían su abigarrado cuadro de rentas,³⁰ el cual sólo adquiriría verdadero sentido económico y fiscal por la conexión que tenía con la producción argentífera de los reales mineros de Nueva España, principal centro consumidor de dicho insumo en el conjunto de la Monarquía a finales del

²⁶ Para los trazos de la vía reservada durante el reinado de Felipe V, véanse Dedieu, “La nueva planta”, 2000; Castro, *A la sombra de Felipe V*, 2004; Dubet, *Un estadista francés*, 2008 y *La Hacienda real*, 2015, y Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 85-110.

²⁷ En 1720 ya contaba con fiscal, secretario, contador y oficial segundo, en AGI, Indiferente, leg. 542, L. 2, fs. 146-148.

²⁸ Entre 1717 y 1759, todos los superintendentes generales de azogues fueron miembros del Consejo de Indias, bien detentando simultáneamente su presidencia (el mencionado Andrés de Pez, en 1717, el marqués de Valero, en 1724, el conde de Montijo, en 1737, o José Carvajal Lancaster, en 1743) o bien como miembro de dicho Consejo (por ejemplo Gonzalo Ramírez de Baquedano o el propio conde de Montijo). Tamés García, *El tribunal de la Superintendencia*, 2001.

²⁹ Informe del fiscal de la Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774. Las cursivas son nuestras.

³⁰ Andrés Ucendo y Lanza García, “Estructura y evolución”, 2008.

siglo XVII y principios del XVIII.³¹ En estas condiciones, el control sobre un metal clave para la producción de lo que se denominaba “plata de azogue” (frente a la “plata de fundición”, donde los minerales tenían mayor riqueza intrínseca) fue visualizado por la Junta de azogues como una herramienta de control y apropiación de muchos de los recursos fiscales que generaba la Real Hacienda novohispana. Según los miembros de la junta, la minería de Nueva España consumía anualmente en promedio unos 5 000 quintales que, vendidos a 82 pesos cuatro reales el quintal, arrojaba un ingreso aproximado de 412 000 pesos. Pero ahí no radicaba su principal sentido fiscal. En la medida en que existía una correspondencia entre el volumen y la calidad intrínseca de los minerales que se extraían de las minas, por una parte, y el consumo de quintales de azogue, por la otra, el estanco permitía al Erario regio tener un conocimiento bastante aproximado y diferenciado regionalmente de los derechos de quintos y diezmos de plata de azogue que debían declararse en cada caja real de perfil minero (por ejemplo Zacatecas, Guadiana/Durango, San Luis Potosí, Guanajuato, etc.). Unos derechos que la Junta de azogues calculó sumaban en conjunto más de 1 300 000 pesos,³² un monto que, unido a lo obtenido por la venta del azogue, sumaba más de la mitad de los ingresos que generaba anualmente la Real Hacienda de Nueva España.³³ Tomando en cuenta que esta producción minera arrastraba a otros sectores y dinamizaba los mercados internos y el comercio ultramarino de la carrera de Indias y el galeón de Manila, en la Junta se declaró que el manejo adecuado del estanco del azogue “servirá de grande alivio y socorro para las urgencias” de la corona.³⁴ Una afirmación que cabe entender en el contexto de la guerra que se estaba librando; entorno que llevó a que se combinase la reforma institucional de la renta y la adopción de medidas de abasto para asegurar el funcionamiento del monopolio, como el envío de

³¹ Lang, *El monopolio estatal*, 1977, y Heredia Herrera, *La renta del azogue*, 1978.

³² Como afirmó el fiscal de la Junta: “porque de esto depende la recaudación de su principal valor, quintos y correspondencias, que producen sumas considerables, respecto de que los 5 mil quintales de azogue en que se regula el consumo de aquel Reino cada año, producirían más de un millón y trescientos mil pesos para Vuestra Majestad”. Informe del fiscal de la Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

³³ En el quinquenio de 1692 a 1696 la Real Hacienda de Nueva España calculaba un ingreso anual promedio de 2 604 210 pesos (AGI, México, leg. 733), mientras que, en 1712, su ingreso anual rondaba los 3 068 000 pesos (AGI, México, leg. 2029).

³⁴ Al respecto, el fiscal de la Junta afirmó: “con la plata que se beneficia con este ingrediente se frecuentarán los comercios y las rentas reales de estos, y aquellos reinos”. Informe del fiscal de la Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

sumas grandes de quintales de azogue a Nueva España, en ocasiones con el apoyo de barcos de la armada francesa.

Eso fue lo que ocurrió en 1708. En mayo de ese año, salió de Cádiz una flota al mando del capitán general Andrés de Pez que transportaba poco más de 6 000 quintales de azogue, misma que arribó al puerto de Veracruz en agosto de ese año.³⁵ En la flota iba también una real cédula, fechada el 10 de febrero de 1708, y expedida al virrey, en la que Felipe V le ordenaba que solicitase al comercio y minería por vía de suplemento (en este caso, un préstamo sin intereses) la anticipación del valor de los mencionados 6 000 quintales de azogue. Si bien la venta total hubiese implicado un monto cercano, dependiendo de las mermas, a los 495 000 pesos, el rey señaló al virrey duque de Alburquerque que “a lo menos procurase remitir de vuelta de la misma flota 250 000 pesos para ayuda al socorro de las presentes urgencias de la Monarquía”.³⁶

De forma paralela, el rey mandó el 15 de octubre de 1708 a la Junta de azogues un “papel de reflexiones [...] en orden al todo de las providencias para el cobro y buena administración de las Reales fábricas de El Almadén y recaudación del valor de los azogues en los Reinos del Perú y Nueva España”. En dicho documento, el soberano estipuló que la junta debía proponerle “tres ministros para cada Reino de Tierra Firme y Nueva España de los que se hallan en aquellas Audiencias para que de estos u otros que a Su Majestad pareciere elija uno para cada reino”.³⁷ Con base en el margen dado por el monarca en su consulta, en diciembre de 1708, la Junta de azogues no propuso a un miembro de la Audiencia de México, sino a un contador del Tribunal de Cuentas, Juan José de Veitia Linaje, para que se encargase de la superintendencia y administración general del azogue en Nueva España, “por ser un sujeto de aventajada inteligencia, de igual celo y amor al real servicio de vuestra Majestad, y de suma pureza y desinterés como lo ha manifestado en la administración de las alcabalas, primero del distrito de México, y actualmente del de la Puebla de los Ángeles, y en todo lo demás que ha estado a su cargo”.³⁸ Vemos, pues, que la experiencia adquirida y buenos servicios

³⁵ Lang, *Las flotas de la Nueva*, 1998, pp. 289 y 331.

³⁶ Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

³⁷ Junta de azogues, 13 de diciembre de 1708, en AGI, México, leg. 1774.

³⁸ La idea de nombrar un administrador que, privativamente, entendiéndose en su globalidad del ramo de azogues en Nueva España no era una novedad. En 1678, durante el gobierno virreinal del arzobispo fray Payo Enrique de Rivera, se nombró para tal comisión al licenciado Francisco Fernández Marmolejo, fiscal del crimen de la Audiencia de México. Se desconocen los pormenores de su gestión: apenas hay referencias, caso de un informe que redactó sobre repartimiento de azogues en

prestados a la corona por el contador del Tribunal de Cuentas de México en sus diversas comisiones fueron claves para esta propuesta. De hecho, la junta señaló: “a él no se le ha de admitir excusa de esta Comisión con ninguna causa ni pretexto”; sólo en caso de muerte se habría de nombrar a otro sujeto.

Sus cometidos básicos serían el “recibo y repartimiento de azogues a los mineros, cobro del principal valor y todas las demás convenientes a la mejor recaudación”.³⁹ Bajo una expresión tan general como “la mejor recaudación”, la Junta de azogues recomendó al monarca que el despacho que se mandase a Juan José de Veitia Linaje para su gestión “sea con toda la amplitud y total inhibición del virrey, Audiencia y demás tribunales de aquel Reino, para que ninguno pueda entrometer en cosa alguna que a esto toque, sino que antes le den todo el favor, ayuda y asistencia que les pidiere y fuese necesario para el cumplimiento de este encargo”.⁴⁰ Para los ministros de la junta era evidente que no podía haber una “mejor administración” si el responsable de la renta no contaba con una jurisdicción privativa que, en este caso, no sólo se proponía erigir frente a la justicia ordinaria (Audiencia), sino también ante cualquier otro tribunal y cargo, aunque fuese de la categoría del virrey de Nueva España. En esta tesitura, y para reforzar aún más la autonomía frente al cargo virreinal, la Junta añadió otra consideración: “*que para separar totalmente esta incumbencia del manejo del virrey, sin dejarle parte, ni arbitrio alguno en ella, será lo mejor y más acertado que los azogues que se enviaren a la Nueva España no pasen a México, sino que se queden en la Puebla de los Ángeles, desde donde se haga el dispendio de ellos por mano de Juan José de Veitia, como se había de hacer en México por la del virrey*”.⁴¹ El señalamiento de esa

1679 (AGI, México, leg. 84, R. 2, N. 66c) y las notas que aportaron Fabián Fonseca y Carlos de Urrutia a finales del siglo XVIII, en la elaboración parcial que hicieron del libro de la razón general del Erario regio de Nueva España. Un cargo del que desconocemos incluso su duración, ya que, según Fonseca y Urrutia, fue breve: “Después de la corta duración que tuvo esta práctica (así por la muerte de dicho fiscal...).” Sin embargo, Fernández Marmolejo no falleció hasta 1693, de ahí que, al menos, tuvo que desempeñar esta comisión durante un sexenio, como se desprende de la información que aportó el fiscal de la Junta de azogues en 1710 (AGI, indiferente, leg 1774), lo cual no puede verse en la época como un breve periodo en este tipo de cometidos, si lo comparamos con los desempeñados por otros miembros de la Audiencia de México. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. I, pp. 317-318. Marmolejo fue fiscal del crimen de la Audiencia de México de 1672 a 1681, y en 1682 entró a ocupar la plaza de oidor que había obtenido un año antes. Francisco Fernández Marmolejo (1637-1693), *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e)* de la Real Academia de la Historia, en <<http://dbe.rah.es/biografias/63389/francisco-fernandez-marmolejo>> [Consulta: 10 de enero de 2022.]

³⁹ Junta de azogues del 13 de diciembre de 1708, en AGI, México, leg. 1774.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.* Las cursivas son nuestras. En 1739 los almacenes y la sede del gobierno de la renta tornarían a la ciudad de México, previos pareceres del fiscal del Consejo de Indias y del superin-

localidad cobra lógica si consideramos que Veitia Linaje venía desempeñando, como sabemos, su comisión de juez superintendente administrador de la aduana poblana desde finales del siglo XVII.

En enero de 1709, el soberano manifestó su conformidad con todo lo propuesto por la junta y mandó expedir los despachos de nombramiento como superintendente y administrador general de la renta de azogues de Nueva España (15 de enero de 1709), con honores en el Consejo de Indias, para el contador del Tribunal de Cuentas de México. En ellos se remarcó que Veitia Linaje “privativamente corriese con esta incumbencia [...] Y a este fin le concedió Vuestra Majestad todo el poder y facultad necesario con cuanta amplitud se requiere, y con tal inhibición del virrey y demás tribunales, jueces y justicias de aquellos reinos [...] sin que de sus sentencias ni determinaciones pudiese haber ni hubiese más recurso, ni apelación que a esta Junta.”⁴² Con esta decisión se rompía una norma no escrita, según la cual las apelaciones de las sentencias que emitían los jueces y tribunales de Hacienda en primera instancia (en especial de los oficiales reales, los contadores y superintendentes de rentas) se sustanciaban y sentenciaban en las reales Audiencias de México y Guadalajara, habiendo, según los casos (montos involucrados, gravedad de las acusaciones, calidad de los reos, etc.), la opción de acudir al Consejo de Indias con miras a que el proceso fuese revisado. Ahora, una junta ubicada en la Corte (y, desde 1717, el superintendente general de azogues de la monarquía) sería el tribunal que recibiría las apelaciones. Se sacaba así del reino de Nueva España y sus provincias adyacentes la revisión en alzada de la materia contenciosa referida a la renta de los azogues. Con esta decisión se dotaba de enorme autonomía al juez superintendente administrador de azogues novohispano frente a las instancias judiciales del virreinato. Bajo este diseño, Veitia Linaje pasaba a ser un instrumento inmediato de la política hacendaria de la corona, al sustraerlo de las posibles interferencias que pudiesen ocasionar las Audiencias y los virreyes.

tendente general de azogues. En la distancia física iba también la voluntad de separar al virrey del gobierno de la renta. Muy probablemente, el retorno tuvo que ver con la finalización, en 1727, de la superintendencia de la aduana de Puebla (dado que la renta de alcabalas pasó a ser arrendada), un cometido que, como estamos viendo, estuvo unido al de la superintendencia y administración general de los azogues de Nueva España. Heredia Herrera, *La renta del azogue*, 1978, pp. 181, 185 y 202. Para el retorno al régimen de arrendamiento, véase Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010, pp. 336-352.

⁴² Así se consignó en la Junta de azogues del 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

Como resultado de esas providencias, se ordenó al virrey que todos los azogues se pusiesen a disposición de Veitia Linaje para que efectuase el cobro. El 10 de agosto de 1709, el X duque de Albuquerque entregó al apoderado de Veitia los azogues que quedaban por distribuir y todos los instrumentos referidos a su valor y correspondencias,⁴³ mientras que el 22 del mismo mes, el virrey y la Audiencia, en su Acuerdo, obedecieron la real cédula de nombramiento de Veitia Linaje y mandaron que se cumpliese y ejecutase. Sin embargo, lo que parecía iba a ser una transición pacífica, se transformó radicalmente.

El juez superintendente administrador general de azogues se comunicó directamente vía despachos y recetas con los miembros del Tribunal de Cuentas, organismo del que formaba parte, el contador general de tributos (que, como sabemos, hasta el nombramiento de Veitia Linaje también había estado comisionado para el despacho de los azogues en los reales mineros donde no hubiese caja real) y con los oficiales reales de la caja de México, solicitando informes y previniéndoles sobre cómo debían comunicarse con la superintendencia y sobre la manera de hacer la entrega y cobro de los azogues y el depósito de los caudales en la caja matriz. En ese momento, el Tribunal de Cuentas de México se opuso, estableciendo “reparos sobre lo contenido en la comisión” de Veitia, indicando que “las representaciones de Don Juan José debían correr debajo de las órdenes del virrey en el Tribunal de Cuentas y demás oficinas y no por recetas, por ser juez particular de comisión, aunque fuese del Consejo Real de las Indias, y aun en el caso que tuviese igual jurisdicción, había de usar suplicatoria, y no arrogarse la autoridad que no tenía, *por no constar que Su Majestad le concediese la omnimoda potestad de mandar*”.⁴⁴

En este parecer, el Tribunal de Cuentas, que fue apoyado por el contador general de tributos y los oficiales de la Caja Real de México, estaba cuestionando los alcances de la comisión recibida por Veitia Linaje. Así, en el conflicto competencial y sobre los alcances de la jurisdicción, mecanismo *fisiológico* para determinar los alcances prácticos de las órdenes regias y, con ello, del orden político existente, el problema estalló con toda crudeza. Ante ello, Veitia Linaje informó a la Junta de Azogues de todo lo ocurrido en

⁴³ Por “correspondencias” se entendía la proporción mínima de marcos de plata que tenían que declarar los mineros a las cajas reales en función de la cantidad de quintales de azogues que hubiesen recibido. Una proporción que dependía de la calidad intrínseca de los minerales extraídos, de manera que a mayor pureza se necesitaba menos proporción de azogue.

⁴⁴ Informe del fiscal de la Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774. Las cursivas son nuestras.

diversas cartas fechadas el 4 de noviembre de 1709, que arribaron a España en marzo de 1710, en el retorno de la flota del capitán general Andrés de Pez. La gravedad de lo ocurrido llevó a que se celebrase una Junta de azogues el 10 de junio de 1710.

La junta vio “los reparos y controversias que movieron el Tribunal de Cuentas, contador general de tributos y azogues y oficiales reales a fin de impedir su ejecución y cumplimiento, queriendo persuadir que de la nueva comisión resultarían inconvenientes a la Real Hacienda”. Ello implicaba dejar en manos del virrey el control de la renta. Es decir, se cuestionó el diseño institucional planteado en la Corte. Aquí, la junta procedió a contestar los argumentos vertidos, con el añadido y la acusación de que con dichas representaciones no sólo se había dilatado el cumplimiento de las reales órdenes, sino que se podía apreciar que las controversias habían sido alentadas “por el virrey, a fin de desautorizar su persona [la de Veitia] y embarazar la comisión”.⁴⁵ Una acusación grave que llevó a que se solicitase el parecer del fiscal de la Junta de azogues.

El dictamen del fiscal no sólo reafirmó el hecho de que Juan José de Veitia contaba en la dependencia de azogues con jurisdicción privativa e inhibitoria del virrey y demás tribunales, para que no interviniesen en el gobierno y administración de la renta, sino que, afirmó, sus providencias fueron justas y arregladas a las reales órdenes, por lo cual el Tribunal de Cuentas, el contador de tributos y los oficiales se habían excedido en sus representaciones, mismas que, consideró, “atendían a otros reparos e intereses particulares”. Es decir, fueron acusados de no atenerse a los intereses del rey, contando para ello con el apoyo del virrey duque de Alburquerque.

Esta imputación abonaba en denuncias previas que contra dicho virrey habían llegado a la Corte desde 1703-1704, referidas a los negocios privados que habría desplegado Alburquerque con los permisos dados para el desembarco de navíos extranjeros, el pase que debían recibir los titulares de oficios dados por la corona para poder ejercerlos o, en otro orden de cosas, las negociaciones que habría entablado con el arrendamiento de rentas y el pago de impuestos.⁴⁶

Lo destacable del conflicto es que dio pie a que el fiscal de la Junta de azogues hiciese una reflexión sobre el poder del rey. En ese sentido, afirmó: “Que vuestra Majestad como dueño de las jurisdicciones y admi-

⁴⁵ Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

⁴⁶ Para estas denuncias, véase Navarro García, “La condena secreta”, 1979.

nistraciones de sus caudales puede conferirlas a quienes, y como sea de su real agrado y estimase por conveniente, para la mejor recaudación y cobro de las rentas y efectos de Vuestra Majestad.”⁴⁷ El proceder de los jueces y tribunales de Hacienda (Tribunal de Cuentas, contador de tributos y oficiales reales) significaba un cuestionamiento en los hechos de la autoridad del rey, quien había establecido una “nueva planta” que contemplaba el control centralizado del metal líquido en el conjunto de la Monarquía por medio de una Junta de azogues y la erección de jueces superintendentes administradores generales en cada uno de los virreinos, quienes debían tener comunicación y dependencia directa con dicha Junta, saliendo por tanto de la órbita de la superintendencia de Real Hacienda que detentaban los virreyes. A este incumplimiento se añadía el disgusto regio por el comportamiento del virrey, quien no sólo no había remitido el apoyo económico (suplemento) solicitado en la real cédula del 10 de febrero de 1708, sino que había impedido que Veitia Linaje lo llevase a efecto porque el virrey, tras haber celebrado una Junta general, repartió los azogues sin exigir el adelanto solicitado por la corona. Al proceder de este modo, el pago por parte de los mineros demoraría largo tiempo, según los plazos dados por los oficiales reales y las contingencias de las explotaciones mineras. Con ello se dejó al superintendente sin medios para negociar el envío del suplemento, con el agravante, afirmó el fiscal, de que “aquellos informes, reparos y certificaciones fueron dispuestos a fin de que no se descubriesen los atrasos y alcances de aquellos caudales, ni se averiguase el consumo de los azogues”.⁴⁸

El resultado del proceso fue tajante. La Junta refrendó y el rey aprobó la propuesta del fiscal en el sentido de que se hiciese cargo a los ministros del Tribunal de Cuentas, al contador general de tributos y a los oficiales reales de México del valor de los azogues repartidos y sus correspondencias de quintos, atrasos y daños, hasta que se efectuase la cobranza y remesa de este caudal, en atención a no haber replicado, como debieron, para que no se hiciese el repartimiento. Al virrey se le previno que diese “el favor, ayuda y asistencia que le pidiere [Veitia Linaje], así en este caso, como en todos los demás que se le ofrecieren tocantes a la administración general de azogues que está a su cargo”.⁴⁹ A la postre, estos acontecimientos terminaron por

⁴⁷ Informe del fiscal de la Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Junta de azogues, 1 de junio de 1710, en AGI, México, leg. 1774. Navarro García, “La condena secreta”, 1979, pp. 209-210.

reforzar la autonomía de la superintendencia y administración general de azogues, a costa de las facultades del virrey de Nueva España.

Si bien el primer juez superintendente y administrador general de azogues, Juan José de Veitia Linaje, fue un miembro del Tribunal de Cuentas de México, cargo que ejerció hasta su muerte (1722), sus tres inmediatos sucesores fueron sin excepción oidores de la Real Audiencia de México, como el rey propuso en un inicio a la Junta de azogues en 1708: José Joaquín de Uribe y Castejón (1723-1738), Pedro Malo de Villavicencio (1739-1744) y Juan Rodríguez Albuérne, marqués de Altamira (1744-1753).⁵⁰ Con ello se recuperaba el perfil creado en el siglo XVII de miembros de las Audiencias novohispanas (oidores, alcaldes, fiscales) comisionados para ejercer la superintendencia de rentas, oficinas o dependencias del Erario regio. En este sentido, cabe considerar a la figura del contador del Tribunal de Cuentas como la excepción que confirma la regla en el perfil profesional de origen de dichos superintendentes. De hecho, la faceta de gobierno y supervisión de las rentas de la Real Hacienda no era percibida de manera generalizada como un campo de acción que ameritase un saber o conocimiento específico en el ámbito hacendario, sino como un mundo en el que los letrados ubicados en la cúspide del orden corporativo podían desplegar su acción con base en el conocimiento y experiencia que tenían en el ámbito de la jurisdicción, aspecto medular del orden político de antiguo régimen, toda vez que los elementos “técnicos” de la Hacienda se podían dejar a subordinados, por ejemplo, a contadores u hombres emanados del mundo del comercio y las finanzas.⁵¹ Veremos que este patrón se repetirá en el caso la Casa de Moneda de México.

Los virreyes entendieron pronto y rechazaron la pérdida de poder que representó la creación de un superintendente y administrador general de azogues. Varios ejemplos lo ilustran.

Como vimos previamente, el virrey X duque de Albuquerque manifestó en su relación de gobierno de 1710 que el virrey era el “superintendente general de la Real Hacienda”. Sin embargo, y como notorio reconocimiento, indicó a su sucesor: “hoy con *la separación de la intendencia de los azogues* en otra

⁵⁰ Heredia Herrera, *La renta del azogue*, 1978, pp. 181-220, y Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, pp. 244-245, 254-255, 334, 386-387, 404 y 406.

⁵¹ Como ha puesto de manifiesto Anne Dubet, es posible detectar en el primer cuarto del siglo XVIII en España un debate en torno a la existencia de un saber o conocimiento singular en materia de la Hacienda y sobre la conveniencia de que aquellos que la gobernaban contasen con él. Dubet, *La Hacienda real*, 2015, pp. 357-410.

mano, podrán resultar diferencias y embarazos muy perjudiciales, de que habiendo dado cuenta a Su Majestad se ha servido mandar nuevamente que se observe la moderna planta con absoluta independencia de este gobierno”.⁵² Dos hechos resaltan. En primer lugar, la asimilación que hizo Albuquerque de la comisión de una superintendencia a la de una intendencia. Una sinonimia que, como hemos apuntado, también efectuaría después el virrey duque de Linares al referirse a su propia superintendencia como a una intendencia.⁵³ En estos ejemplos se percibe que la figura de la intendencia en materia de Hacienda, entendida como una comisión y facultad, empezaba a hacer acto de presencia en el Erario regio de Nueva España, al menos en el lenguaje de las autoridades virreinales, de manera paralela a los debates que sobre estos cargos se estaban dando en España, toda vez que los primeros intendentes harían acto de presencia allí, en el ámbito del ejército, a partir de 1711.⁵⁴ En segundo lugar, el apoyo que el monarca estaba dando a la reforma promovida desde la Junta de azogues y por la cual se estaba introduciendo una nueva planta de gobierno en los Erarios regios indianos mediante la sujeción directa de determinados ramos y dependencias considerados claves a entidades (juntas) y, en su momento, cargos (superintendentes generales) ubicados en la Corte, lo cual implicaba el desplazamiento de los virreyes.

Con otros términos, pero manifestando un rechazo similar, tenemos el parecer del duque de Linares dado al virrey marqués de Valero en su informe de 1717, cuando, al tratar sobre el estanco del azogue, afirmó: “solo discurro por esencialísimo que el pósito o distribución de ellos se hiciese desde Méjico, por la facilidad de ser la matriz del comercio, para todos los mineros, y que a proporción [que] su administrador los expendiese, se sabrían los créditos que había para cobrar, pero en esto me remito, *por ser materia de que ha huído mi conocimiento*, por ser la trama de que Veitia ha conseguido valerse para canonicarse”.⁵⁵ En la pugna porque retornase la gestión del estanco a la ciudad de México y en la denuncia de la gestión que estaba haciendo el contador Juan José de Veitia Linaje como superintendente de azogues, se constata el rechazo virreinal a la nueva forma de gobierno impuesta en el ramo.

⁵² Escamilla González, “La memoria de gobierno”, 2001, p. 176. Las cursivas son nuestras.

⁵³ Nos referimos al informe ya citado de 1717 que redactó Linares a petición del virrey marqués de Valero.

⁵⁴ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 8, y Kamen, “El establecimiento de los intendentes”, 1964.

⁵⁵ “Instrucciones del Excmo. Señor duque de Linares”, en BNE, mss. 2929, p. 116vta. Las cursivas son nuestras.

A pesar de que el marqués de Valero también tuvo desencuentros con dicho superintendente y que emitió pareceres adversos hacia su gestión desde el mismo momento en que tomó posesión, la corona continuó apoyando tanto el diseño creado como al contador que ejercía la superintendencia. Así se denota de las órdenes mandadas por el secretario del despacho de Guerra y Marina, Miguel Fernández Durán, al virrey marqués de Valero en 1718, en las que le indicó: “es su Real ánimo que D. Juan José de Veitia continúe en la recaudación y administración de los azogues por la satisfacción que tiene de su recto obrar, y las conocidas utilidades que han resultado a la Real Hacienda después que este encargo está puesto a su cuidado”.⁵⁶ La monarquía mantendría este esquema de gobierno hasta mediados del siglo XVIII.⁵⁷

EL JUEZ SUPERINTENDENTE DE LA CASA DE MONEDA DE MÉXICO (1732)

La segunda innovación que pondría en cuestión la superintendencia que detentaban los virreyes de Nueva España tuvo que ver con la reforma promovida por Felipe V en materia de Casas de Moneda de España e Indias. Sus antecedentes se hallan en las ordenanzas que expidió Felipe V para las Casas de Moneda el 26 de enero de 1718, en el marco de las reformas hacendarias promovidas por el cardenal Alberoni.⁵⁸

A partir de una preocupación genérica sobre “el buen régimen, método, orden que tanto conviene” a las casas e ingenios de moneda, se anunciaba la necesidad de “establecer una segura regla”. Así, en la ordenanza 25 se indicaba: “Para la dirección, régimen de cada Casa y fábrica es mi voluntad haya un superintendente [...] siendo de su obligación el cuidado y conserva-

⁵⁶ AGN, Reales cédulas, vol. 39, exp. 4, f. 12.

⁵⁷ Otros choques entre los virreyes y los superintendentes de azogues se dieron durante el gobierno del virrey marqués de Casafuerte, en este caso, con el oidor y superintendente José Joaquín de Uribe y Castejón. En 1728, Casafuerte denunció ante el Consejo de Indias la pretensión de Uribe en el sentido de que los oficiales de las cajas reales le remitieran certificaciones del valor de los derechos colectados sobre la plata de azogue y su distribución. En el fondo pretendía evidenciar posibles fraudes, contrastando las declaraciones que hacían los causantes de la plata elaborada según el método de patio o amalgamación con las remisiones de azogue a los diferentes reales mineros. Al hacer esto directamente, sin el conocimiento y la intervención del virrey, se estaba ultralimitando en sus facultades, dado que los oficiales reales estaban bajo la dirección y supervisión de los virreyes y no del superintendente de azogues. Dubet, “José Patiño”, 2020, pp. 38-39.

⁵⁸ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, y Dubet, “José Patiño”, 2020.

ción de la Casa, ingenio, instrumentos, materiales, y todo lo demás, que pertenece a esta inspección, como el acudir a las labores, y poner el visto bueno en todas las certificaciones”, mientras que en la ordenanza 26 se señalaba: “Asimismo mando se dedique con particular vigilancia a que todos los individuos de la Fábrica correspondan con la mayor exactitud al cumplimiento de su deber, compeliéndolos a ello por los medios, que juzgará más convenientes.” Estos individuos eran los ministros de la ceca (contador, tesorero, ensayadores, fiel de moneda, fieles de balanza), sus oficiales y operarios. Para que pudiese cumplir este cometido de control interno (compler a los empleados a fin de castigar desobediencias y desórdenes), el monarca delegó al superintendente de las cecas “toda la jurisdicción necesaria, para que en semejantes casos proceda según lo establecido por leyes de estos Reinos, valiéndose para la seguridad de los presos de las cárceles públicas”, sin que sufriese embarazo de la justicia ordinaria “con pretexto alguno”. En el supuesto de que el superintendente no fuese letrado “y para causas graves”, nótese la acotación, podría valerse de un asesor, suponemos letrado.⁵⁹ Vemos aquí una configuración muy similar a la prevista para los jueces oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla a principios del siglo XVI; los superintendentes de las Casas de Moneda de España se configuraban como verdaderos jueces de sus cecas.⁶⁰ Cabe señalar que los primeros superintendentes de los ingenios peninsulares se establecieron en 1718, quienes quedaron a las órdenes del tesorero general de entonces, Nicolás de Hinojosa.⁶¹

Si bien las ordenanzas de 1718 fueron pensadas para las cecas de Sevilla, Madrid y Segovia,⁶² tuvieron impacto en una norma posterior de alcance mucho más amplio, ideada en este caso para las Casas de Moneda

⁵⁹ *Los códigos españoles*, 1851, t. XII, pp. 256-259.

⁶⁰ La similitud se amplía si observamos que en ítem 27 de la ordenanza de enero de 1718, el rey facultó a los superintendentes de las Casas de Moneda para que pudiesen “requerir, mandar y apremiar a las justicias y vecinos de los pueblos de la circunferencia” para que “suministren y conduzcan materiales que necesitaren” para las fábricas de las cecas y para que no obstaculizasen el curso de las aguas que necesitasen para sus labores. En el fondo, vemos aquí, si bien adaptada a las necesidades de los ingenios de acuñación, la compulsión (*coertio*), manifestación de la *jurisdicção*, que se había dado a principios del siglo XVI a los jueces de la Casa de la Contratación para que pudiesen impeler a los artesanos que se necesitasen para la pronta expedición de los navíos en la travesía atlántica (véase el capítulo 1 de este libro). Las necesidades de la monarquía (asegurar la fabricación de moneda o la travesía a Indias) justificaban estas manifestaciones de la compulsión.

⁶¹ Dubet, “José Patiño”, 2020, p. 22.

⁶² Las cecas de la Corona de Aragón (Barcelona, Jaca, Mallorca, Valencia) fueron perdiendo actividad tras la guerra de Sucesión y, de manera paulatina, fueron clausuradas. Ruiz Trapero, “La reforma monetaria”, 2007, p. 386.

“de mis Reinos y de los de Indias”: las ordenanzas de Madrid del 9 de junio de 1728. Su justificación estaba en la preocupación de que tanto en España como en las cecas indianas “se ha labrado la moneda de oro y de plata con algún descuido, así en la ley, como en el peso y estampa, y no con la pureza y atención que requiere materia tan importante”.⁶³ Al igual que en la ordenanza de 1718, en esta norma se hacía alusión, aunque de manera tangencial (no era su objeto), a las autoridades de las Casas e ingenios de monedas. Así, por ejemplo, en la ordenanza 13 que trataba sobre el real de plata adicional que se tendría que sacar de cada marco acuñado, se mandaba “a los virreyes de ambos Reinos [Nueva España y Perú] o a los superintendentes u otros jefes de las dichas Casas de Moneda” que velasen porque su registro se llevase de manera clara en una cuenta separada.⁶⁴ Estas ordenanzas fueron recibidas en Nueva España por el virrey marqués de Casafuerte el 29 de diciembre de 1728.⁶⁵

A efectos de nuestro estudio, lo destacable en las ordenanzas sobre Casas de Moneda de 1718 y, especialmente, en las de 1728 fue que en ambas se concibió que las cecas de la Monarquía hispánica debían ser dirigidas por superintendentes, aunque en el caso de los reinos indianos también se visualizó un papel rector, aunque sin precisar su alcance, en los virreyes. Veremos que esta ambigüedad sería una fuente de conflictos en la que se dirimiría el alcance de la superintendencia de la ceca de México.

Desde su creación, en 1535, la Casa de Moneda de México había funcionado como una concesión de la corona a particulares.⁶⁶ De hecho, sus principales oficios (tesorero, contador, ensayador, fundidor, balanzario, guardas mayores y escribano) habían sido enajenados por la monarquía, en algunos casos a cambio de montos enormes para la época, como ocurrió con el oficio de tesorero (230 754.4 pesos).⁶⁷ En la medida en que eran oficios heredables y vendibles, existían varios propietarios (parcioneros) sobre un mismo oficio en la década de 1720.⁶⁸

Ya vimos que la real ordenanza de junio de 1728 había puesto en duda el cuidado con el que se acuñaban las monedas en las cecas de Espa-

⁶³ *Los códigos españoles*, 1851, t. XII, pp. 265-276.

⁶⁴ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

⁶⁵ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, p. 25.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁷ Para una comparación sobre lo que representaban estos montos en el siglo XVII, véase Bertrand, *Grandezza y miseria*, 2011, p. 439.

⁶⁸ Sobre la nómina de los propietarios de los oficios en 1728, véase Castro, *Historia social*, 2012, pp. 85-86.

ña e Indias. Ante este cuestionamiento, se revisó una partida de monedas mandadas a Sevilla por la Casa de Moneda de México ese mismo año y se encontró que tenían un peso inferior al estipulado, ante lo cual se ordenó al virrey marqués de Casafuerte que iniciase una pesquisa sobre dichas acuñaciones y sobre otras denuncias de irregularidades que habían llegado a la corona. El virrey comisionó para tal cometido a un oidor de la Audiencia de México, José Fernández de Veitia Linaje,⁶⁹ sobrino del ya fallecido contador del Tribunal de Cuentas, superintendente de las aduanas de México y Puebla y superintendente general de azogues de Nueva España, Juan José de Veitia Linaje.⁷⁰ Lo remarcable es que ese mismo oidor fue nombrado el 16 de marzo de 1729 como superintendente interino de la Casa de Moneda.⁷¹ Desde esa fecha y hasta la real cédula del 14 de julio de 1732, que ordenó que los oficios privatizados de la Casa de Moneda se incorporasen a la Real Hacienda,⁷² Fernández de Veitia Linaje desempeñó la superintendencia conviviendo con los titulares privados de los oficios de la ceca mexicana, que eran los mismos que estaban sometidos a su pesquisa.⁷³ Dadas las condiciones, su condición de oidor parecía la mejor para el cometido judicial que estaba desempeñando, toda vez que este mismo cargo lo hacía equiparable al de otros superintendentes de rentas que había en ese momento, como sucedía con el estanco del azogue, que era dirigido entonces, como ya señalamos, por el oidor de la Audiencia de México, José Joaquín de Uribe y Castejón (1723-1738).

Dos novedades terminaron por perfilar el ámbito de actuación del superintendente de la Casa de Moneda de México. Por una parte, la “Nueva Ordenanza para la labor de las monedas, su ley y ensayes, ministros y

⁶⁹ La pesquisa de Fernández de Veitia Linaje fue accidentada y se prolongó hasta 1739, provocando condenas y multas a los encausados: los ministros y oficiales de la Casa de Moneda e, incluso, mercaderes introductores de plata. En 1738, la Junta de Moneda les absolvió parcialmente de los cargos. *Ibid.*, pp. 85-89.

⁷⁰ En 1728 había obtenido el cargo de oidor de la Audiencia de México. Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, pp. 386-387.

⁷¹ AGN, Casa de Moneda, vol. 50, exp. 9, fs. 18-19. En un primer momento, el nombramiento que le otorgó Felipe V fue interino (“con la calidad de por ahora”) y sin salario alguno (“reservando señalarlos el salario o ayuda de costa y gastos que habíais de tener hasta que yo me digne de declararlo”), ante lo cual el virrey marqués de Casafuerte propuso al monarca que se le asignase una ayuda de costa, además del sueldo que percibía como oidor de la Audiencia de México. Baeza Martín, “El marqués de Casafuerte”, 2001, p. 451.

⁷² Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, p. 84.

⁷³ Los conflictos entre ambas partes fueron continuos mientras duró esa situación. Al respecto, véase Castro Gutiérrez, *Historia social*, 2012, p. 84.

operarios de las Casas, sus obligaciones, sueldos y derechos”, promulgada por Felipe V en Cazalla, el 16 de julio de 1730,⁷⁴ y, por la otra, la creación de una Junta de Moneda en noviembre de ese mismo año.⁷⁵

Por lo que se refiere a las ordenanzas de Cazalla, esta reglamentación fue la que normó en términos genéricos el desempeño de los superintendentes de la ceca mexicana hasta que Fernando VI promulgó, en agosto de 1750, unas ordenanzas específicas para la Casa de Moneda de México,⁷⁶ mismas que se ordenó sirviesen también para el virreinato de Perú, con las adaptaciones que se considerasen convenientes.⁷⁷

En lo que atañe al superintendente de la Casa de México, las ordenanzas de julio de 1730 reiteraron que “los Reales ingenios y Casas de Moneda” contarían para su gobierno con un superintendente que sería apoyado por otros ministros y oficiales (ordenanza 2a.), con funciones semejantes a lo indicado en las ordenanzas de 1718 y 1728. Sin embargo, en la ordenanza 3a. aparecía una novedad radical. En ella se estipulaba que todos los “superintendentes particulares y demás ministros, oficiales y operarios” de las Casas de Moneda quedarían “sujetos y subordinados” a “un juez conservador y superintendente general de todos mis referidos Ingenios y Casas de Moneda”.⁷⁸ Un cargo que recaería en quien detentase la Secretaría “del Despacho Universal de mi Real Hacienda”.⁷⁹

La siguiente novedad, conectada claramente con lo anterior, fue la creación de la mencionada “Junta de Moneda” (noviembre de 1730), a la que se le otorgó jurisdicción privativa en los negocios referidos a las cecas y la moneda en el conjunto de la Monarquía. Una entidad que estaría compuesta por seis ministros, al menos dos de ellos togados (es decir magistrados) y el resto de capa y espada, un fiscal y un secretario,⁸⁰ y cuya

⁷⁴ *Los códigos españoles*, 1851, t. XII, pp. 280-292.

⁷⁵ Calderón Berrocal y Romero Macías, “Génesis y competencia”, 2010.

⁷⁶ En 1748, el redactor de estas, Gabriel Fernández Molinillo, superintendente de la Casa de Moneda de México, afirmó: “Las reales ordenanzas del 16 de julio de 1730 expedidas en Cazalla fueron la basa, sobre la que se fundó la nueva planta de la Casa de Moneda de México, por ellas en lo general, se ha gobernado y gobierna.” AGI, México, leg. 2813, citado por Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, pp. 25-26.

⁷⁷ Para las ordenanzas dadas en el Buen Retiro a 1 de agosto de 1750, véase Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. I, pp. 221-283.

⁷⁸ *Los códigos españoles*, 1851, t. XII, pp. 280-292.

⁷⁹ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. I, p. 131.

⁸⁰ El 9 de diciembre de 1730, Felipe V decidió agregar a dicha Junta, la antigua Junta de Comercio, que había sido creada por real cédula del 15 de marzo de 1683. Calderón Berrocal y Romero Macías, “Génesis y competencia”, 2010, pp. 62, 64-65.

presidencia siempre recaería, una vez más, en el secretario del Despacho de Hacienda, un cometido que, en el momento de creación de la Junta, era desempeñado por José Patiño.⁸¹ Al decidir esto el monarca, la presidencia, la Junta y el cargo de juez conservador y superintendente general de los reales ingenios y casas de moneda pasaron a ser detentados por el secretario de Hacienda, reforzando aún más la vía reservada.

Es conveniente percibir que las medidas adoptadas en 1730 (ordenanzas de Cazalla y Junta de Moneda) crearon un esquema similar al orquestado para el gobierno del estanco del azogue en España e Indias entre 1708-1709: una junta especializada como instrumento centralizador de la toma de decisiones y del control jurisdiccional sobre los Erarios regios indianos, en general, y sobre la Real Hacienda de Nueva España, en particular, ya se tratase de ramos (estanco del azogue) o dependencias (casas de moneda), aunque la equivalencia en la distribución de competencias entre los secretarios del Despacho no fuese la misma.⁸²

El nombramiento del primer juez superintendente propietario de la Casa de Moneda de México se produjo el 17 de septiembre de 1732, siendo elegido para el cargo el ya mencionado oidor de la Audiencia de México, José Fernández de Veitia Linaje.⁸³ En el título otorgado se estableció un conjunto de facultades que, con leves cambios, se repetirían en muchos de los nombramientos de las autoridades de rentas y dependencias del Erario regio de Nueva España que se darían en el siglo XVIII. Debiendo ajustar su actuación a lo previsto en las ordenanzas de 1728 y 1730, y las que el monarca “diere en adelante para el mejor régimen y gobierno de la referida mi Real Casa de Moneda”, Felipe V facultó a Fernández de Veitia Linaje para “que en el ejercicio de dicho empleo obréis privativamente en lo gubernativo, providencial y contencioso [...] con inhibición a todos mis Consejos, sin excepción del de Indias, Chancillerías y Audiencias, jueces y justicias, excepto el dicho mi virrey a quien como queda dicho habéis de dar cuenta de lo que obrareis y recibir y obedecer sus órdenes y la dicha mi Real Junta de Comercio y de Moneda”.⁸⁴ Facultad privativa para ejercer el mando de

⁸¹ Francisco Olmos, *Los miembros del Consejo*, 1997, pp. 260-270. Cabe añadir que Patiño ejerció como secretario de Hacienda, a la par que secretario de Marina e Indias (1726-1736). Dubet, “José Patiño”, 2020, p. 18.

⁸² Para esta política centralizadora, a partir del caso de la Casa de Moneda de México, véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 443; Castro, *Historia social*, 2012, pp. 75-76, y Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 83-90.

⁸³ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, fs. 166-170.

⁸⁴ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, f. 169.

los ministros, oficiales y empleados y las labores de la Casa de Moneda (lo “gubernativo”), para la prevención de posibles daños o peligros que pudiesen amenazar a la ceca (lo “providencial”) y para impartir justicia en caso de haber litigios con introductores de metales y empleados de la ceca o tener que perseguir delitos referidos a la acuñación (lo “contencioso”). Bajo estos preceptos quedó configurado el juez superintendente de la Casa de Moneda de México.⁸⁵ Por lo que hace a las apelaciones y recursos, el título otorgado a Fernández de Veitia Linaje estableció un esquema similar al de la renta del azogue: la única entidad competente para recibirlas sería la Real Junta de Comercio y Moneda “en todas las materias y causas civiles y criminales que se ofrezcan”.⁸⁶ Al igual que en el caso del estanco del azogue, se sustraía la revisión de las actuaciones judiciales del superintendente de la Casa de Moneda a los tribunales novohispanos, acentuando con ello su dependencia a los órganos de gobierno creados por la nueva dinastía en la Corte (Junta de Azogues y Junta de Comercio y Moneda) y a la autoridad del secretario de Hacienda.

Sin embargo, la actuación del superintendente quedaba sujeta a otra autoridad: el virrey de Nueva España. Una decisión totalmente opuesta a lo previsto para monopolio del metal líquido. ¿Por qué esta diferencia?

Como señalamos previamente, la indefinición presente en las ordenanzas de Madrid del 9 de junio de 1728, referida a las relaciones jerárquicas que debía haber entre los virreyes y la superintendencia de la Casa de Moneda, era un campo minado. Consciente del peligro que suponía para sus facultades, pudiéndose reproducir lo ocurrido en la renta del azogue, el virrey marqués de Casafuerte mandó una representación (2 de abril de 1729) al monarca por la vía reservada, desempeñada entonces por José Patiño. Casafuerte argumentó que las ordenanzas de 1728 concedían “a los superintendentes las facultades con la sola sujeción a la Real Junta en lo contencioso, y al señor ministro superintendente general en lo gubernativo”.⁸⁷ Ante este esquema, el virrey indicó al ministro lo necesario que era que el superintendente se subordinase siempre y en todo a los virreyes, de forma que no pudiese ejecutar nada sin consultar previamente al virrey. Que así fue entendido y aceptado por la corona, lo prueba el ya referido título de

⁸⁵ Veremos más adelante que estas tres facetas de la jurisdicción acabarían subsumidas en dos: lo referido en materia de Real Hacienda a “lo económico-gubernativo” y “lo contencioso”.

⁸⁶ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, fs. 169-169vta.

⁸⁷ Carta del arzobispo virrey Juan Antonio Vizarrón y Eguiarreta a José Patiño del 20 de septiembre de 1734, en AGI, México, leg. 2812.

nombramiento de José Fernández de Veitia Linaje de septiembre de 1732, en el cual se ordenó que el superintendente de la real Casa de Moneda de México se creaba “con la calidad de haber de estar subordinado a las órdenes del virrey, que es y fuere, para darle cuenta de todo lo que fuese obrando”.⁸⁸

El cambio de circunstancias podía auspiciar en los diferentes actores la idea de modificar las condiciones del gobierno de la ceca de México. La propensión del superintendente de la Casa de Moneda a ampliar sus atribuciones, a fin de lograr un estatus similar al del superintendente de la renta de azogues, parecía inevitable. En este sentido, la muerte del virrey marqués de Casafuerte, en 1734, pareció una ocasión favorable para que Fernández de Veitia Linaje intentase omitir la debida sujeción al virrey, lo que provocó que, en una dinámica de enfrentamientos con su sucesor, propia del orden jurisdiccional, se dirimiese el alcance de sus facultades. En este sentido, el arzobispo virrey Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta (1734-1740), quien accedió al cargo por pliego de providencia, informó a José Patiño que, en el ámbito gubernativo, el superintendente de la ceca había invadido sus facultades y desconocido las disposiciones dadas por el virreinato en el asiento de la pólvora, según las cuales el arrendatario nombrado por el virrey era el único que debía aportar los salitres que necesitase la Casa de Moneda para sus operaciones. Omitiendo esta situación, denunció el virrey, Fernández de Veitia Linaje despachó un auto por sí y mandato nombrando a otro asentista, sin informar de ello al virrey. En otra anomalía, informó el virrey, el superintendente se resistía a cumplir la real orden del 25 de septiembre de 1733, en la que se estipulaba que debía dar sus cuentas al Tribunal de Cuentas de México, frente a lo cual, Fernández de Veitia Linaje representó que ya estaban dadas ante el propio contador de la Casa de Moneda, lo cual constituía para el virrey una anomalía, al ser una fiscalización interna de la propia ceca.

Dada la secuencia de acontecimientos, el arzobispo virrey manifestó a José Patiño que el superintendente pretendía gobernar la ceca sin tener que dar cuenta de sus acciones en Nueva España, sometiéndose sólo a la superintendencia general de la Casa de Moneda, es decir, ante una autoridad lejana: “En fin, señor Excelentísimo, tengo por muy necesario que la sujeción en que por reales órdenes se ha puesto a esta Casa de Moneda se mantenga tan firme y estable, que no pueda quedar resquicio por ningún lado para esperar que la oscuridad y tenebrosidad con que se camina, pres-

⁸⁸ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, f. 167vta.

te capa para encubrir los abusos, o para discurrirlos, más bien defendidos, cuanto mayor sea la distancia en que se haya de discutir.”⁸⁹

La denuncia del arzobispo virrey tuvo el efecto esperado. En una carta del 9 de marzo de 1735, José Patiño le informó:

Que jamás ha sido el ánimo de Su Majestad de desviar de la subordinación del virrey este empleo, que desde su principio se confirió a la persona que el mismo virrey nombrase, tanto y más que Su Majestad ha fiado el éxito de una dependencia del mayor tamaño y consecuencia principalmente a la autoridad del virrey quien en virtud de sus reales órdenes tenía y tiene el arbitrio de variar las reglas prescritas si hallare en su práctica algún inconveniente como habrá podido reconocer en el contenido de los primeros despachos expedidos para el referido establecimiento de la Casa de la Moneda.⁹⁰

Claramente, el virrey logró imponerse a las pretensiones de ejercicio autónomo del cargo por parte del primer superintendente de la Casa de Moneda de México (la denuncia de que el superintendente de la ceca había despachado “un auto por sí y mandato” era evidencia para el virrey).⁹¹ Como prueba última de ello, la corona expidió una real cédula fechada el 25 de julio de 1735, según la cual “el superintendente de la referida Casa de Moneda de la ciudad de México debe estar subordinado a las órdenes de mi virrey, dándole cuenta de todo lo que en ella se obrase para su instrucción y que le ordene lo que tuviere por conveniente”.⁹²

Mientras en el gobierno del estanco del azogue la corona optó por marginar al virrey, en la Casa de Moneda de México nada parecido se contempló. A pesar de los intentos, el superintendente de la ceca no pudo salir de la esfera del control virreinal. El único rasgo que sí fue común para ambas superintendencias fue la sujeción última que tuvieron a juntas (de azogues y moneda) ubicadas en la Corte y a superintendencias generales detentadas por el secretario del Despacho de Hacienda, hasta su transferen-

⁸⁹ Carta del arzobispo virrey Juan Antonio Vizarrón y Eguiarreta a José Patiño del 20 de septiembre de 1734, en AGI, México, leg. 2812.

⁹⁰ Carta de José Patiño al arzobispo virrey Juan Antonio Vizarrón y Eguiarreta del 9 de marzo de 1735, en AGI, México, leg. 2812.

⁹¹ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, pp. 32-37, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 438-445.

⁹² AGI, México, leg. 2812, citado por Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, p. 35.

cia posterior a la Secretaría del Despacho Universal de Indias, durante el ministerio del marqués de la Ensenada.⁹³

Al revisar la nómina de los tres primeros superintendentes de la Casa de Moneda de México,⁹⁴ y por contraste con lo ocurrido en el estanco del azogue, se observa la falta de un único “perfil” profesional en los comisionados, así como la inexistencia de una política enfocada a marginar a los miembros de las Audiencias novohispanas en las tareas de gobierno del Erario regio. El punto de partida para esta última cuestión se halla en el título que recibió José Fernández de Veitia Linaje como superintendente de la ceca, fechado, como dijimos, el 17 de septiembre de 1732,⁹⁵ y en el cual el monarca estipuló que la superintendencia de la Real Casa de Moneda “siempre la sirva un oidor de mi Real Audiencia de México”.⁹⁶ Si recordamos ahora que, en el “papel de reflexiones” que remitió Felipe V a la Junta de azogues en 1708, se había indicado que el cargo de superintendente de la renta debía otorgarse, en principio, a un miembro de la Audiencia de México (aunque finalmente se nombró a un miembro del Tribunal de Cuentas) y lo relacionamos con lo previsto para la ceca de México en 1732, es patente que, al menos en las tres primeras décadas del siglo XVIII, no hubo una voluntad expresa de la corona por apartar a los miembros de la Audiencia del gobierno del Erario regio de Nueva España. Se mantenía pues el perfil de origen de la mayoría de los superintendentes de rentas y dependencias nombrados desde la década de 1660.

En este orden de cosas, cabe señalar que los oidores, alcaldes, etc. elegidos para estas comisiones no se desconectaban del oficio que detentaban, de ahí que Fernández de Veitia Linaje no abandonase sus funciones como

⁹³ En este sentido, las ordenanzas de la Casa de Moneda de México de 1750 fueron taxativas. Así, en la ordenanza 2a., Fernando VI señalaba: “Que sea el conservador de las casas de moneda de América el secretario del despacho de Indias.” Sobre él, se indicaba: “Para la más puntual observancia y cumplimiento de todo lo que va dispuesto en estas ordenanzas, mando, que haya un conservador de los reales ingenios y casas de moneda de mis dominios de las Indias, a quien en todo lo gubernativo han de estar sujetos y subordinados los superintendentes y demás ministros, oficiales y operarios de ellas.” Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, p. 224. Castro Gutiérrez, *Historia Social*, 2012, p. 76.

⁹⁴ Para la nómina de los superintendentes de la Casa de Moneda de México (1733-1821), su tiempo en el cargo y los montos acuñados durante su gestión, consultar: Zamora y Coronado, *Registro de legislación*, 1839-1840, p. 444, y Castro Gutiérrez, *Historia social*, 2012, p. 94.

⁹⁵ Como indicamos previamente, tuvo un periodo de ejercicio interino (1729-1732) y otro con título y sueldo (1732-1738). AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, fs. 166-170. En junio de 1738, Fernández de Veitia Linaje fue promovido a chantre de la Iglesia catedral de Puebla, dejando vacante el cargo de superintendente de la Casa de Moneda de México, en AGN, Reales cédulas originales, vol. 58, exp. 67.

⁹⁶ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9, f. 167vta.

oidor de la Audiencia de México (en el fondo ese era su oficio vitalicio, mientras que la superintendencia era una comisión). La plasmación de este esquema se concreta en el permiso que el monarca le otorgó para ausentarse de asistir a la real Audiencia “en los días que fuere precisa su presencia en la referida Casa”.⁹⁷ Luego continuaba formando parte de dicho tribunal.

Pero también aludimos a la inexistencia de “un perfil” típico. El inmediato sucesor del oidor, Gabriel Fernández Molinillo (1738-1751), no procedía de una Audiencia, sino del mundo castrense, lo cual implicaba una alteración en el diseño previsto en 1732. En su carrera militar, Fernández Molinillo había sido nombrado en 1712 subteniente de la compañía coronela del regimiento de Sicilia, ascendiendo después hasta el grado de coronel de caballería de los Reales Ejércitos. Arribó a Nueva España en 1722, en el séquito que acompañó al virrey marqués de Casafuerte,⁹⁸ siendo nombrado capitán de la compañía de caballería de la guardia real del palacio virreinal en 1726. En 1723 sofocó un motín de soldados dragones en Veracruz y estuvo en alerta militar ante la posible amenaza de bombardeo de dicha ciudad y la fortaleza de San Juan de Ulúa por parte del vicealmirante inglés Francis Hosier (1727). En 1734 se le distinguió con la dignidad de caballero de la Orden de Santiago.⁹⁹ Tras la promoción de Fernández de Veitia Linaje a chantre de la catedral de Puebla, en junio de 1738, Gabriel Fernández Molinillo pasó a desempeñar las comisiones de superintendente y juez privativo de la Casa de Moneda de México,¹⁰⁰ recibiendo también el título honorífico de ministro del Consejo de Hacienda.¹⁰¹

A partir de este decurso es posible apreciar en Fernández Molinillo un perfil profesional alejado de lo que había sido costumbre durante el siglo

⁹⁷ Carta del arzobispo virrey Juan Antonio Vizarrón y Eguiarreta a José Patiño, del 20 de septiembre de 1734, en AGI, México, leg. 2812.

⁹⁸ AGI, Contratación, 5472, N. 2, R. 5. Un grupo en el que también iba su hermano Francisco Fernández Molinillo, quien se había desempeñado desde 1715 como secretario del marqués de Casafuerte en la Comandancia General de los reinos de Aragón, luego, en 1717, en la Comandancia General de Mallorca, y desde 1722, del para entonces virrey de Nueva España. Francisco Manuel de Fernández Molinillo y García del Moral, *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e)* de la Real Academia de la Historia, en <<https://dbe.rah.es/biografias/35411/francisco-manuel-de-fernandez-molinillo-y-garcia-del-moral>> [Consulta: 10 de febrero de 2022.]

⁹⁹ Gabriel Fernández Molinillo, *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e)* de la Real Academia de la Historia, en <<https://dbe.rah.es/biografias/43098/gabriel-fernandez-molinillo>> [Consulta: 20 de diciembre de 2021.] Erróneamente, en esta biografía se le atribuye un cargo de honor en el Consejo de Indias, cuando era en el de Hacienda.

¹⁰⁰ Para los títulos de ambas comisiones, véase AGN, Reales cédulas originales, vol. 70, exp. 96.

¹⁰¹ AGN, Reales cédulas originales, vol. 58, exp. 67 y AGN, Bienes nacionales, vol. 919, exp. 12.

xvii y las primeras décadas del xviii: no un letrado, sino un miembro del ejército regular que tras años de vida castrense se ocupa en un ramo de Hacienda, lo cual no fue un obstáculo para que lograra un brillante desempeño. Un hecho que se constata tanto por la gestión en la acuñación (en su periodo como superintendente se acuñaron más de 133 000 000 de pesos, lo que representó un promedio anual de casi 9 500 000 pesos, en comparación con los aproximadamente 8 900 000 pesos anuales de su predecesor)¹⁰² como en la regulación normativa, al cumplir el cometido desatendido reiteradamente por el oidor y superintendente José Fernández de Veitia Linaje, en el sentido de que elaborase unas ordenanzas específicas para la Casa de Moneda de México, mismas que fueron aprobadas por el rey en 1750.¹⁰³ Su buena gestión fue premiada por la corona, al concederle la jubilación ese mismo año,¹⁰⁴ pasando entonces al estado eclesiástico como presbítero, hasta su muerte en 1760.¹⁰⁵

El tercer superintendente de la Casa de Moneda de México fue Pedro Núñez de Villavicencio (1751-1778).¹⁰⁶ En este caso, estamos ante un empleado de la corona que surge profesionalmente del mundo de la Real Hacienda. En 1745 había sido nombrado de manera interina por el virrey conde Fuenclara (1742-1746) para desempeñar la Contaduría General de Tributos de Nueva España, ante los copiosos adeudos acumulados y el rezago en los cobros del ramo,¹⁰⁷ un puesto que pasó a ocupar en propiedad en 1751.¹⁰⁸ Ese mismo año dejaría este cometido al ser nombrado superintendente de la Casa de Moneda de México,¹⁰⁹ un cargo que ejerció en paralelo a otra comisión, la de juez privativo del real derecho de media

¹⁰² Zamora y Coronado, *Registro de legislación*, 1839-1840, p. 444, y Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, pp. 169-180.

¹⁰³ En cuatro ocasiones (mediante una cédula real de 1735, otra de 1737 y dos de 1738) el oidor Fernández de Veitia Linaje desatendió la orden real. Fernández Molinillo lograría cumplir con este encargo, presentando su propuesta en 1748, que recibió la aprobación de Fernando VI en 1750. Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, pp. 50-56.

¹⁰⁴ AGN, Reales cédulas originales, vol. 70, exp. 96.

¹⁰⁵ Para su testamento, inventario y avalúo de bienes, véase AGN, Bienes nacionales, vol. 919, exp. 12.

¹⁰⁶ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, p. 181. Sus achaques cada vez más frecuentes llevaron a que en 1776 se nombrase un sustituto en caso de incapacidad, Andrés Morales, regidor perpetuo de la ciudad de Córdoba, en AGN, Casa de Moneda, vol. 50, exp. 9, fs. 173-175.

¹⁰⁷ Sarrablo Aguarales, *El conde de Fuenclara*, 1966, t. II, pp. 232, 276 y 621. Como ejemplo de su actividad como contador general de tributos para el cobro de adeudos, véase AGN, Indiferente virreinal, caja 6365, exp. 5.

¹⁰⁸ AGN, Indiferente virreinal, caja 1933, exp. 30.

¹⁰⁹ AGN, Indiferente virreinal, caja 6396, exp. 37.

anata.¹¹⁰ Es decir, Núñez Villavicencio, a diferencia de sus dos predecesores, había surgido profesionalmente del mundo del Erario regio.

Al observar la transición de un oidor superintendente (Fernández de Veitia Linaje) a un militar superintendente (Fernández Molinillo) y después a un empleado de Hacienda superintendente (Núñez Villavicencio), se evidencian los nuevos perfiles profesionales que se harían más habituales, aunque no necesariamente con esa secuencia, en los empleos del Erario regio de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII.¹¹¹

Los casos expuestos relativos a los jueces superintendentes de azogues y Casa de Moneda de México permiten extraer otro resultado: la inexistencia en los hechos de “un modelo” de gobierno para el Erario regio de Nueva España durante el reinado de Felipe V que, por ejemplo, pugnase por marginar a los miembros de la Audiencia o, en otro caso, por separar a los virreyes del control de los ramos del Erario regio. La observación de lo ocurrido desborda este tipo de planteamientos. En especial si se pretenden conectar con actuaciones ocurridas durante el reinado de Carlos III, haciendo del régimen de intendentes de provincia el “punto de arribo” de las reformas hacendarias previas. Visión harto teleológica.

Consideramos conveniente finalizar este capítulo indicando que las superintendencias del estanco de azogues y la Casa de Moneda fueron las novedades más relevantes en el gobierno de los ramos y dependencias del Erario regio de Nueva España durante la primera mitad del siglo XVIII, pero esto no significa que fuesen las únicas. Por ejemplo, ya vimos que, en el caso de las aduanas bajo el régimen de administración, los jueces superintendentes se mantuvieron hasta las décadas de 1720 –aduana de Puebla– y 1730 –aduana de Guadalajara–, toda vez que otros ramos continuaban con la figura de gobierno heredada del siglo XVII de jueces superintendentes comisionados; unos cargos que seguían siendo detentados mayoritariamente

¹¹⁰ Para muestra de su actividad como juez privativo de media anata, de manera paralela a su cometido como superintendente de la ceca mexicana, véase AGN, Indiferente virreinal, caja 5121, exp. 25 y caja 5961, exp. 42.

¹¹¹ Es el perfil de “hombres nuevos”, en términos de Linda K. Salvucci, al que se refirió David Brading para el periodo que denominó como “México borbónico” (1763-1810). Sin embargo, lo expuesto aquí permite apreciar que la transición de magistrados comisionados para la Real Hacienda a los originados en el ejército y el propio Erario regio se había iniciado décadas antes, sin estar necesariamente conectado con la figura de José de Gálvez. Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, pp. 53 y 69, y Salvucci, “Costumbres viejas”, 1983, p. 225.

por los oidores de la Audiencia de México.¹¹² Fue lo que ocurrió con los ramos de la media anata, el papel sellado, el ramo de lanzas o el juzgado de tierras. Buena prueba de ello son los siguientes datos referidos a la década de 1740 (véase cuadro 1).¹¹³

No sólo se trataba de que hubiera una pluralidad de superintendentes jueces administradores de rentas, es que, en muchos casos, como había sucedido con el estanco del azogue, se había reproducido la voluntad de la corona en el sentido de que se gobernasen con inhibición de otras autoridades, incluido el propio virrey. Un hecho que se constata, por ejemplo, al observar la real cédula de comisión del 24 de febrero de 1742 para el superintendente juez privativo de media anata, en la cual se indicó que sus atribuciones debían ser respetadas de manera que “que no se entrometan el virrey, Audiencias y demás tribunales y ministros, pues a todos los inhiho”.¹¹⁴

A todo ello había que adicionar las dos contadurías generales de alcabalas y tributos,¹¹⁵ que se manejaban con independencia de los oficiales de las cajas reales, cargos estos últimos que, como sabemos, sí estaban bajo la superintendencia que ejercían los virreyes y la ya mencionada autonomía ostentada por la bula de la santa cruzada. El virrey no era su superintendente. El ramo era gobernado por la Comisaría General de Cruzada ubicada en la Corte, que subdelegaba sus competencias en comisarios generales subdelegados de cruzada, que, en el caso del arzobispado de México, recaía en una dignidad del Cabildo de la catedral, la cual era asesorada por el oidor decano de la Audiencia de México. Dicho comisario general subdelegado presidía también el “apostólico y Real Tribunal de Cruzada de México”.¹¹⁶

¹¹² Para un esquema de las numerosas comisiones que desempeñaban los miembros de la Audiencia de México en el siglo XVIII (oidores, alcaldes, fiscales), muchas de ellas en la Real Hacienda, véase Gayol, *Laberintos de justicia*, vol. I, 2007, p. 195.

¹¹³ Sanciniña Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999; Baltar Rodríguez, “Notas sobre la introducción”, 1996, y Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1851, t. IV, pp. 417-418.

¹¹⁴ Sanciniña Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999, pp. 193-194.

¹¹⁵ En esos mismos años el contador general de tributos era José Luis de los Ríos y Toledo, de quien se tiene noticia que ya ocupaba dicho cometido en 1715 (AGN, Indiferente virreinal, caja 603, exp. 25), toda vez que en 1745 continuaba en el cargo (Sánchez Santiró, *Relaciones de valores*, 2014, p. 383). Sin embargo, en junio de 1746 aparece como contador interino de reales tributos el oidor Pedro Núñez de Villavicencio (Sarrablo Aguarales, *El conde de Fuencalada*, 1966, p. 621). En el caso de las alcabalas, su contador general era Juan de Urdanegui Luján (1746-1756). Para su desempeño, véase Gordo, “Fieles ministros”, 2021 y *La Contaduría General*, 2021.

¹¹⁶ Martínez López-Cano, *La Iglesia, los fieles*, 2017, pp. 152-155 y “El reglamento de 1752”, 2019, p. 116.

Cuadro 1. Jueces superintendentes de rentas y dependencias del Erario regio de Nueva España en la década de 1740

<i>Ramo/Dependencia</i>	<i>Oficio/Grado</i>	<i>Nombre</i>
Estanco del azogue	Oidor de la Audiencia de México	Juan Rodríguez Albuérne, marqués de Altamira (1744-1753)
Casa de Moneda	Coronel de caballería de los ejércitos reales	Gabriel Fernández Molinillo (1738-1751)
Media anata	Oidor de la Audiencia de México	Domingo Trespalacios Escandón (1744-1763) ^a
Papel sellado	Oidor de la Audiencia de México	Domingo de Valcárcel Formento (¿1749?-1776) ^b
Lanzas	Oidor de la Audiencia de México	Domingo Trespalacios Escandón (1745-1763) ^c

^a Aunque Sanciñena Asurmendi señala que comenzó a ejercer esta superintendencia en 1742, las “Relaciones de valores y distribución” del quinquenio 1744-1748, elaboradas por el Tribunal de Cuentas de México en 1751, indican que entró a ejercer esta comisión tras la muerte de su anterior titular, Isidro Nicolás de Pardo, en diciembre de 1744. Sánchez Santiró, *Relaciones de valores*, 2014, p. 355. Sobre el personaje, véanse Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, pp. 386-387, y Domingo Trespalacios y Escandón, *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e) de la Real Academia de la Historia*, en <<https://dbe.rah.es/biografias/63751/domingo-de-trespalacios-y-escandon>> [Consulta: 24 de enero 2022.]

^b Tenemos constancia que desde 1749, al menos, ya desempeñaba esta comisión. Sanciñena Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999, p. 192. Sobre el personaje, véanse Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, pp. 386-387, y Domingo de Valcárcel Formento y Baquerizo, *Diccionario Biográfico electrónico (DB~e) de la Real Academia de la Historia*, en <<https://dbe.rah.es/biografias/63759/domingo-de-valcarcel-formento-y-baquerizo>> [Consulta: 1 de febrero 2022.]

^c Desde 1745, merced un decreto del virrey Fuenclara, se estipuló que el gobierno del ramo de lanzas se ejerciese por el mismo oidor que regía el derecho de media anata. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1851, t. IV, pp. 222-223.

Fuente: azogue: Heredia Herrera, *La renta del azogue*, 1978, pp. 212-213; Casa de Moneda: AGN, Reales cédulas originales, vol. 70, exp. 96 y Zamora y Coronado, *Registro de legislación*, 1840, p. 444; media anata: Sanciñena Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999, pp. 193-194; papel sellado: Sanciñena Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999, pp. 191-192 y Sánchez Santiró, *Relaciones de valores*, 2014, p. 355; lanzas: Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1851, t. IV, pp. 222-223 y Sanciñena Asurmendi, *La Audiencia en México*, 1999, p. 193-194.

A mediados del siglo XVIII, ante este cuadro de jueces superintendentes, contadores y comisarios de rentas, es posible percibir que la dispersión del ejercicio de la jurisdicción contenciosa en el seno del Erario regio de Nueva España no había hecho más que incrementarse, si se compara con el estado que mostraba a finales del siglo XVII. En esta dispersión parecen

convivir varias lógicas que se superponían, sin solución de continuidad: el peso de la tradición (superintendentes especializados en rentas específicas a la búsqueda de un control cercano que fuese eficaz), la voluntad de limitar el poder de los virreyes (renta del azogue) y su opuesto, la de conservar su posición (Casa de Moneda), así como la política de centralizar en la Corte el control de ramos y establecimientos considerados estratégicos (azogues, cecas). Y todo ello al abrigo de grupos de poder y proyectos enfrentados, con equilibrios muy precarios, tanto en la Corte como en Nueva España, siendo este el escenario en el que se movían los actores, haciendo uso de sus recursos y sus redes sociales.

Como veremos en el próximo capítulo, el camino comenzaría a desandarse, partiendo desde la cúspide de este esquema de gobierno (los virreyes), con el arribo al ministerio de Indias del marqués de la Ensenada. Un cambio que fue paralelo a la nueva coyuntura que se abrió con motivo de los enfrentamientos bélicos entablados frente a Gran Bretaña, a partir de 1739. Retos de una magnitud y alcance inéditos en las Indias que llevarían a la adopción de soluciones novedosas en términos institucionales.

CAPÍTULO 5. DAR UNA CABEZA AL CUERPO. LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE REAL HACIENDA (1739-1754)

Frente a las posibles ventajas derivadas de un manejo acotado y especializado sobre un ramo o dependencia, del que se esperaba lograr un mejor manejo administrativo, un cobro más expedito de los adeudos y un combate más eficaz del fraude, se contraponía el peligro del desgobierno, por la concurrencia de superintendentes (entre ellos el propio virrey), contadores y comisarios celosos de sus ámbitos de actuación, caso del control de la información, el proponer a la corona los empleados para las rentas, el nombramiento de cargos interinos, el reparto interesado de insumos (por ejemplo el azogue, la pólvora), la vigilancia sobre los recaudadores, la disposición y tiempo de envío de caudales a las cajas reales, la emisión de órdenes e instrucciones que normasen el funcionamiento cotidiano de la renta/dependencia que gobernaban o en el ejercicio de una justicia privativa en primera instancia.¹

La amenaza podía agravarse ante circunstancias apremiantes, como las que se dieron en la denominada guerra de la Oreja de Jenkins o del Asiento (1739-1748),² dado que la contienda exigió la elevación de los in-

¹ Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 301-302.

² En junio de 1747, así describía el marqués de la Ensenada, secretario de Indias, el estado financiero de los tres virreinos americanos con motivo de la guerra: “Las rentas del Perú debían más de tres millones de pesos, y el terremoto acaecido en Lima y su collado habrá aumentado el empeño. El virrey de Santa Fe debía mucho y deberá cada día más, porque del Perú no tendrá socorros; derechos del comercio no puede haber, porque le [*sic*] hacen todo los ingleses, y en Cartagena hay que mantener una gruesa guarnición. Las rentas de Nueva España están también algo empeñadas, y todo por causa de la guerra.” Rodríguez Villa, *Don Cenón de Somodevilla*, 1878, p. 56. Para la interdependencia de los Erarios regios de España e Indias en el marco de la guerra contra Gran Bretaña, consultar: Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, pp. 101-102.

gresos, el control y reducción del egreso ordinario y una expedita movilización interna y hacia el exterior de los recursos del Gazofilacio regio de Nueva España.³ La corona tuvo plena conciencia de que el esfuerzo bélico en las Indias, plasmado en el envío de escuadras y tropa desde España y el levantamiento y movilización de cuerpos armados en los tres virreynatos (la reinstauración del Nuevo Reino de Granada apenas se había producido),⁴ superaba con mucho los recursos ordinarios de los Erarios regios indianos.⁵

Sobre este escenario, cabe apreciar que la coyuntura bélica abrió una brecha por la que se reconduciría la manera en que se había desarrollado institucionalmente el gobierno de la Real Hacienda novohispana desde finales del siglo XVI. Un direccionamiento que se vio entreverado con un debate más general que remitía al problema de la instauración de diversas modalidades de intendentes en las Indias, bajo el presupuesto político de que los Erarios regios de España e Indias eran y debían continuar siendo solidarios bidireccionalmente (por ejemplo, envío de remesas de fondos, flotas y navíos y de bienes para los estancos, caso de tabaco, azogue, papel sellado, bulas de la santa cruzada, etc.) y de que las reformas institucionales que habían dado frutos en un determinado territorio de la Monarquía hispánica eran adaptables a otros espacios, teniendo como horizonte una creciente uniformización.⁶

“ROMPER LOS CANCELES DE LO PRIVATIVO E INHIBITIVO”

Como punto de arranque, es conveniente recuperar el parecer emitido por el virrey duque de la Conquista, quien, a pesar de su breve gobierno (1740-1741), tuvo plena conciencia del impacto que tenía en el virreinato, entendi-

³ Para la movilización de los recursos, especialmente los originados en el ámbito de la guerra contra Gran Bretaña y las remesas al Erario regio de España, véase Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 36-62 y 90-94.

⁴ Eissa Barroso, *The Spanish Monarchy*, 2017.

⁵ Al respecto, son reveladoras, a pesar de no estar firmadas, las “Reflexiones y noticias de todos los ramos de Real Hacienda en los Reinos de Nueva España, el Perú y el del Nuevo Reino de Granada y cómputo del estado en que se hallan para satisfacer las obligaciones regulares a que se hallan afectas dichas producciones en tiempo de paz y las que con ocasión de la presente guerra se han aumentado en la manutención de las escuadras y tropa enviada para la defensa de aquellos dominios”. AGI, México, leg. 1991. Para una visión general del esfuerzo bélico que representó el estallido de la guerra en el bienio de 1739-1740, tanto económico y material, como de apoyo logístico, véase Baudot Monroy, “Política naval”, 2014.

⁶ Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, p. 103.

do como un régimen de gobierno, y la Real Hacienda el hecho de que el virrey detentaba una superintendencia circundada y cercenada por tribunales privativos que lo inhibían en sus actuaciones. El evento que provocaría su pronunciamiento, verdadera piedra de toque, fue la pugna que entabló con el juez superintendente y administración general del estanco del azogue, cargo detentado entonces por el ya citado oidor de la Audiencia de México, Pedro Malo de Villavicencio.⁷

El estallido de la contienda contra Gran Bretaña en 1739 supuso el corte abrupto de las comunicaciones mercantiles ultramarinas regulares y con ello del azogue que arribaba a Nueva España de Almadén. A principios de 1741, las últimas existencias del insumo que habían llegado en navíos franceses en 1740 (1 500 quintales) estaban cerca de agotarse, lo que había exacerbado la pugna al interior del cuerpo de minería para acceder a tan preciado metal líquido. Fue lo que ocurrió en Guanajuato.

En una carta del 5 de enero de 1741, el duque de la Conquista informó al rey de la representación que habían hecho los oficiales de la caja real de Guanajuato en 1740 sobre la escasez general de azogues, pero también de “la poca reflexión y equidad del repartimiento” que había efectuado el juez superintendente administrador de la renta. De manera inmediata –afirmó el virrey, “sin detenerme en la privativa e inhibitoria comisión del administrador general de este ramo”– lo conminó a realizar un repartimiento más arreglado, de manera que enviase a los oficiales reales de todas las cajas las cantidades de azogues respectivas a cada mineral, según la opulencia y estado de las minas.⁸

Adicionalmente, el virrey denunció lo que denominó “corruptela” en la que incurría el superintendente, que se podía desglosar en varios aspectos. Por una parte, obligar a los mineros de los reales donde había caja real a que no se surtiesen en dichas tesorerías, sino en los almacenes generales del estanco, que para entonces ya habían vuelto a la ciudad de México, lo cual les representaba un dispendio injustificado. Ello implicaba que no se estaba usando en toda su amplitud la red de cajas reales para el reparto del azogue, como sí se hacía previamente, afirmó el virrey, toda vez que la venta directa del metal por parte de la administración general se había limitado por lo general a las zonas mineras donde no había cajas reales. Por la otra, el hecho

⁷ Para la red de relaciones de este oidor en múltiples ámbitos (Audiencia de México, ante los virreyes o la Real Hacienda, en diversas cajas reales, caso de las de México, Veracruz o Zacatecas, y en el Tribunal de Cuentas), véase Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, p. 244.

⁸ Carta del virrey duque al rey, de 5 de enero de 1741, en AGI, México, leg. 2193.

de que los repartos que había efectuado Malo Villavicencio en Guanajuato no se ajustaban a las proporciones de cada uno de los mineros, al haber privilegiado claramente a tres de ellos (Manuel de Arbide, el marqués de San Clemente y Francisco de Alipasola) sobre el conjunto del cuerpo de Minería de dicho real minero. Con ello, el administrador general de los azogues hacía caso omiso de las proporciones que determinaban los oficiales de las cajas reales “que práctica e intuitivamente conocen las facultades de los mineros”. Aunque sin poder probarlo, más allá de los rumores esparcidos, el virrey señaló que la entrega de estas gruesas cantidades a ciertos mineros se hacía para que ellos “comercien con género tan prohibido, avanzando lucros”.⁹ La reventa contravenía el principio de que sólo el rey podía comerciar con dicho metal y, con ello, se estaba quebrantando el monopolio regio.

Sin embargo, el problema más grande para el virrey era que con el sistema imperante entonces, el ramo de azogues había acumulado un descubierto de más de 800 000 pesos en Guanajuato, cuando, por certificación del Tribunal de Cuentas, se sabía que al momento en que “se separó este ramo de la inspección y manejo de los virreyes” en 1709, el Real de Zacatecas, que era el más importante entonces, tenía un descubierto de 28 180 pesos “y a proporción, los demás reales de minas”. Consecuente con esta apreciación, el duque de la Conquista cuestionó la superintendencia de azogues en Nueva España, con más de tres décadas de existencia:

A vista señor de esa evidencia [...], y considerando frustrada la real confianza de Vuestra Majestad en la separación de su ramo de la inspección de este empleo, se suspende mi juicio [...] notando tan solo, que *si el quitar al virrey la incumbencia y cometerla a un ministro fue porque entonces se arguyó de no bien manejada la administración, y que convalecería la Real Hacienda con la singular atención de un particular*, cobrándose el alcance que hasta allí hubo, [...], averiguo que no solo no se ha logrado esta idea, sino que antes se ha puesto la administración en más deplorable estado.¹⁰

A pesar de ser testigo del menoscabo para el Haber regio, el virrey indicó que se hallaba “con las manos atadas para reparar tan grave daño, porque ni judicial, ni extrajudicialmente puedo conseguir razón, ni instrumento del juez superintendente de azogues para comprender el estado de

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

esta administración, quien se abroquela y defiende con lo privativo e inhibitorio de su comisión”. Una situación que, según el duque de la Conquista, había sido en cierta medida soportable mientras la sede del superintendente se halló en Puebla, pero al haberse trasladado la dependencia nuevamente a la ciudad de México, se había llegado a establecer “un declarado contra gobierno” por parte de dicho superintendente de azogues, “haciendo rostro el ministro que los maneja al virrey con demasiada vanidad”.¹¹

Más allá del caso específico, vemos que el evento sirvió al duque de la Conquista para elevar al monarca una consulta en torno a las facultades del virreinato y las contradicciones y conflictos que surgían al haberse introducido superintendentes dotados de facultades privativas e inhibitorias de la propia figura del virrey. Al respecto, enunció el encargo que le había hecho el monarca para “el gobierno de este Reino, y lo que dentro de sus límites se comprende en las muchas formalidades que consta de Real Hacienda, Guerra, Político y de Justicia”. Un cometido para el que se necesitaba, enfatizó el virrey, un “conocimiento intrínseco y específico de cada cosa en particular”, a fin de saber en qué estado se hallaba y, en caso de necesitar reforma o enmienda, “dirigirlo al buen orden y método que Vuestra Majestad quiere”. Este encargo, aplicado al caso del Erario regio, se basaba según el virrey en las leyes de Indias recopiladas, concretamente a la ley 2ª, título 3º del libro 3, que, a la letra, ordenaba que los virreyes debían tener especial cuidado “del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda” pudiendo proveer “todo aquello que nos podríamos hacer y proveer, de cualquiera calidad y condición que sea, en las provincias de su cargo, si por nuestra persona se gobernaran, en lo que no tuvieran especial prohibición”.¹²

Con base en esta norma, el duque de la Conquista elaboró una reflexión general sobre las “preeminencias, prerrogativas y facultades” que estaban concedidas a los virreyes en el sentido de que pudiesen hacer todo lo que se les concedía, y no se les prohibía, de manera amplia, libre y absoluta, “para cortar las diferencias y dudas que suele ofrecer la limitación, quitando el inconveniente a los progresos, que no se adquirirían con facilidad si debiesen esperar las resoluciones de lo que por falta de facultades se debiese consultar a Vuestra Majestad para ellas, en que por la distancia que hay y retardación que se había de padecer, se aventuraría el logro de

¹¹ *Ibid.*

¹² *Recopilación de leyes*, 1841, t. II, p. 15.

muchos efectos del servicio”.¹³ Vemos, pues, el empleo del argumento de la distancia del rey y la necesidad de eficacia en la adopción de decisiones como criterios para sustentar el rediseño del poder de los virreyes.

En relación con las “justas limitaciones” establecidas por el monarca a las facultades del virrey, reconocía el duque de la Conquista, que el soberano las ha coartado o repartido “con otros inferiores a los virreyes”, dando como resultado que sus facultades se habían desmembrado “y cometiéndose por Vuestra Majestad a individuos particulares, prohibiendo a este empleo el mezclarse en el conocimiento”. Sin embargo, en ningún caso, afirmó el virrey, se le había relevado de la obligación para que celase y atendiese a todo lo que fuere de su real servicio, que omitiese reparar aquello que pidiese pronto remedio, “ni menos que por estar encargada a un particular cualquiera incumbencia duerma su cuidado sin que lo ponga en saber y promover que todos cumplan con su obligación, y cada uno en lo que le toca”.

Con estos argumentos, el virrey planteó al soberano algunos de los choques inevitables que surgían de facultades que se traslapaban a partir de varios centros de decisión, vigilancia y supervisión en el gobierno del Erario regio novohispano. Todo esto lo afirmó, no sin cierto tono de preterición, acompañado de esta exculpación: “sin que me guíe ambición, ni codicia de recuperar, ni reunir a la general superintendencia de mi manejo encargos que de ella y con justificadas causas fue Vuestra Majestad servido distraer y separar, sino solo el fin del cumplimiento de mi obligación”.¹⁴

El virrey duque de la Conquista no se limitó a exponer su análisis. Ante la crisis minera motivada por la escasez del azogue, y previa consulta al real acuerdo,¹⁵ procedió a dar instrucciones para traer 4 000 quintales de Perú y ordenó que se buscasen yacimientos en Nueva España (se pensaba que podrían haber en la alcaldía mayor de Cuernavaca, lo cual contravenía órdenes regias destinadas a impedir que se produjese azogue en el virreinato, a fin de preservar la producción de Almadén). A pesar de ello, y sabiendo que estas acciones contravenían el orden existente, todo lo justificó: “tan urgente necesidad, me obligó a romper los cancelos de lo privativo e inhibitorio con que Su Majestad por su Real Junta de Azogues tiene encargada la administración de este ramo al oidor Don Pedro Malo de Villavi-

¹³ Carta del virrey duque de la Conquista al rey, de 5 de enero de 1741, en AGI, México, leg. 2193.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Órgano asesor de los virreyes conformado por los oidores y el fiscal de la Real Audiencia. Sánchez Bella, “Las audiencias y el gobierno”, 1977.

cencio...”.¹⁶ La ley de la imperiosa necesidad, *regula iuris* del *ius commune*,¹⁷ se sobreponía al resto de mandatos, ante lo que, consideraba el virrey, era una inminente ruina del Erario regio si no se actuaba.

Con estas apreciaciones, es patente que el virrey cuestionó ante las autoridades de la Corte el estado, naturaleza y alcance que detentaba la superintendencia de Real Hacienda que ostentaban los virreyes, misma que ellos mismos tendían a adjetivarla de “general”, cuando en realidad se hallaba muy lejos de tener este carácter. Este parecer encontró un momento propicio para la adopción de reformas. Una coyuntura que vendría marcada por el estallido de la guerra contra Gran Bretaña y los ministerios de Indias ejercidos sucesivamente por José del Campillo y Cossío y el marqués de la Ensenada.

LOS HITOS EN LA CONFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE REAL HACIENDA (1739-1751)

El primer conflicto bélico que supuso un grave cuestionamiento de la soberanía que ejercían los Borbones sobre sus posesiones en las Indias occidentales fue la guerra de la Oreja de Jenkins. Esto lo manifestó el propio Felipe V a sus virreyes en las Indias, haciéndoles notar la diferencia que había entre este enfrentamiento armado contra Gran Bretaña y los anteriores:

Habiéndose declarado la guerra por el Rey Británico contra esta Corona y mandándose hacer por mí la misma declaración en estos y esos Reinos, como entenderéis, por despacho que [se] os dirige en esta misma ocasión, se ha podido penetrar con bastante fundamento que llevando adelante aquel ministerio *la intención y violencia de atropellar mis derechos piensa en hacer la fuerza vigorosamente en la América*, no sólo impidiendo la navegación y procurando apresar los galeones y flotas siempre que pueda, sino *invadiendo esos Dominios con mayor esfuerzo que el que en otra coyuntura de rompimientos ha manifestado, ni inten-*

¹⁶ Carta de 27 de febrero de 1741 del virrey duque de la Conquista a Don José de la Quintana, secretario del Despacho Universal de Marina e Indias, en AGI, México, leg. 2193.

¹⁷ González, “Las reglas del derecho”, 1984, y Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 70-72.

tado, sin saberse hasta ahora por punto fijo qué parajes, plazas o puertos míos tenga ideado atacar en ellos.¹⁸

Desde 1739, y con especial virulencia hasta 1743, varias plazas de la Monarquía se vieron envueltas en acciones bélicas de diversa intensidad (la Guaira, Portobelo, Cartagena de Indias, Chagres, el puerto de Paira, Guantánamo) o en preparativos para resistir un posible ataque británico (por ejemplo El Callao, Acapulco, Veracruz o La Habana), mientras que en el Atlántico y el Pacífico se produjeron batallas navales o la toma de navíos de rutas mercantiles, como ocurrió con el apresamiento del galeón de Manila en 1743 por el almirante George Anson.¹⁹

La guerra implicó que los virreyes indianos tuviesen que hacer acopio de cuantos recursos pudiesen proveer las respectivas Reales Haciendas. Esta política llevó a que se cuestionase el régimen institucional que normaba los destinos previstos para los diferentes ramos que conformaban los Erarios regios y que, resumidamente, puede sintetizarse en el denominado “principio de asignación”, según el cual los ingresos que generaban los impuestos, monopolios, derechos, donativos o préstamos no conformaban un fondo común del que se podía disponer para el pago de los múltiples compromisos que debían atender las Reales Haciendas, sino que a cada gasto le correspondían de manera específica uno o varios ramos de ingresos o, en ocasiones, los ingresos de una renta específica en una determinada tesorería regia.²⁰ A todo ello, se añadía que determinados ramos habían sido creados para remitir sus excedentes al Erario regio de Castilla o para cubrir gastos de otros Erarios regios indianos, por lo cual contaban con normas expresas que obstaculizaban a los virreyes el empleo de esos fondos (por ejemplo azogue, bulas de la santa cruzada, media anata civil y eclesiástica, mesadas eclesiásticas, penas de cámara, vacantes mayores y menores, dos novenos reales, etcétera).²¹

¹⁸ Real cédula de 6 de diciembre de 1739 fs. 201vta-204, en AGI, México, leg. 1958 (existe copia también en AGI, México, leg. 1991). Las cursivas son nuestras.

¹⁹ Especialmente cruento fue el intento de la toma de Cartagena por parte del almirante Edward Vernon en 1741, que supuso una de las mayores derrotas de la historia de la armada británica. Cerdá Crespo, *La guerra de la Oreja*, 2008; Sáez Abad, *La guerra del Asiento*, 2010, y Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013.

²⁰ Morineau, “Budgets de l'état”, 1980, p. 293; Sánchez Santiró, “La contabilidad de la Tesorería”, 2021.

²¹ Para los usos adscritos a estos ramos, consúltese Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845-1853, 6 vols.

Con el propósito de superar estas limitaciones, la corona vio la necesidad de ampliar las facultades de los virreyes indianos, sin que ello significase negar el principio de asignación. En este contexto, se encuadra la real cédula, fechada el 6 de diciembre de 1739, que el monarca mandó al arzobispo virrey de Nueva España, Juan Antonio Vizarrón, ante la amenaza que suponía la nueva contienda.²²

Para atender al pago de los haberes y la subsistencia de la escuadra de galeones, la de La Habana y todas aquellas de la Armada Real que pasasen a plazas tan relevantes como La Habana, Portobelo o la Florida, el monarca dio permiso al arzobispo virrey “para que, sin embargo de las leyes, cédulas y órdenes que hubiere en contrario, os valgáis si fuere necesario de todos los caudales de ramos remisibles, como media anata, producto de azogues, del que existiere perteneciente a mi Real Hacienda, en la Real Casa de Moneda, y de los demás que vuestra prudencia y actividad juzgue más prontos, suficientes y debidos para la defensa de la Religión y de esos vastos Dominios”. Con esta cédula, el monarca dio acceso al virrey a todos los recursos del Erario regio de Nueva España, suspendiendo, que no eliminando, cualquier esfera privilegiada que hubiere en el uso de los fondos, incluso la de aquellos ramos que desde su constitución tenían que remitir sus valores netos a la Real Hacienda en la península. La única limitante era que esos recursos no se podían emplear para cualquier fin, sino sólo para “defender el reino y asistir a las escuadras, guarniciones de las plazas y provincias, y no a otro alguno”.²³

No obstante, la amplitud del permiso, se marcaron dos límites en la real cédula al ejercicio del gasto por parte del virrey: el fondo dotal de la Casa de Moneda y el uso de los valores netos del estanco del azogue. Unas limitantes que procedían de varias consideraciones. En el caso de la ceca de México, el ingenio estaba obligado a tener disponible un fondo para la compra de plata y oro a los mineros y comerciantes rescatadores, desde que el rey ordenó que sólo la corona podría acuñar y no los particulares.

²² La expedición de esta real cédula se produjo tras la toma de la plaza de Portobelo por el almirante Vernon el 22 de noviembre de 1739, y fue dirigida a los virreyes de Nueva España, Nuevo Reino de Granada y Perú. Baudot Monroy, “Política naval”, 2014, y Martín Rubio, “El virreinato peruano”, 2010.

²³ Real Cédula del 6 de diciembre de 1739, en AGI, México, leg. 1958. Esta real cédula sirvió de justificación para que los virreyes posteriores al arzobispo Vizarrón procediesen a ejercer el gasto con base en el principio jurídico de la imperiosa necesidad (al respecto, véase Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016), mientras se mantuvo el conflicto bélico, lo cual no evitó que, en los juicios de residencia, caso del virrey Fuenclara, se les acusase de haberse extralimitado en sus facultades. Sarrablo Aguares, *El conde de Fuenclara*, 1966, t. II, pp. 654-655.

Ese monto se fijó inicialmente en 1 000 000 de pesos, el cual debía estar disponible en la tesorería de la ceca.²⁴ En el caso de la renta del azogue, los ingresos netos de la venta del metal líquido debían preservarse para “la compra de tabacos en La Habana y fábrica de astilleros”.²⁵ En relación con estas compras de tabaco cubano, la corona había establecido en 1723 que cada año se mandasen 200 000 pesos para la compra de 3 000 000 de libras de tabaco; materia prima que nutría al estanco del tabaco en España. Esta cantidad se duplicaría (400 000 pesos) poco tiempo después, con base en la real orden del 2 de agosto de 1744.²⁶

De lo expuesto, se observa que las salvedades y trato diferencial otorgado a la Casa de Moneda de México o al estanco del azogue no derivaban de una posible o pretendida primacía jerárquica sobre el resto de la ramos y dependencias del Erario regio de Nueva España, sino de consideraciones económicas y políticas en materia de gasto. No preservar los montos comprometidos para la compra de metales en la ceca o los destinados a la adquisición de los tabacos producidos por los vegueros cubanos implicaba poner en riesgo la política reformista acometida por Felipe V en materia de casas de moneda, enfocada a preservar para el rey el monopolio en la acuñación, y en los estancos del tabaco, en este caso para asegurar las transferencias imperiales de fondos y hoja de tabaco.

La real cédula de 6 de diciembre de 1739 fue remitida al virrey de Nueva España por el secretario del Despacho de Marina e Indias, José de la Quintana Chavarría (1739-1741) merced un real despacho de 10 de diciembre del mismo año.²⁷ Este mismo fue revalidado en la instrucción que recibió el virrey conde de Fuenclara, firmada por el rey el 23 de abril de 1742, y tramitada vía el secretario de Indias, José Campillo y Cossío (1741-1743). Nuevamente, y con fundamento en los elevados y persistentes gastos de guerra que debería enfrentar el Erario regio novohispano, el monarca reiteró:

²⁴ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994.

²⁵ Real Cédula de 6 de diciembre de 1739, en AGI, México, leg. 1958, fs. 201vta-204.

²⁶ AGN, Reales cédulas originales, vol. 64, exp. 77, fs. 264-266, y Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 87.

²⁷ El despacho decía: “Al arzobispo virrey de Nueva España. Remitiéndole despacho [en] que se le concede facultad de valerse indistintamente de los caudales de Real Hacienda para la defensa de aquellos dominios [...] y [...] para que ponga aquel Reino en estado de defensa y suministre los socorros que necesitasen las partes más necesitadas de aquellos dominios”, en AGI, México, leg. 1256.

quiero que no haya ramo de los de mi Real hacienda remisible ni por privilegiado que sea de que no os podáis valer, como también de los caudales de cruzada, con tal que los destinéis a las urgencias de la guerra, o enviarlos a estos reinos para que sirvan de alivio a los gravámenes y estrecheces que experimenta mi Real Erario; cuya obligación e importancia os encargo que tengáis muy presente para desempeñarla en cuanto fuese posible.²⁸

Es evidente que la guerra fue un acicate para el incremento de las facultades que disfrutaban los virreyes de Nueva España. Detener o cuestionar su actuación en materia de gasto por consideraciones referidas al destino original con el que fueron creados diversos ramos del Erario regio, fines que celosamente eran defendidos por sus responsables últimos, ya fuesen estos los oficiales de las cajas reales o los superintendentes de rentas y dependencias, se convertía en un obstáculo a la hora de atender diligentemente las premuras originadas por el conflicto armado.

Podría pensarse que la ampliación de las facultades del virrey de Nueva España fue un hecho momentáneo, de manera que con la aminoración del conflicto armado se tornaría a la situación previa. No fue así. Aunque la actividad bélica en las Indias se redujo notablemente a partir de 1744 y hasta la finalización del conflicto en 1748, varias medidas adoptadas por el sucesor de Campillo y Cossío no sólo consolidaron la ampliación de las facultades de los virreyes, sino que las elevaron a un rango que no habían tenido desde la creación de rentas con gobiernos privativos a partir del último cuarto del siglo XVI.

Cinco fueron los hitos que jalonaron la reforma. El primero remite a una real orden de Felipe V, fechada el 20 de junio de 1746, que el marqués de la Ensenada, secretario del Despacho de Indias (1743-1754), mandó al recién nombrado virrey de Nueva España, Francisco de Güemes y Horcasitas, primer conde de Revillagigedo (1746-1755).²⁹ Consideramos que

²⁸ “Instrucción reservada que se dio al conde de Fuenclara en 19 capítulos para el gobierno del virreinato de Nueva España, a que fue electo”, en AGI, México, leg. 1505. Sarrablo Aguarales, *El conde de Fuenclara*, 1966, t. II, p. 247.

²⁹ La historiografía la menciona a través de referencias indirectas, lo cual, desde nuestro punto de vista, ha dado lugar a un parcial y, a veces, contradictorio, conocimiento de sus alcances y significado. Navarro, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 17 y *Las reformas borbónicas*, 1995, p. 33; Morazzani de Pérez Enciso, *La intendencia en España*, 1966, pp. 36-37; Moreno Cebrián, *Relación y documentos*, 1983, p. 89, y Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2017, p. 106. Hay que señalar que, aunque esta real orden también se dirigió a los virreyes de Perú y Nuevo Reino de Granada (Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2017), cada una incluía, dentro de un contenido general semejante, elementos propios

su importancia es enorme pues en ella se combinaron tres facetas que, si bien se plantearon sin solución de continuidad, no estaban necesariamente conectadas entre sí: la ampliación de los alcances de la superintendencia de Real Hacienda que detentaban los virreyes, la posibilidad de instaurar el régimen de intendentes de provincia y la propuesta de que se estableciese un intendente general de Hacienda en Nueva España.

En cuanto al primer aspecto, casi como un *leitmotiv*, el marqués de la Ensenada informaba al virrey conde de Revillagigedo de la sospecha que el rey tenía sobre el desarreglo con el que se manejaban las rentas del Erario regio, a cuyo mal se añadía el hecho de que los ramos no se dirigían “con aquella escala y subordinación de unos ministros a otros que se requiere y es tan útil como en estos reinos ha enseñado la experiencia”.³⁰ Es decir, a la consabida denuncia por parte de las autoridades del mal manejo de la Real Hacienda, Ensenada añadía como problema el de la ausencia de una clara jerarquía de gobierno entre los ministros del Erario regio novohispano, algo que era patente a la luz de la multiplicación de jueces superintendentes, contadores y comisarios de rentas dotados de facultades privativas y los diversos enfrentamientos y debates que se habían ido suscitando, como hemos visto previamente. Al respecto, el ministro contraponía el arreglo que parecía mostrar la Real Hacienda en España, en ese momento. Aquí, cabe suponer que Ensenada estaba aludiendo a la consolidación de un esquema de gobierno del Erario regio español en el que el secretario del Despacho de Hacienda (cargo que detentaba el ministro) había logrado el control de los ingresos fundamentales, dada su condición añadida de superintendente general de Real Hacienda,³¹ y de ser –desde 1726, en su calidad de secretario– la autoridad que decidía el ejercicio del gasto, en especial, el del ejército, gracias a la consolidación de la Tesorería General,³²

referidos a cada entidad. Por ejemplo, en el caso de la orden remitida al virrey conde de Revillagigedo, se incluyó la cuestión de las alcabalas de la ciudad de México, que estaban encabezadas entonces, como sabemos, por el Consulado de mercaderes.

³⁰ “Habiendo tenido el rey repetidas y probables noticias de que los ramos de su real Hacienda no se administran ni recaudan en ese reino de Nueva España con el método cuenta y razón necesaria [...]”. Real orden de 20 de junio de 1746, en AGN, Reales cédulas originales, vol. 66, exp. 40, f. 87.

³¹ Para este título en el Erario regio de España y la creciente concentración de funciones en dicho cargo, véase Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda”, 2012.

³² Torres Sánchez, *La llave de todas*, 2012, pp. 21-36, y Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, pp. 207-246. Cabe señalar que la introducción de una Tesorería General en Madrid en 1718 estuvo asociada estructuralmente a la implantación general ese mismo año en España de intendentes de ejército y provincias, con funciones en cuatro causas: policía, justicia, Hacienda y guerra (Castro, *A la sombra de Felipe V*, 2004). Previamente, con motivo de la guerra de Sucesión, se habían creado di-

toda vez que la Armada continuó gozando de relativa autonomía en el ejercicio del gasto hasta la década de 1770.³³

Ante estos dos problemas generales (de los que se derivaban, afirmó el soberano, otros como la malversación, el desperdicio o el extravío de caudales), Ensenada ordenó a Revillagigedo que procediese a la “inspección de la forma y reglas con que se administra, recauda y distribuye su Real Hacienda en esas provincias”. Se esperaba con ello que el virrey lograra dos resultados: determinar el contenido específico del desorden en el manejo de caudales y conocer la “suficiencia, aplicación e integridad de los que los manejan”. Es decir, se mandó al virrey que ejerciera su facultad de superintendente para conocer el estado de los ramos y el comportamiento de los oficiales y ministros del Erario regio. Sin embargo, de forma paralela, se le ordenó también que procediese a introducir “las providencias que le parezcan conducentes a corregir cualquiera desorden que note y evitar todo perjuicio de la Real Hacienda en todos y cualesquiera de sus ramos, aunque estén por leyes y ordenes exentos del conocimiento y jurisdicción de ese virreinato, pues para ello le concede el rey a Vuestra Excelencia toda la absoluta autoridad necesaria y lo demás que en esta orden se expresará”.³⁴ Las resonancias de lo planteado por el virrey marqués de la Conquista en 1741 son patentes.

Con esta real orden en la mano, el virrey de Nueva España adquirió competencia para conocer y actuar sobre el conjunto de ramos del Erario regio de Nueva España, quedando atrás cualquier atisbo de ramo privilegiado. Pero eso implicó colocar bajo su dominio al conjunto de superintendentes de rentas y dependencias que había en el virreinato. Nos hallamos, pues, ante un esquema tradicional pero ampliado del ejercicio de la superintendencia de ramos y empleados del erario por parte de los virreyes, sin quedar limitado a las cuestiones del gasto, como había ocurrido en 1739 y 1742.

Las novedades más radicales de la real orden de junio de 1746 vinieron a continuación. El marqués de la Ensenada comunicó en dicha orden al virrey conde de Revillagigedo la experiencia positiva que se vivió en España en “el manejo de Real Hacienda, la inspección del cargo y distribución de ella y la recaudación de todos sus ramos” de la mano de unos nuevos empleados de la corona que tenían todos esos rubros a su cargo: los inten-

versos intendentes o cargos asimilables, con facultades en las causas de guerra y Hacienda. Kamen, “El establecimiento de los intendentes”, 1964 y *La guerra de Sucesión*, 1974.

³³ Torres Sánchez, *La llave de todos*, 2012, pp. 199-221, y Solbes Ferri, “El control de gasto”, 2014.

³⁴ AGN, Reales cédulas originales, vol. 66, exp. 40, fs. 87-88.

dentes.³⁵ El ministro encontraba en estos comisarios la unidad de mando que permitía que se diesen con oportunidad, vigor y efectividad las resoluciones que necesitaba la materia de Real Hacienda, “porque la pluralidad de jurisdicciones suele embarazar las providencias”.³⁶ En esta afirmación, se observa el rechazo a que hubiera múltiples autoridades competentes ejerciendo el gobierno del Erario regio. De percibirse como una solución, comenzaba a ser visto como uno de los problemas que exigía remedio. En su opinión, esto podía resolverse con la concentración del mando del Real Haber en una autoridad: el intendente.

Con base en este principio, el marqués de la Ensenada realizó dos propuestas al virrey conde de Revillagigedo, a fin de que emitiese su parecer. A pesar de lo extenso de la cita, es conveniente su exposición íntegra:

Por estas causas parece no difícil que, sin embargo de las reglas con que por lo prevenido por leyes o que esté en práctica por cédulas y órdenes, pueda adaptarse en ese Reino el método que lo está en estos, de correr a cargo de intendentes³⁷ el conocimiento de los ramos de Real Hacienda, la inspección en ella, su aplicación e intervención en todo lo que se libra y paga, y se persuade Su Majestad a que en esas Provincias podría desde luego crearse un Intendente General para todos los expresados fines, asignándole las que pudiese fácilmente dirigir por la inmediación, contigüidad y consonancia de establecimientos y práctica en la administración, o recaudación, cargo y distribución de todos los ramos del erario, exceptuando por su diferencia y peculiar inspección que necesitan los de azogues y Casa de Moneda.³⁸

En este párrafo, se aprecia que el secretario de Indias planteó al virrey conde de Revillagigedo dos cuestiones. Por una parte, el establecimiento en Nueva España del régimen de intendentes de provincia según el modelo español, aunque con las debidas adaptaciones, los cuales tendrían faculta-

³⁵ La historiografía ha considerado que en 1746 las únicas intendencias que existían en España eran las de ejército (Barcelona, Zaragoza, Valencia, Sevilla, Badajoz, Salamanca, La Coruña, Pamplona y Palma de Mallorca), toda vez que las de provincia, creadas en 1718, habían desaparecido en 1721 (Escartín, “La intendencia de Cataluña”, 1978, p. 48). Sin embargo, estudios recientes han puesto de manifiesto que dicha desaparición fue más formal que real, a la luz de determinados estudios de caso. Dedieu, “La muerte del letrado”, 2005, p. 15. Las diversas expresiones vertidas, como veremos, por Ensenada en la real orden de 20 de junio de 1746 parecen apoyar esta interpretación.

³⁶ AGN, Reales cédulas originales, vol. 66, exp. 40, f. 88.

³⁷ Nótese el empleo del plural frente al siguiente uso del singular.

³⁸ AGN, Reales cédulas originales, vol. 66, exp. 40, f. 88vta.

des muy amplias como eran el conocimiento de todos los ramos del Erario regio, sin haber por tanto ramos privilegiados, la faceta de inspección sobre los diversos oficiales y ministros de la Real Hacienda, aspecto central de la superintendencia, y el control directo sobre el ejercicio del gasto, al poder conocer e intervenir “en todo lo que se libra y paga”.

En 1746, la norma que servía de referencia para estos intendentes era la “Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento e instrucción de intendentes...”, de la cual resaltamos ahora ciertos contenidos, como el precepto de que todas las dependencias de las rentas reales debían “correr debajo de vuestro privativo conocimiento [es decir, del intendente], y todo lo incidente y anexo a ellas” (artículo 8).³⁹ De igual manera, el rey indicaba que era del privativo encargo de los intendentes “dar cumplimiento a mis reales cédulas, expedidas a cualesquiera arrendadores y ministros de rentas, y las órdenes, títulos y despachos para su ejecución...” (artículo 14).⁴⁰ Incluso en ramos tan privilegiados en España como “las rentas generales de tabaco y salinas”, que se gobernaban privativamente por juntas y superintendentes, se señalaba que era voluntad regia que el intendente conociese “las causas y dependencias, que produjeren en vuestra provincia...” (artículo 15).⁴¹ Finalmente, y de sumo interés, era lo estipulado para la impartición de justicia: “Por lo que mira a *lo jurisdiccional de justicia* en las dependencias de rentas, deberéis conocer privativamente de todas las causas, en que tuviere algún interés mi Real Hacienda [...] debiéndose abstener, consiguientemente, en fuerza de esta mi real deliberación, cualesquiera Audiencias, tribunales o ministros, de su conocimiento” (artículo 25), con el añadido de que las apelaciones y recursos sólo se admitirían en el tribunal del Consejo de Hacienda (artículo 26).⁴²

La expresión “lo jurisdiccional de justicia” es harto reveladora dado que pone en evidencia, por omisión, la existencia de otra gran esfera, referida al fenómeno gubernativo. Desde mediados del siglo XVIII y a su sombra, comenzarían a proliferar en el seno de la Monarquía hispánica determinados sintagmas, tal es el caso de las expresiones “jurisdicción gubernativa” o “jurisdicción gubernativa, política y económica”.⁴³ En ese sentido, el in-

³⁹ *Ordenanza de 4 de julio de 1718*, 1735, p. 15.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 30. Las cursivas son nuestras.

⁴³ Vivo ejemplo de ello fue el reglamento de montes de las Juntas Generales de Vizcaya de 1752, donde se indicó que a la Diputación homónima correspondía “la jurisdicción gubernativa,

tendente debía hacerse cargo de ambos cometidos: dirigir, vigilar y administrar las rentas y dependencias del Erario regio e impartir justicia en las diversas causas civiles y criminales que se originasen en su distrito.

Cabe señalar que la expresión “lo jurisdiccional de justicia”, presente en la ordenanza de intendentes de 1718, en apariencia tautológica, si se observa con una mirada del presente, donde existe división de poderes, se transformaría formalmente, aunque con idéntico significado, en la ordenanza de 1749, adoptándose la expresión “jurisdicción contenciosa”,⁴⁴ una formulación que se extendería por los diversos ordenamientos emitidos para la Real Hacienda de España e Indias en la segunda mitad del siglo XVIII e, incluso, para principios del siglo XIX, como se percibe, por ejemplo, en la “Ordenanza general [...] para el gobierno e instrucción de intendentes, subdelegados y demás empleados en Indias” de 1803.⁴⁵

Sin embargo, la propuesta de Ensenada no hizo énfasis en la instauración de estos intendentes, sino en otra que vino a continuación: la creación de un “intendente general” que, en la formulación de la real orden del 20 de junio de 1746, no iba asociado de manera orgánica a la red de intendentes,⁴⁶ mencionada previamente. De hecho, Ensenada proponía la instauración de dicho intendente general como una opción más factible e inmediata (“podría desde luego crearse”) que la de los intendentes de provincia, aunque con dos variantes. La primera, que el mencionado intendente tuviese todas las facultades adscritas a los intendentes de provincia de España, pero reduciendo su ámbito territorial de aplicación a “las [provincias] que pudiese fácilmente dirigir por la inmediación, contigüidad y consonancia de establecimientos y práctica en la administración”. Bajo esta modalidad, se puede

política y económica en punto a montes”, toda vez que la jurisdicción contenciosa competía al corregidor, desplazando en este caso al intendente de Marina. Martínez Rueda, “La Diputación de Vizcaya”, 2016. Es interesante apreciar también el debate que se entabló durante los reinados de Fernando VI y Carlos III en torno a los alcances de la “jurisdicción gubernativa” y la jurisdicción contenciosa de las Audiencias y los intendentes de provincia en España, teniendo como catalizador la reforma presente en la real cédula de 5 de marzo de 1760, entendida como una “relectura” limitante de la ordenanza de intendentes de 1749. López Díaz, “Intendencia, justicia”, 2020.

⁴⁴ Así, en el artículo 52 de la ordenanza de intendentes de 1749, se dice. “Por lo respectivo al ejercicio de la *jurisdicción contenciosa* en las dependencias de rentas, [los intendentes] deberán conocer privativamente, y con inhibición...”. *Ordenanza de 13 de octubre de 1749*, 1749, p. 19. Las cursivas son nuestras.

⁴⁵ El respecto, véase su artículo 95o. *Ordenanza general*, 1803, p. 76. Estos aspectos se verán más adelante.

⁴⁶ Para la conexión entre la figura del intendente general con la red de intendentes, de la cual parecería ser su director, véase Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2017, p. 106. Este diseño institucional no lo apreciamos en la real orden remitida al virrey conde de Revillagigedo en junio de 1746.

suponer que el intendente general no actuaría en territorios lejanos a su residencia (¿Tierra Adentro, Yucatán?). Con ello se perfilaba un intendente general de Real Hacienda dotado de facultades amplias, pero circunscrito territorialmente. La segunda variante era crear un intendente general que conociese sobre la “recaudación, cargo y distribución de todos los ramos del erario”, aunque sin una acotación territorial, pero sí en rentas y dependencias, al excluir de su conocimiento e inspección el estanco del azogue y la Real Casa de Moneda de México. Limitaciones que ya vimos se habían establecido en materia de gasto en diciembre de 1739.

La iniciativa de Ensenada era a todas luces disruptiva. Hay que retrotraerse, como hemos señalado previamente, a la propuesta del virrey marqués de Cadereyta de 1637, para hallar una iniciativa que plantease la creación de un cargo unipersonal que, junto al virrey, tuviese encomendado el gobierno del Erario regio de Nueva España. En 1637 se propuso crear un superintendente de Real Hacienda, en 1746, un intendente general de Real Hacienda.

Para evitar posibles conflictos con los virreyes, y en la estela de lo ya establecido para la Casa de Moneda de México, Ensenada enfatizó que el intendente general no debía ser considerado un menoscabo a sus facultades de mando, antes, al contrario, el intendente general estaría sujeto jerárquicamente a la autoridad del virrey. Incluso, cuando hubiese discrepancia entre ambos cargos, debería seguirse el protocolo de rigor: protesta hasta por tercera vez del intendente general ante el virrey y posterior cumplimiento de la orden virreinal. En este sentido, la real cédula afirmó:

Que el establecimiento y creación de intendente general de ningún modo ha de coartar la absoluta superior autoridad de ese virreinato; pues ha de quedar esta con el dominio, extensión y uso que le está concedido, y siempre aquel empleo debería estar a las órdenes de Vuestra Excelencia para aquellas importantes últimas resoluciones, aún en las que el intendente debiese poner en práctica, precedidas las protestas regulares que hasta tercera vez hacen otros ministros cuando alegan vulnerarse sus jurisdicciones o las órdenes con que se hallan.⁴⁷

Vemos aquí plasmada una de las disyuntivas y debates que atravesó la política de los ministerios de Indias de Ensenada y, en su momento, José de Gálvez: la creación de una cabeza rectora de los Erarios regios indios,

⁴⁷ AGN, Reales cédulas originales, vol. 66, exp. 40, f. 90.

paralela a la autoridad de los virreyes, con lo que se vaciaba de facultades a la máxima autoridad contemplada hasta entonces para el gobierno indiano en materia de Real Hacienda. Así lo entendió el virrey conde de Revillagigedo, y de ahí el rechazo que manifestó a la creación de dicho intendente general de Real Hacienda ante Ensenada, según diversas cartas que le remitió en 1747.⁴⁸

El segundo hito de la reforma se refiere a una real cédula firmada por Fernando VI en el Buen Retiro el 27 de agosto de 1747. En ella, el soberano manifestó al virrey de Nueva España que para “la conservación, aumento y recta distribución de mi Real Hacienda” era necesario dar un “perfecto estado a los ramos de ella con cabal conocimiento de su consistencia”, para lo cual era preciso que los virreyes tuviesen “la autoridad y manejo que por las leyes se les concedió”. En esta expresión, el monarca parecía aludir a un momento originario, no precisado, en el que los virreyes habían ejercido con plenitud la superintendencia de Real Hacienda. Sin embargo, a renglón seguido, Fernando VI afirmó que...

pues, aunque en lo pasado habría algunas razones y motivos para dar la administración de algunos ramos de Real Hacienda a distintos ministros o sujetos de este reino con jurisdicción absoluta, e independientemente de la del virrey se han experimentado varios inconvenientes tanto en el uso con que se ejercen, como porque recayendo las comisiones en diversos ministros puede suceder que las manejen a su arbitrio y según les dicte la pasión u otros impulsos organizándose muchos perjuicios y el mayor de perecer el recurso de las partes por quedar totalmente sin él.⁴⁹

Si bien se resumían de manera elusiva las causas (“habría algunas razones y motivos”) y el trayecto emprendido por la Real Hacienda india-na de Nueva España en materia de gobierno a finales del siglo XVI (crear

⁴⁸ Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, p. 107. Semejante rechazo manifestó el virrey del Perú conde de Superunda. En este sentido, en su relación de gobierno, firmada en julio de 1756, afirmó sobre la real orden de 20 de junio de 1746: “A este punto respondí que juzgaba no convenía otro Intendente general de Real Hacienda en el Perú, a cuya voz están todos los ministros que la manejan.” Con lo cual, Superunda estaba manifestando que él, como virrey, era el intendente general. *Memorias de los virreyes*, 1859, t. IV, pp. 212-213. Reproducido en Moreno Cebrián, *Relación y documentos*, 1983, p. 342 y Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, p. 107.

⁴⁹ AGN, Reales cédulas originales, vol. 67, exp. 76, fs. 273vta-274. Al igual que ocurre con la real orden de 20 de junio de 1746, cabe señalar que muchas de las medidas consignadas en agosto de 1747 para los virreyes de Nueva España se extendieron también a los otros dos virreinos americanos, en ocasiones con diferencias en las fechas de emisión y ciertos contenidos específicos, pero con efectos semejantes. Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016.

dependencias y ramos privilegiados fuera de la supervisión y conocimiento de los virreyes), no había duda para el monarca de que este régimen de gobierno había terminado generando desórdenes y perjuicios para su Real Erario. Resalta la denuncia de que en el régimen de gobierno existente los litigantes no tenían verdadera capacidad para ejercer los recursos, por más que formalmente la hubiese (“por quedar totalmente sin él”). Una vez más, el enfoque y argumentos de la consulta del virrey duque de la Conquista de enero de 1741 se hacían presentes, así como la solución propuesta por el monarca: que el virrey tuviese “conocimiento no solamente de todas las materias de vuestra inspección privativa, sino también de las que por cédulas u órdenes particulares se manejan con independencia por cualesquiera ministros u otras personas”. Y aquí, de manera explícita, se le indicó al conde de Revillagigedo que se hacía referencia a “las comisiones de lanzas, media anata, papel sellado, composiciones de tierras y demás que haya en ese reino sin excepción de alguna por privilegiada y recomendada que esté en las cédulas y órdenes”, dejando fuera de su supervisión, una vez más, “el ramo de azogues y superintendencia de la Casa de Moneda de esa ciudad de México, porque estas han de quedar y gobernarse debajo de las reglas con que se hallan establecidas”.

A pesar de las semejanzas, la real cédula de 1747 no era la mera reproducción de lo expuesto en la real orden de 1746. A diferencia de entonces, la mención a posibles intendentes o a un intendente general de Real Hacienda había desaparecido. En este sentido, cobra lógica que la limitación que se enunció en 1746 para el posible intendente general, en el sentido de que quedasen fuera de su inspección el estanco del azogue y la Casa de Moneda, pasase a referirse al propio virrey en la real cédula de 1747.

En apenas un año, Ensenada había abandonado, al menos de momento, el proyecto de extender a Indias el régimen de intendentes o la posibilidad de crear un intendente general de Real Hacienda paralelo a la autoridad virreinal. Era en el propio virrey en quien se estaban depositando ahora las facultades previstas inicialmente para el intendente general de Real Hacienda. Ante la radical novedad que hubiese supuesto la instauración de este último cargo, verificada en la resistencia de los virreyes conde de Revillagigedo y conde de Superunda, en el caso de Perú, vemos que se optó por una reforma más mesurada:⁵⁰ ampliar las facultades de los virre-

⁵⁰ Para las razones esgrimidas ante Ensenada por los virreyes de Nueva España y Perú, y su cambio de estrategia, consúltese Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, pp. 106-108.

yes con miras a lograr los mismos fines de gobierno sobre los ramos de la Real Hacienda, su recaudación, administración y distribución, y la sujeción de los distintos superintendentes, contadores y ministros de rentas y dependencias. Con ello se creaba un esquema jerárquico que reposicionaba al virrey como cabeza indiscutible del Erario regio de Nueva España, aunque todavía quedaban ramos y dependencias privilegiadas.

Cabe apuntar que la reforma no implicaba un cambio en la manera en que se gestionaban los ramos del Erario regio, sino una derogación (ese fue el verbo empleado en la real cédula) de “la parte que toca a la inhibición de vuestro conocimiento”.⁵¹ Con base en ello, los virreyes conocerían todas las transacciones, condonaciones o remisiones de créditos que hiciesen los comisarios de rentas (superintendentes, contadores, comisarios), sin lo cual no tendrían validez. Asimismo, y gracias a esas facultades ampliadas, los virreyes tendrían noticia del manejo de los caudales que hiciesen los ministros comisionados encargados de los ramos y de sus existencias. Por lo que atañe a la jurisdicción, la real cédula de agosto de 1747 era taxativa: “las determinaciones o sentencias que tomaren o pronunciaren [los diversos comisionados] y para las providencias que política y gubernativamente aplicasen” (nótese el binomio: sentencias y providencias político-gubernativas) debía precederles “forzosamente vuestro conocimiento y aprobación”. Sin ello, las convenciones que hiciesen las diversas partes en los diversos negocios y litigios serían “nulas y de ningún efecto”.

El cambio era de enorme calado: para que la actuación gubernativa y judicial de los comisionados de rentas y dependencias fuese válida y, por tanto, de obligatorio cumplimiento, debía precederle el conocimiento del virrey. Con ello se sujetaba a su mando la acción de los jueces superintendentes administradores presentes en el Erario regio novohispano. La culminación del empoderamiento de los virreyes vino a continuación: todas las apelaciones que los diversos comisionados otorgasen de sus sentencias particulares debían dirigirse al virrey “y no como hasta aquí en la de lanzas, media anata y papel sellado o cualquiera otras para el Consejo de Hacienda, ni otro tribunal de estos Reinos”. Con esta resolución, el virrey adquiría una facultad que no había detentado hasta entonces, convirtiéndose en la instancia que recibía y determinaba las apelaciones de las sentencias pronunciadas por sus jueces natos. En caso de que las partes se sintiesen agraviadas por su resolución, se abría una tercera instancia, con

⁵¹ AGN, Reales cédulas originales, vol. 67, exp. 76, fs. 273vta-274.

los consiguientes costos y demora para los disconformes: el virrey debería dirigir los autos a “mi Real persona [...] por mano de mi secretario del Despacho Universal de Indias para que yo les dé el curso que tuviere por conveniente y corresponda a la mejor administración de justicia”.⁵² Vemos aquí la conformación de una nueva jerarquía de actuación y gobierno en el seno Erario regio. De una pluralidad de jueces y tribunales de rentas y dependencias privativos, en la que el virrey apenas tenía capacidad para imponer sus criterios (casos al margen eran los jueces oficiales reales y la Casa de Moneda de México, sobre los que sí tenía mando directo), se pasaba a un régimen jerárquico escalonado que partía de los jueces superintendentes administradores y/o contadores, ascendía a los virreyes y finalizada en el monarca, con la intervención de la vía reservada, que se veía caramente reforzada en este esquema, la cual, recordamos, era detentada en ese momento por el marqués de la Ensenada.⁵³

Como resultado de esta reconfiguración se otorgó una nueva facultad al virrey, en el sentido de poder suspender, mover o quitar a cualquier ministro que considerase que no cumplía sus obligaciones, con la única limitante de que no se dañase al Erario regio o los vasallos:

también os doy absoluto poder y facultad para que podáis suspender o mover o quitar a cualesquiera de los referidos ministros comisionados que abusaren de su jurisdicción, o no la ejercieren con recta administración de justicia sin perjuicio de mi Real Hacienda, y de cualesquiera de esos mis vasallos precediendo para esta determinación justa causa como no lo dudo de vuestra obligación, conciencia, rectitud y celo a mi servicio dándome cuenta de lo que en ello resolvieris, y de las causas que os hubiesen movido a ejecutarlo.⁵⁴

⁵² En este punto se hizo hincapié al virrey Revillagigedo para que cuidase las rentas de lanzas, media anata y papel sellado. AGN, Reales cédulas originales, vol. 67, exp. 76, fs. 276vta-277.

⁵³ La posición del secretario del Despacho de Indias se reforzó todavía más, merced una real orden de 4 de agosto de 1748, según la cual se mandó que todas “las dependencias y autos que se causen y formen en asunto y materia de Real Hacienda”, ya fuese por motivos de cobranzas de créditos, exacciones, fraudes, contrabandos, colusiones o malversaciones deberían remitirse al rey “por mano de su ministro de Indias, por quien privativamente corresponde, y no por la vía del Consejo de Indias como antes”. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1850, t. III, p. 45. Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016.

⁵⁴ AGN, Reales cédulas originales, vol. 67, exp. 76, fs. 277vta-278.

El “absoluto poder y facultad” que se otorgaba al virrey sólo venía moderado por la necesidad de que hubiese una “causa justa”,⁵⁵ de la cual debería informar al monarca. Ante posibles alegatos con base en ordenamientos previos que se hubiesen otorgado a los comisionados, el rey señaló de manera explícita: “derogo cualesquiera leyes, pragmáticas, cédulas y órdenes que hubiese en contrario dejándolas para lo demás en su fuerza y vigor”. De toda esta reforma sólo quedó al margen, como ya indicamos, la comisión de los “azogues y Casa de Moneda de México”. Cabe señalar que esta real orden de agosto de 1747, remitida por el marqués de la Ensenada al virrey conde de Revillagigedo, quedó asentada en los libros del oficio del gobierno virreinal de Nueva España el 18 de julio de 1748.⁵⁶

El tercer hito en el proceso que estamos tratando, se conecta directamente con las facultades otorgadas al virrey de Nueva España en la real cédula de agosto de 1747 y remite a una de las dependencias excluidas en ese momento: la Casa de la Moneda de México. Como ya sabemos, desde 1732, el superintendente de la ceca podía actuar “privativamente, sin excepción en lo gubernativo, providencial y contencioso”, aunque con una salvedad, “estar subordinado a las órdenes del virrey, que es y fuere, para darle cuenta de todo lo que fuese obrando”. A pesar de esta sujeción, el monarca determinó que las apelaciones a las sentencias del superintendente de la Casa de Moneda de México se conocerían únicamente en la Real Junta del Comercio y Moneda.⁵⁷

En este contexto, destaca el cambio que se produjo con motivo de la elaboración de las ordenanzas de la Casa de Moneda de México por parte del mencionado Gabriel Fernández Molinillo, superintendente de la ceca, que fueron redactadas en 1748 y aprobadas por Fernando VI el 1 de agosto de 1750.⁵⁸ En ellas resalta lo contemplado en la ordenanza quinta:

⁵⁵ Es decir, y de manera lógica, se imponía al virrey la misma limitante que el derecho común aplicaba para la relación que había entre el propio monarca y sus oficiales, según la cual la voluntad del monarca de apartar de su oficio a un sujeto debía estar justificada, mediando previamente crimen o culpa. Lo contrario hubiese significado que el príncipe actuaba de “forma arbitraria –sin causa–” y, por tanto, de manera despótica. Garriga, “Sobre el gobierno”, 2010, p. 731. Al respecto, véase lo dicho en el capítulo 2 de este libro.

⁵⁶ AGN, Reales cédulas originales, vol. 67, exp. 76, fs. 278-279.

⁵⁷ AGN, Casa de moneda, vol. 50, exp. 9. Al respecto, consúltese el capítulo 4 de este libro.

⁵⁸ Soria Murillo, *La Casa de Moneda*, 1994, pp. 50-56. Para las ordenanzas, véase Fonseca y Urrutúa, *Historia de Real*, 1845, t. 1, pp. 221-283.

Considerando que no es proporcionado ni decente a la autoridad de mi virrey, y a la multiplicidad de graves negocios que están a su cuidado, entender en los negocios civiles y criminales de la expresada mi Casa de Moneda en primera instancia, quiero que el superintendente corra con lo gubernativo, económico, directivo y providencial, inhibido privativamente de la Audiencia y demás tribunales, y que en las causas civiles y criminales que pertenezcan a la misma casa, no oiga ni admita mi virrey en primera instancia negocio alguno que compete a la jurisdicción de los superintendentes, sino que mande acudan ante él los que se presentaren en el superior gobierno.⁵⁹

Claramente se aprecia que las ordenanzas de 1750 mantenían la jurisdicción privativa en primera instancia del superintendente de la ceca en todas las causas que ocurriesen. Sin embargo, en cuanto a las apelaciones se alteraba lo previsto en 1732. Estableciendo una división por grados. En los “pleitos y causas” en los que el valor de lo reclamado no excediese 4 000 pesos, el procedimiento a seguir sería el siguiente: el superintendente de la ceca, con apoyo de un asesor letrado, las oiría y determinaría, pero la sentencia definitiva sería pronunciada por el virrey “con voto consultivo de la Audiencia”. Es decir, ya no sería la Junta del Comercio y Moneda la que resolvería las apelaciones, sino el virrey. En la medida en que los titulares del virreinato no eran jueces letrados, se entiende la obligación impuesta para que las sentencias que pronunciase el virrey recibiesen el parecer de la Audiencia, en este caso, la de México. Con ello se preservaban las formalidades del proceso. En los casos en que la querella superase el monto mencionado o que se tratase de causas criminales en las que se hubiese sentenciado con pena de muerte (algo previsto, por ejemplo, para los monederos falsos), se declaró “que el superintendente oiga las tales apelaciones para el propio virrey, y este las resuelva con voto consultivo del Acuerdo [de la Audiencia] en las materias civiles y en las criminales con el de la sala del crimen”.⁶⁰ En estas ocasiones el virrey debería informar al Consejo de Indias, aunque ello no implicaba la suspensión en la ejecución de las sentencias.

Con estas ordenanzas dejaba de tener efecto una de las reservas previstas en materia de apelaciones en la real cédula de agosto de 1747. A partir de entonces, la Casa de la Moneda de México quedaba equiparada

⁵⁹ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, p. 226.

⁶⁰ En estas causas, el tribunal de apelación previsto hasta entonces era la sala de justicia del Consejo de Indias. *Ibid.*, pp. 226-227.

al resto de rentas y dependencias que en dicha norma habían sido citadas (por ejemplo papel sellado, lanzas, etc.) en el sentido de que las apelaciones que se originasen en su seno serían sentenciadas por los virreyes. La única diferencia era que, ante los posibles elevados montos disputados y las penas afflictivas corporales que pudiesen establecerse, se articuló un procedimiento para la toma de la resolución más garantista, al obligar que las sentencias recibiesen previamente el voto consultivo de los oidores (causas civiles) o de los alcaldes del crimen de la Audiencia de México (causas criminales). Con esta reforma ya sólo quedaban dos grandes ramos del Erario regio fuera del superior gobierno de los virreyes: la bula de la santa cruzada y la renta de los azogues.

Precisamente, el cuarto momento en la reforma remite a la gracia apostólica. Como sabemos, la bula de la santa cruzada había quedado al margen de la superintendencia que ejercían los virreyes, desde su introducción en Nueva España en 1574. En este sentido, en noviembre de 1745, se promulgó un nuevo reglamento para el Consejo de Cruzada, bajo la dirección del marqués de la Ensenada, en su condición de ministro del Consejo de Estado y secretario del Despacho. Una medida que pretendió aumentar los ingresos de los fondos de cruzada, recortar los gastos del Consejo homónimo e incrementar los espacios receptores de recursos, caso de la plaza y castillos de Orán, en el norte de África.⁶¹ Sin embargo, la base para cambios más radicales tuvo que esperar al reinado de Fernando VI. En marzo de 1750, la Monarquía hispánica obtuvo del papa Benedicto XIV un breve que otorgaba a la corona la facultad de administrar el ramo de cruzada y sus productos, sin depender ya del comisario general de cruzada ni de sus comisarios subdelegados, cargos que, recordamos, detentaban miembros del estado eclesiástico.⁶² Como aplicación de las facultades que le otorgaba el breve papal, Fernando VI decretó en junio de ese mismo año la extinción del Consejo de Cruzada y el traspaso del gobierno de la bula de cruzada a la superintendencia general de Real Hacienda,⁶³ cargo que era desempeñado por el marqués de la Ensenada desde de 1743, en combinación con el

⁶¹ Desde 1691, y a diferencia de otros Consejos, no había experimentado reformas importantes. López Díaz, “La reforma del Consejo”, 2016, pp. 324-330.

⁶² Para el texto en latín y su traducción al español, véase “Breve del Papa Benedicto Décimo Cuarto, en que concede a Su majestad, y a los Reyes sus sucesores, plena y libre facultad de administrar, exigir y distribuir por sí, sin dependencia del Comisario General de Cruzada, ni de sus subdelegados, el producto de Cruzada y Subsidio”. Como puede apreciar el lector, el Breve también incluyó la renta del subsidio eclesiástico. AGN, Impresos oficiales, vol. 4, exp. 13, fs. 71-75vta.

⁶³ Martínez López-Cano, “El reglamento de 1752”, 2019, p. 111.

de secretario del Despacho de Hacienda.⁶⁴ Al año siguiente, según una real cédula de 12 de mayo de 1751, el monarca otorgó al virrey de Nueva España la superintendencia general y privativa del ramo de la santa cruzada,⁶⁵ misma que perdía el Tribunal de Cruzada de México, conservando sólo facultades en causas espirituales (falsedad, sustracción de bulas).⁶⁶ Con esta medida tuvo fin una situación que se arrastraba desde el último cuarto del siglo XVI, lo que redundó en la ampliación de las facultades que detentaban los virreyes de Nueva España.

El quinto y último hito fue la real cédula de Fernando VI, dada en Aranjuez el 30 de junio de 1751, y refrendada por el marqués de la Ensenada. Vale la pena detenerse en su estructura, a efectos del estudio de la faceta de superintendencia del Erario regio que estamos analizando. En este sentido, y como arranque, el monarca señaló al virrey conde de Revillagigedo que en la real orden de junio de 1746 y en la real cédula de agosto del año siguiente se le había concedido a él y a sus sucesores en sus empleos...

la absoluta facultad de tomar conocimiento de las alcabalas y demás ramos de mi Real Hacienda de ese reino de Nueva España, en los asientos de víveres, naipes, pólvora y otras [sic] cualesquiera que hubiere en él, como en las comisiones de lanzas, media anata, papel sellado, composiciones de tierras y demás, sin excepción alguna, por privilegiada y recomendada que fuese en las cédulas y órdenes que [...] se hubiesen expedido a reserva del ramo de azogues y superintendencia de la Real Casa de Moneda de esa ciudad de México.⁶⁷

El primer elemento que resalta en esta relatoría de dos normas que precedieron a la real cédula de 30 de junio de 1751 es que no se trataba de una mera paráfrasis o síntesis de lo estipulado previamente, sino una

⁶⁴ Dubet y Solbes Ferrí, *El rey, el ministro*, 2019, p. 560.

⁶⁵ En dicha real cédula se indicaba: “El Rey. Mi virrey, gobernador y capitán general de las Provincias de Nueva España, y presidente de mi Real Audiencia, que reside en la Ciudad de México. Considerando cuánto conviene a mi servicio que la administración del ramo de cruzada se establezca con corta diferencia de tiempo en todo el distrito de vuestro virreinato, y teniéndoois Yo por elegido para *que como Superintendente General le administréis y distribuyáis*, según la forma prevenida en el Breve. De su Santidad...” AGN, Impresos oficiales, vol. 4, exp. 13, f. 71.

⁶⁶ Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, p. 109; Martínez López-Cano, “El reglamento de 1752”, 2019, pp. 112-113.

⁶⁷ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, p. 184-185. Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 303-304, y Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, pp. 106-107.

declaración explícita de lo que se debía entender por ambas. Ahora bien, cabe preguntarse por la mención que se hacía a las alcabalas (“tomar conocimiento de las alcabalas y demás ramos de mi Real Hacienda”).

A pesar de que la real orden de junio de 1746 y la real cédula de agosto de 1747 habían asentado que el virrey era competente para conocer sobre el conjunto del Haber regio novohispano, la realidad es que, desde que el Consulado de Mercaderes de México había recuperado la gestión de las alcabalas a finales del siglo XVII, había logrado también nuevas condiciones de manejo que lo ubicaban fuera del conocimiento de los oficiales reales, la Contaduría General de Alcabalas o el Tribunal de Cuentas.⁶⁸ Ante ello, la real cédula de 1751, estaba otorgando de manera explícita a los virreyes el conocimiento y supervisión general sobre dicha renta, aunque estuviesen bajo el régimen de arrendamiento, como de hecho lo estaba en numerosas localidades.

El segundo elemento que destaca es la reiteración de la renta y el ingenio que habían quedado al margen del conocimiento de los virreyes (el estanco del azogue y la Casa de Moneda) en aquellas dos normas, mismas que, se había declarado, “habían de gobernarse debajo de las reglas con que estaban establecidos”. Sin embargo, la real cédula de junio de 1751 manifestaba que el ánimo del monarca era que el virrey de Nueva España tuviese “las mismas facultades que en España tiene el superintendente general de mi Real Hacienda⁶⁹ para recaudar, administrar y arrendar las rentas como más convenga al real servicio, sin hacer injusticia al vasallo”.⁷⁰ Como muestra de la equiparación planteada, el monarca nombró al virrey conde de Revillagigedo, y sus sucesores, “superintendente general de mi

⁶⁸ La Real Hacienda firmó sucesivos asientos con el Consulado de mercaderes de la ciudad de México entre 1694 y hasta 1753 (cabezones 6o. al 9o.), donde incluso, al menos en lo capitulado, el tribunal del Consulado logró que los libros contables en los que se registraba su actividad recaudadora no tuviesen que ser presentados ante el Tribunal de Cuentas de México, lo cual ocasionó conflictos con los virreyes. Para los diversos privilegios logrados por el Consulado a finales del siglo XVII en estos asientos, véase Valle Pavón, “La posición de la Corona”, 2018, pp. 568-662.

⁶⁹ Ya hemos indicado previamente que esta figura se creó en el Erario regio de Castilla en 1687, siendo su primer titular el marqués de los Vélez. Bermejo Cabrero, “Superintendencias en la Hacienda”, 1984. Un cargo que, con discontinuidad, no se consolidaría bajo esta denominación hasta 1721, con el marqués de Campoflorido. Muy posiblemente los cargos de superintendente general de rentas reales o de director general de Real Hacienda, existentes entre 1709 y 1720 (Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, pp. 559-560), compartiesen las facultades de los superintendentes generales de rentas; sin embargo, no contamos con un estudio monográfico que permita determinar comparativamente los alcances de estos diversos cometidos en los diferentes contextos.

⁷⁰ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, pp. 184-185.

Real Hacienda y de todos sus ramos, sin excepción de alguno, ni de los dos referidos de azogue y Casa de Moneda”.

¿Por qué reiterar, al menos en el caso de la Casa de Moneda, lo ya previsto en las ordenanzas de la Casa de la Moneda de México de 1750? Pensamos que obedece al hecho de que lo estipulado en 1750 se hallaba consignado en unas ordenanzas otorgadas para una dependencia particular, la ceca de México, mientras que ahora se enmarcaba en una disposición general para el gobierno de la Real Hacienda. Norma que, con las debidas adaptaciones, se expidió para el conjunto de los virreinos indios, con lo que se superaba con mucho el alcance de una ordenanza creada para un establecimiento específico.⁷¹

Con estas bases, la real cédula del 30 de junio de 1751 pasó a especificar varios de sus alcances como eran que el virrey podría...

tomar conocimiento del todo o parte de su administración, cómo y cuándo quisieris, y lo juzguéis conveniente para enteraros de su estado, cuenta y razón, existencia de caudales, su distribución, o para fomentar en ellos el aumento de mi Erario, o con otros motivos, usando de vuestro carácter y autoridad, según y como lo hace el superintendente general de mi Real Hacienda en estos ramos, pues os constituyo y quiero que lo seáis en toda la jurisdicción de vuestro virreinato en la misma forma.⁷²

Estas nuevas facultades otorgadas a los virreyes, a imagen del superintendente general de Real Hacienda de España, ampliaron enormemente su capacidad de actuación en materia gubernativa, tal y como describió la propia real cédula, puesto que abarcaba el control de los valores que generaban los diferentes rubros fiscales y de su distribución en los diversos compromisos que tenía la Real Hacienda, incluía la determinación del régimen de gestión de las rentas, estando capacitado para decidir si convenía la administración o el arrendamiento en un ramo concreto,⁷³ o el poder tomar conocimiento del estado financiero de los diversos gravámenes, su “cuenta y razón”, lo que implicaba que pudiese pedir las cuentas a cualquier ministro, oficial real o comisionado de rentas en el momento que conside-

⁷¹ Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 303, y Dubet, “El control del ‘Ministro de Hacienda’”, 2016, p. 42.

⁷² Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845, t. 1, pp. 184-185.

⁷³ Esta facultad se reiterará en una real cédula de 1 de julio de 1752. Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, p. 110.

rase oportuno por medio de cortes de caja, relaciones juradas o estados de caudales y existencias.

Y, sin embargo, esta misma real cédula hizo explícita a los virreyes superintendentes generales de Real Hacienda una clara advertencia en cuanto “a los negocios de justicia”.⁷⁴ En ese sentido, aunque el monarca ordenó que “ninguna Audiencia gobernadora, oficiales reales, ni otro algún ministro” pusiese “el menor embarazo, óbice ni reparo alguno” a la superintendencia general que detentarían los virreyes, lo que puede interpretarse como un valladar a que estas autoridades interviniesen en las cuestiones gubernativas desempeñadas por el virrey superintendente, se estableció que esto sería así:

a excepción de los negocios de justicia en que intervenga demanda de partes, o de alguno en contra o favor de mi Real Hacienda, pues en ese caso se deberán otorgar las apelaciones a la Audiencia que corresponda según lo prevenido por leyes, y seguirse según sus grados, conforme a derecho para el Consejo de Indias o a mi real persona, así como se hace en semejantes casos de las determinaciones del superintendente general de Real Hacienda de estos reinos, para el Consejo de Hacienda o mi real persona.⁷⁵

En el caso de que se interpusiese una apelación contra los autos de gobierno del virrey, y para mantener a cada uno en su derecho,⁷⁶ el rey ordenaba que se diese entrada a la Audiencia para la resolución de las apelaciones que en su caso se presentasen y, llegado el momento, que pudiese ascender la causa, bien al Consejo de Indias o al monarca, por intermediación de la vía reservada, para su resolución final. En este sentido, cabe percibir que esta salvaguarda jurisdiccional no cancelaba las funciones del virrey como instancia de apelación, cuando así lo hubiese hecho explícito el monarca (*v. g.* en las ordenanzas de la Casa de Moneda de México de 1750), en el marco de la jurisdicción especial erigida por el monarca desde el siglo XVI para las causas de Real Hacienda.

⁷⁴ La diferenciación entre lo gubernativo y lo contencioso era harto compleja, y sobre ella los juristas del XVIII elaboraron diversos criterios y posturas. Garriga, “Sobre el gobierno”, 2010, pp. 745-746.

⁷⁵ Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1845, t. I, p. 185. Para observar la similitud procedimental que establecía la real cédula de junio de 1751, entre lo que debía ocurrir en Nueva España y España, consúltese Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda”, 2012, pp. 686-687.

⁷⁶ Ese era el procedimiento que se seguía en los virreinos indios. Garriga, “Sobre el gobierno”, 2010, pp. 756. Toda actuación de gobierno podía ser reconducida a materia contenciosa. Agüero, “Las categorías básicas”, 2007, pp. 54-56.

En síntesis, la relevancia de la real cédula del 30 de junio de 1751 radica en que, por primera vez, el virrey de Nueva España recibió un nombramiento expreso como superintendente general del Erario regio, ubicándolo sin género de dudas sobre la variedad de contadurías, comisarías y superintendencias privativas e inhibitorias que existían en materia de rentas y dependencias hacendarias. Con ello se instauraba una cabeza rectora que, se esperaba, gobernaría todos los miembros del cuerpo de la Real Hacienda.

LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE REAL HACIENDA Y SUS CONTRAPESOS

Tras la recepción de esta real cédula en Nueva España, el virrey primer conde de Revillagigedo procedió a su cumplimiento, gracias a un decreto virreinal de 4 de noviembre de 1751, el cual fue comunicado a las diferentes oficinas y autoridades del reino para su conocimiento.⁷⁷ Sin dilación, el virrey novohispano comenzó a ejercer sus nuevas facultades.

El primer ramo que recibió una reestructuración general, adaptada a las condiciones propias de Nueva España, fue el de la bula de la santa cruzada, merced al reglamento del 29 de diciembre de 1752.⁷⁸ Este se elaboró a partir de informes y pareceres recabados desde octubre de 1751 y de los trabajos hechos en diversas juntas presididas por el virrey, en las que estuvieron presentes tres oidores de la Audiencia de México, entre ellos Domingo de Valcárcel, asesor de Cruzada, el recién nombrado superintendente de la Casa de Moneda, Pedro Núñez de Villavicencio, y un fiscal. Aunque dicha norma no modificó el régimen de asientos (la renta se continuaría rematando), sí implicó la extinción del tribunal de Cruzada, la reglamentación de los sueldos de los empleados de la renta o la continuidad en el depósito de sus fondos en la caja real de México, entre otros aspectos.⁷⁹

Otro ejemplo de esta actividad reformadora bajo la égida del virrey superintendente general de Real Hacienda, remite al cambio en el régimen de gestión de las alcabalas y la aduana de México. Un evento que, como veremos a continuación, permite apreciar la combinación de políticas origi-

⁷⁷ Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1845, t. I, p. 185.

⁷⁸ *Ibid.*, t. III, pp. 295-308.

⁷⁹ Para un estudio general sobre los diversos aspectos del reglamento de 1752, consúltese Martínez López-Cano, "El reglamento de 1752", 2019, pp. 119-123.

nadas en el siglo XVII, con la nueva realidad institucional de los virreyes en materia del Erario regio.

Como sabemos, desde que en 1694 el Consulado de Mercaderes de Nueva España recuperó la gestión de las alcabalas de la aduana de México, se habían firmado cuatro asientos por quindenios (los cabezones 6o. al 9o.), el último de los cuales finalizaría en diciembre de 1753. En ellos, la Real Hacienda de Nueva España recibió anualmente 260 000 pesos (6o. cabezón, 1694-1708) y 280 000 pesos (7o. a 9o. cabezones).⁸⁰ Es decir, en 45 años (1694-1739) lo negociado por el Erario regio sólo se había incrementado 7.6%. Sin embargo, gracias a la política seguida desde el gobierno del virrey marqués de Casafuerte (continuada por sus sucesores, en especial, el conde de Fuenclara y el conde de Revillagigedo) de no prolongar los contratos de arrendamiento más allá de cinco años en muchos de los distritos alcabatorios del reino, a fin de actualizar los montos a percibir, se había logrado que lo recaudado fuese superior en términos relativos a lo logrado en la ciudad de México.⁸¹

En este contexto, merced a una real cédula de 30 de noviembre de 1742 se ordenó al virrey conde de Fuenclara que “procurase adquirir extrajudicialmente y con el mayor secreto y reserva [...] las más seguras noticias acerca del valor y producto de las alcabalas [...] a fin de que se pudiese venir en el conocimiento del correspondiente valor en cada uno de los quince años”. El objetivo último era “la averiguación del legítimo precio de la renta”.⁸² Es decir, nos hallamos, como vimos previamente, ante la misma lógica que había llevado en 1673 a la creación de la aduana de Guadalajara y al cambio en el régimen de gestión del gravamen en dicha localidad (del arrendamiento a la administración, bajo el gobierno de un superintenden-

⁸⁰ Durante el noveno cabezón (1739-1753), al elevarse en 1744 un 33% la tasa a aplicar (de 6 a 8%), con motivo de la guerra contra Gran Bretaña, el Consulado tuvo que pagar anualmente 373 333 pesos (1744-1753). Smith, “Sales taxes”, 1948, p. 7. Cabe señalar que 6% era la tasa general, ya que ciertos productos o regiones enfrentaban un pago menor, ya fuese de 4 o 2%, especialmente, las más lejanas a la ciudad de México, ubicadas en el Septentrión. Todas ellas vieron cómo el gravamen se aumentó en 2%. Cabe señalar que este incremento en la presión fiscal se pensó como algo temporal, acotado a cinco años (así lo anunció el virrey conde de Fuenclara en un decreto emitido en 1744), aunque permaneció vigente hasta 1756. Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 140.

⁸¹ Para los arrendamientos de alcabalas en diversas localidades de Nueva España en la década de 1740, consúltese AGN, Indiferente virreinal, caja 6530, exp. 124 y Caja matriz, vol. 1165.

⁸² Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 30-31. Citado por Valle Pavón, “El consulado de mercaderes”, 1997, pp. 133-134.

te).⁸³ No conocemos si finalmente se recopiló esta información. Sin embargo, en una real orden de 24 de noviembre de 1750, dirigida al virrey conde de Revillagigedo, se reiteró este mandato, acotado ahora a conocer “con brevedad lo que hubiesen importado los derechos de las alcabalas, unión de armas y Armada de Barlovento en los años corridos del nono cabezón”, máxime cuando en las “demás ciudades del reino había ascendido el aumento de sus arrendamientos a doscientos por ciento”.⁸⁴ Una orden, como vemos, que estaba enfocada a la renegociación del contrato de las alcabalas de la ciudad de México, dado que, estimaba la corona, convenía que el Consulado continuase con el encabezando.

Entre 1750 y 1752, con harta antelación a la conclusión del 9º cabezón, el virrey conde de Revillagigedo mantuvo interlocución con diversos actores, caso del Consulado de Mercaderes, el Ayuntamiento de México o agentes privados interesados en el arrendamiento de las alcabalas de la capital (por ejemplo el coronel Juan Bautista Belauzarán, quien llegó a ofrecer un incremento de 250 000 pesos anuales a los 280 000 que satisfacía el Consulado). En esta tesitura, resalta la postura del propio virrey, manifestada en octubre de 1751, ostentando ya la facultad de superintendente general de Real Hacienda, en el sentido de que las alcabalas debían continuar encabezadas por el cuerpo consular, aunque debía aumentar su valor.

Ante los distintos pareceres, la corona tomó una decisión que iba a implicar una ruptura con la trayectoria vivida por las alcabalas de la ciudad de México desde hacía más de medio siglo. En una real orden del 23 de junio de 1752, transmitida por la vía reservada, el marqués de la

⁸³ Como precedente de esta medida, hay que referir que, en mayo de 1721, a dos años de finalizar el 7º cabezón del Consulado de México (1709-1723), y bajo el mismo razonamiento, el contador mayor del Tribunal de Cuentas de México, Isidro Nicolás Pardo, había consultado al Consejo de Indias la conveniencia de que los mercaderes presentasen al tribunal los libros contables del encabezamiento para “tener Vuestra Majestad noticia del valor de esta renta para que sirva de norte y gobernalle para el futuro arrendamiento en correspondencia o incumplimiento de la relación de valores que generalmente deben dar y dan todos los asentistas en cualquiera ramo que sea para venir por ella en conocimiento de lo que produce para aumento o disminución de su precio en los siguientes tiempos, o para administrarse de cuenta de Vuestra Majestad”. Esta consulta, tras el apoyo que recibió de Isidro de Velasco y Montoya y Alonso de Buendía, contadores del Consejo de Indias, fue elevada al monarca en mayo de 1722, “para cuando llegue el caso del nuevo arrendamiento se tenga presente esta representación para celebrarle con el aumento que fuese posible y no poniéndose en términos proporcionados se administre por la Real Hacienda”. En junio de 1727, el Tribunal de Cuentas de México reiteró la falta de información sobre las alcabalas de la ciudad de México y vio la necesidad de que se pusiese en administración, al menos por un periodo de cinco o seis años, a fin de recabarla y tener una mejor posición negociadora. AGI, México, leg. 733.

⁸⁴ Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 30-31.

Ensenada manifestó al virrey que la corona había tenido a bien “resolver y mandar que los ramos de Alcabalas, unión de armas y de Barlovento, se administrasen por cuenta de su Real Hacienda luego que cumpliese el actual cabezón”.⁸⁵ Un quiebre en la trayectoria de gestión que, sin embargo, compartía el mismo propósito de medidas adoptadas en el siglo XVII, dado que, como se informó al virrey, en una real orden de 2 de octubre de 1752, el cambio se acometía “para que la experiencia de su administración diese claro conocimiento del valor de sus productos”. Ante ello, el virrey conde de Revillagigedo informó al secretario de Indias que pondría todo en ejecución “en los términos que se le ordenaba”.⁸⁶ No hay que olvidar que la superintendencia general de Real Hacienda del virreinato se había establecido en el contexto del reforzamiento de la vía reservada de la secretaría del Despacho de Indias.

Haciendo uso de sus facultades como superintendente general de la Real Hacienda, Revillagigedo recabó informes de los contadores de la Aduana de México, en un ambiente de creciente malestar del Consulado de Mercaderes, el Ayuntamiento de México e, incluso, el clero (en especial, el regular), que veían en la medida una amenaza para los privilegios y exenciones que por la vía de los hechos habían gozado durante más de medio siglo en el pago de las alcabalas.⁸⁷ Con dicha información, el virrey formó “las ordenanzas primordiales” que con 140 artículos normarían el funcionamiento de las alcabalas y la aduana de la ciudad de México a partir de 1754, mismas que fueron hechas públicas por el virrey en un decreto de 26 de septiembre de 1753.⁸⁸ En su preámbulo, se reiteraba el sentido de la medida adoptada por el conde de Revillagigedo: “enseñando la experiencia, que no hay otra regla para averiguar el verdadero valor de las Rentas Reales, que la de una fiel y arreglada administración: en nombre de Su Majestad [...] [el virrey] ha resuelto, que por ahora, y desde el día primero de enero del año próximo de mil setecientos cincuenta y cuatro, se ponga en administración esta renta por cuenta de Su Majestad, hasta que se consiga la cierta noticia del verdadero valor de su producto”.⁸⁹ Con ello se hacía presente que el paso al régimen de administración continuaba siendo un instrumento de

⁸⁵ Para todo este proceso, consúltese Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 32-34.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 35-36.

⁸⁷ Valle Pavón, “El Consulado de comerciantes”, 1997, pp. 136-138, y Valle Menéndez, *Juan Francisco*, 1998, pp. 548-550.

⁸⁸ Garavaglia y Grosso, *Las alcabalas novohispanas*, 1987, pp. 77-136.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 81.

presión al servicio de la Real Hacienda y no un pretendido método óptimo de gestión de las rentas de la corona.

El aspecto que deseamos resaltar en este proceso es que, al igual que había ocurrido con las alcabalas de Guadalajara, México o Puebla en el último cuarto del siglo XVII, el paso al régimen de administración en 1754 fue acompañado de la instauración de un “juez superintendente y administrador” a quien debían obedecer “como a su Jefe todos los ministros empleados y dependientes de esta comisión y tendrá la facultad de multarlos y castigarlos por los excesos que cometieren [...] y tendrá el régimen y gobierno de la Casa de la Aduana, y de todo lo anexo y concerniente a esta dependencia” (artículo LXXVI de las ordenanzas).

Encontramos aquí reflejados, una vez más, los mismos caracteres de supervisión sobre los empleados sujetos a la autoridad comisionada, encargada, en este caso, de la renta de alcabalas de la ciudad de México, tal y como el virrey la ejercía desde el siglo XVI sobre los oficiales de las cajas reales. Este rasgo se mantuvo inalterablemente asociado a la faceta de superintendencia y era una de las tantas actividades que debería acometer el nuevo superintendente, junto a la de despachar comisarios y ministros a los lugares del reino que considerase para el cobro de los adeudos de los diferentes ramos, léase alcabalas, unión de armas o armada de Barlovento (artículo LXXVIII) o la de emitir bandos para publicar las providencias generales contenidas en las ordenanzas y cualquier otra “que en adelante se acordaren y pareciere conveniente publicar con esta solemnidad” (artículo LXXIX), entre otras responsabilidades para el buen gobierno de la renta. Unas actividades que tendrían una supervisión última ejercida, en este caso, por el “Superior gobierno”, que era detentado por un virrey, y que, como hemos indicado, había sido elevado en 1751 a la categoría de superintendente general de Real Hacienda de Nueva España.⁹⁰

⁹⁰ Otra de las manifestaciones de la sujeción del nuevo superintendente al virrey de Nueva España se halla en el cumplimiento que tuvo que hacer, al inicio de su gestión, de la “Instrucción secreta” que le ordenó cumplir el virrey conde de Revillagigedo, en el sentido de que no se hiciese novedad “sobre lo que el Consulado practicaba antes”, aunque se opusiese a lo estipulado en las propias ordenanzas aprobadas por el virrey en septiembre de 1753. La razón aducida por Revillagigedo al superintendente Del Mazo Calderón en dicha instrucción secreta señalaba: “La agitación que ha causado en esta ciudad la resolución del Rey de poner en administración sus reales alcabalas, la temeridad con que se pretende que las Leyes no tengan el efecto en el punto de las reventas, el dolor del Consulado en perder este arrendamiento, y el abrigo que estas especies han hallado en personas olvidadas de lo mucho que deben al Rey y a sus obligaciones, da motivo a esta Instrucción templando en el modo tan solamente y no en la sustancia la ordenanza...”. “Copia de la Instrucción secreta que ha de observar D. José del Mazo Calderón Superintendente Administrador de las Reales

Por lo que atañe a la materia judicial, el superintendente de la aduana de México tendría “jurisdicción privativa e inhibitoria de todos, y cualesquiera jueces y tribunales del Reino, con la cual conozca y proceda en primera instancia contra los causantes y deudores de alcabala”. La manera de actuar en las causas era que el superintendente se ajustase a todos los reglamentos previstos (“las leyes de una y otra recopilación”, es decir, la Nueva Recopilación de Leyes de Castilla de 1567 y la de leyes de Indias de 1680, y las “novísimas cédulas y órdenes reales”) y, en los casos en que se requiera, recibir “vista y audiencia del fiscal” de la Audiencia de México. Este, se indicaba, era el procedimiento que se seguía “por lo oficiales reales de estas cajas y por los contadores de tributos y alcabalas”. Asimismo, el superintendente recibiría el parecer del asesor letrado que se nombrase. Con todo ello, y según los pleitos, pronunciaría sus sentencias. Por lo que atañe a los recursos “de las sentencias definitivas que pronunciare, si las apelaren”, y una vez se hubiese satisfecho por los causantes el adeudo de las alcabalas disputado (era clara la voluntad de proteger el Haber regio), el superintendente las otorgaría “para este Superior Gobierno y superintendencia general de Real Hacienda, o para ante la Real Audiencia, únicamente en los casos que respectivamente correspondan a una y otra jurisdicción” (artículo LXXVII). Mientras que la jurisdicción contenciosa en primera instancia quedaba claramente establecida en las ordenanzas de septiembre de 1753, las dos vías previstas para las apelaciones (el virrey superintendente general y la Real Audiencia), al estar formulada de manera tan genérica como “en los casos que respectivamente correspondan a una y otra jurisdicción”, sería fuente de conflictos posteriores.

Aunque no conocemos la fecha exacta, entre septiembre y octubre de 1753 se nombró al superintendente de la aduana, junto al resto de los principales oficiales y ministros de la renta (tesorero, contador principal, escribano, alcaide de la casa de la Aduana, etc.), pues en octubre de ese año el virrey conde Revillagigedo informó a la corona de los nuevos empleados, es decir, pocos meses antes de que se produjese el cambio en el régimen de gestión.⁹¹ Al respecto, destaca el perfil del primer comisionado rector de la renta, José

Alcabalas de esta Ciudad...”, en AGI, México, leg. 2093. Sólo se debía hacer pública esta instrucción, aunque de manera discreta, en caso de que el superintendente fuese reconvenido, ante el incumplimiento de las ordenanzas, o cuando hubiese diferendo con el Tribunal de Cuentas de México.

⁹¹ Fonseca y Urrutía, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 50.

del Mazo Calderón (1753-1760),⁹² que formaba parte de una familia de nobles de bajo rango (hidalgos) procedente del arzobispado de Burgos.⁹³ En los años previos a su nombramiento como superintendente, concretamente desde el 22 de marzo de 1745, se había desempeñado, primero, como oficial real contador de la caja matriz de México, hasta el 27 de abril de 1750, cuando pasó a ocupar de manera interina el oficio de tesorero de la misma dependencia regia.⁹⁴ Es decir, para el desempeño de la superintendencia de la aduana más importante del reino no se acudió, como había sido habitual en el siglo XVII y las primeras décadas del setecientos en las diversas superintendencias de rentas y dependencias, a miembros de las Audiencias de Guadalajara o México, sino a un empleado experimentado en las tareas de gestión de la propia Real Hacienda, como había ocurrido antes, aunque de forma excepcional, con Juan José de Veytia y Linaje (aduana de México, aduana de Puebla, estanco del azogue) o con Pedro Núñez de Villavicencio (Real Casa de Moneda de México). Ello iba consolidando un perfil que, junto al de miembros del ejército y la armada, se haría común en la segunda mitad del siglo XVIII.

Adicionalmente, al observar de manera conjunta lo establecido en las ordenanzas de 1753 para la aduana de México, lo estipulado en 1750 para la Casa de Moneda de México y lo contemplado en la real cédula de agosto de 1747, en especial para las rentas de lanzas, media anata y papel sellado, se aprecia que la figura del virrey superintendente de Real Hacienda de Nueva España se iba consolidando no sólo como cabeza rectora del cuerpo de la Real Hacienda, sino también como instancia donde se resolvían las apelaciones de las sentencias (o al menos una parte de ellas) que emitiesen los superintendentes de establecimientos hacendarios de importancia tan enorme para el Erario regio como eran la Casa de la Moneda de México, el mayor productor de monedas de plata del siglo XVIII, o la aduana de la ciudad de México, la principal urbe mercantil de todo el continente americano en la misma centuria.

Y, sin embargo, había contrapesos. El primero, se ubicaba en la corte. La superintendencia general de Real Hacienda de Nueva España, en tanto

⁹² El superintendente de la Aduana de México, José del Mazo Calderón, falleció en julio de 1760, siendo sustituido de manera interina por Francisco Ignacio Alarcón, oficial real de la caja de Veracruz. Torre Villar, *Instrucciones y memorias*, 1991, t. II, p. 946.

⁹³ Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 275-276.

⁹⁴ AGN, Indiferente virreinal, caja 4131, exp. 2, fs. 1-1vta. Para registros contables de su actividad como oficial real en la caja matriz de México entre 1746 y 1751, véase AGN, Caja matriz, vol. 11, vol. 77, vol. 525, vol. 1204 y vol. 1329.

gobierno unipersonal, quedaba sometida jerárquicamente a la supervisión y las órdenes regias transmitidas y ejecutadas por la vía reservada que era ejercida por el secretario del Despacho Universal de Indias, en detrimento de otras instancias como, por ejemplo, el Consejo de Indias, colocando así un valladar a las posibles extralimitaciones que pudiesen cometer los virreyes en el ejercicio de la superintendencia general.⁹⁵ Pero ese no era el único contrapeso. El gobierno unipersonal del Erario regio desplegado por los virreyes superintendentes generales de Nueva España tuvo que ajustar también sus actuaciones a una institución que para entonces era más que centenaria: la Junta de Real Hacienda.

Aunque carecemos de un estudio monográfico sobre su composición y actuación entre el último tercio del siglo XVII y la década de 1770,⁹⁶ contamos con evidencias que señalan que la Junta de Real Hacienda fue una entidad que continuó funcionando como un órgano consultivo al servicio del virrey y como un cuerpo colegiado deliberativo y de gobierno (bajo un régimen de votaciones, en caso de discrepancia) que, además, modificó su composición. En este sentido, y para un momento posterior al que estamos tratando, sin que haya nada que nos haga suponer que no existiese un régimen semejante, hallamos una real orden de 9 de junio de 1777 que versó sobre el “método de precedencia y orden de asientos entre los ministros que componen la Junta de Real Hacienda de esta Capital”.⁹⁷ Más allá de la cuestión de protocolo, en dicha real orden se observa la variedad de cargos que conformaban estas juntas en la década de 1770, si lo comparamos con la composición que vimos tenían en el siglo XVI (virrey, fiscal de la Audiencia y los tres oficiales de la caja real de México) y XVII (virrey, oidor de la Audiencia y los tres oficiales reales mencionados). Al respecto, hallamos presentes los siguientes miembros: el virrey, el regente de la Audiencia, su oidor decano y subdecano, el superintendente de la Casa de Moneda, el fiscal de la Audiencia de México, el regente y dos contadores mayores del Tribunal de Cuentas, el superintendente juez administrador general de

⁹⁵ Dubet, “El marqués de la Ensenada”, 2016, pp. 111-113.

⁹⁶ El trabajo más prolijo con el que contamos, referido a la Junta de Hacienda de Nueva España, es el de José Luis Galván Hernández, en especial por lo que atañe al periodo 1654-1664. Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017.

⁹⁷ Ventura Beleña, *Recopilación sumaria*, 1787, pp. 95-96. Citado por Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017, pp. 25-25.

alcabalas,⁹⁸ el administrador general de tributos y los oficiales reales de la caja matriz de México.

De la mera enumeración no sólo destaca el crecimiento de los componentes que integraban las juntas, sino también la diversificación de instancias representadas. Además del virrey, la Real Audiencia y la caja real de México, aparecen el Tribunal de Cuentas, la Casa de Moneda, la Administración General de Alcabalas y la Contaduría General de Tributos, es decir, gran parte de las entidades más relevantes del gobierno del Erario regio de Nueva España, de las que sólo cabe echar en falta, en ese momento, a la Dirección General del Estanco del Tabaco y la de las Rentas de Pólvara y Naipes.

Por normas posteriores, sabemos que estas nuevas dependencias también llegaron a la Junta de Real Hacienda. Por ejemplo, en la real orden del 22 de agosto de 1778 se estipuló el “lugar y asiento” de los directores de la renta del tabaco “en cualquiera junta a que concurren”, ubicándolos inmediatamente después de los contadores mayores del Tribunal de Cuentas.⁹⁹ Aunque no se hace mención explícita a las Juntas de Real Hacienda cabe suponer, al menos, que podían ser convocados a algunas de ellas, en caso de que se tratasen puntos referidos a dicho estanco, de ahí que se tuviese que normar la posición que ocuparían.

Una composición similar y con similares fines se producía con las denominadas Juntas de Guerra y Hacienda; una denominación que remitía al estudio y deliberación en torno a una problemática relativa al ramo de guerra, pero que tenía implicaciones para el Erario regio. Así, por ejemplo, en la junta que se celebró el 6 de mayo de 1773, referida al arreglo del Departamento de Marina de San Blas y la península de Californias, vemos que estuvieron presentes, además del virrey, el decano de la Real Audiencia de México, que detentaba también el cargo de superintendente general de azogues y era auditor de guerra, el subdecano y el fiscal de dicha Audiencia, el regente y el contador mayor del Tribunal de Cuentas, los oficiales reales de la caja matriz, el contador general de reales tributos y el contador general de reales alcabalas.¹⁰⁰ Vemos aquí al virrey superintendente general flanqueado por los tribunales, superintendentes y contadores más importantes del

⁹⁸ Dado que, en 1776, como veremos en el próximo capítulo, desaparecería la Contaduría General de Alcabalas, su lugar fue ocupado por este “superintendente juez administrador general de alcabalas”, cargo que era detentado entonces (1777) por el superintendente de la aduana de México.

⁹⁹ Ventura Beleña, *Recopilación sumaria*, 1787, p. 96.

¹⁰⁰ *La administración de D. Frey*, 1936, t. II, pp. 127-129.

Erario regio para tratar y acordar las medidas en torno a la financiación, en este caso, de dos puntos estratégicos para la defensa del virreinato en el ámbito de la costa del Pacífico.

Poco más podemos añadir ahora. Faltan estudios que permitan dilucidar de manera amplia la frecuencia, el funcionamiento y composición de estas juntas en el siglo XVIII. Lo cual no impide apreciar su existencia y, por tanto, su función como entidad colegiada generadora de consejo, debate y decisiones para el gobierno y manejo del Erario regio de Nueva España de las cuales no podía eximirse el virrey. Era el típico juego de pesos y contrapesos del gobierno de la Monarquía hispánica.

Para finalizar, hay que señalar que este desarrollo institucional del Erario regio de Nueva España en el ámbito de su gobierno y estructura experimentaría notables transformaciones a partir de la década de 1760. Cambios que se relacionan con la visita general de tribunales y Real Hacienda que desplegaría José de Gálvez y su posterior gobierno ministerial en la Secretaría del Despacho Universal de Indias.

CAPÍTULO 6.

DIRECTORES Y ADMINISTRADORES. LA IRRUPCIÓN DE NUEVOS OFICIOS Y LA CONSOLIDACIÓN DEL VIRREY COMO INSTANCIA DE APELACIÓN EN EL ERARIO REGIO DE NUEVA ESPAÑA (1764-1781)

La derrota ante Gran Bretaña en la guerra de los Siete Años (1756-1763) provocó un despliegue sin precedentes, por su número y sucesión, en breve tiempo, de reformas en el Erario regio de Nueva España,¹ que abarcó la creación de nuevas rentas, con el estanco del tabaco como caso paradigmático, la modificación de la reglamentación de oficinas y ramos, la reordenación del gasto de la Real Hacienda y la formulación de proyectos detallados (y no meros planteamientos genéricos), enfocados en la introducción de intendentes de provincia competentes, entre otros ámbitos y de manera central, en la materia o causa de Hacienda.² Medidas que cabe encuadrar en el enorme esfuerzo fiscal que se demandaría al Gazofilacio Regio novohispano (especialmente críticos fueron los años 1764-1769) para sufragar el incremento de tropas regulares en el propio territorio, el envío de situados mucho más copiosos al Gran Caribe (La Habana, Puerto Rico, Nueva Orleans, Santo Domingo, Cumaná, etc.),

¹ La reforma fue general para el conjunto de las Indias occidentales y orientales bajo el dominio de la corona, iniciándose en el mismo lugar que había vivido la peor derrota: Cuba. Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales*, 2007, y Kuethe y Andrien, *The Spanish Atlantic*, 2014.

² Como tales formaron parte de las diversas medidas que la historiografía de finales de la década 1960 denominó como “la revolución en el gobierno”, según David Brading (*Mineros y comerciantes*, 1975, primera edición en inglés de 1971, sobre trabajos realizados entre 1966-1969) o “la reforma administrativa general”, en palabras de Horst Pietschmann (*Las reformas borbónicas*, 1996, primera edición en alemán de 1972, a partir de su tesis doctoral defendida en 1969) y que acabarían siendo subsumidas en la década de 1970 por una categoría mucho más totalizante que, sin embargo, diluyó el potencial explicativo diferencial de ambas posturas: las reformas borbónicas. Sánchez Santiró, “Las reformas borbónicas”, 2016, pp. 37-38.

el pago del situado de Filipinas y, en la medida de lo posible, el envío de remesas al Erario regio español.³

En este orden de cosas, el elemento que deseamos atender ahora remite a la irrupción en el gobierno de la Real Hacienda de la figura de directores y administradores de rentas y dependencias. Unos empleados de la corona que cabe contraponer a la de los anteriores superintendentes, a fin de valorar si meramente nos encontramos ante un cambio de denominación o si, por el contrario, se puede vislumbrar una alteración en la manera de concebir a dichos empleados regios y, por tanto, en el modo de dirigir y gestionar la Real Hacienda de Nueva España, tal y como se habían desarrollado estas facetas desde mediados del siglo XVII, con la aparición y posterior proliferación de los superintendentes.⁴

Para seguir esta argumentación, consideramos que es útil, a efectos expositivos, mantener un orden temático-cronológico, a fin de apreciar la lógica que guió las prioridades del principal promotor de los cambios, el marqués de Esquilache, secretario del Despacho de Hacienda (1759-1766),⁵ así como la de sus ejecutores fundamentales en el ámbito del Erario regio de Nueva España, el visitador general de tribunales y Real Hacienda, José de Gálvez (1765-1771) y el virrey marqués de Croix (1766-1771),⁶ un campo de acción en el que el titular de la secretaría del Despacho de Marina e Indias, Julián de Arriaga (1754-1776), ocupó un papel menor, a

³ El déficit en el que incurriría el Erario regio novohispano obligó a reactivar la política de suplementos y préstamos durante el gobierno virreinal del marqués de Cruillas o la toma, a título de reintegro, de fondos depositados en el tesoro regio que no le pertenecían (*v. g.* depósitos judiciales y de bienes de difuntos) pero también hizo impostergable el acometer reformas tributarias y de gobierno del Erario regio. Antolín Espino, “El virrey marqués”, 1967, pp. 113-115, 125-132, y Navarro García, “El virrey marqués”, 1967, pp. 205-206, 333-343. Para el ejército en Nueva España y los costos económicos que representó la ampliación de efectivos y dotaciones para la Real Hacienda, véase Archer, *El ejército en el México*, 1983, y Sánchez Santiró, “El gasto público”, 2015.

⁴ Por lo que atañe al Erario regio de España la convivencia de superintendentes y directores de rentas se puede rastrear desde la década de 1730. Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 83-93.

⁵ Muy probablemente también ejerció el cargo de superintendente general de Real Hacienda. Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, p. 561.

⁶ La historiografía al respecto es ingente, de entre ella destacamos la obra clásica de Herbert Ingram Priestley (*José de Gálvez*, 1916), que sigue siendo un referente al que se acude en la discusión historiográfica, pasando por los trabajos de Eduardo Arcila Fariás (*El siglo ilustrado*, 1955), Luis Navarro García (“El virrey marqués”, 1967), David Brading (*Mineros y comerciantes*, 1975) y Horst Pietschmann (*Las reformas borbónicas*, 1996), hasta llegar a obras recientes como la de Philippe Castejón que han reevaluado la acción reformista del visitador José de Gálvez durante su gestión en Nueva España, y la labor de gobierno que desarrolló como secretario del Despacho de Indias (Castejón, “Réformer la monarchie espagnole”, 2014 y *Réformer l’empire*, 2020).

remolque de las medidas adoptadas por la secretaría de Hacienda (proyectos, reglamentos, decretos, etc.), en manos, como acabamos de indicar, de Esquilache y del que sería su sucesor en el cargo, Miguel de Múzquiz.⁷

LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ESTANCO DEL TABACO (1764-1768)

Una prioridad de la corona fue lograr el incremento de los ingresos regulares del Erario regio de Nueva España. Sin ello era inviable que se pudiese financiar el elevado gasto que se le encomendó en materia de defensa. Como plasmación de esta política se introduciría un nuevo rubro fiscal en el seno de la Real Hacienda: el estanco del tabaco.

Aunque la renta del tabaco ya se encontraba presente en los Erarios regios de Cuba (1717) y Perú (1752),⁸ Nueva España había quedado al margen, no obstante las iniciativas que se plantearon en el bienio 1727-1728, en el contexto de la Junta de Medios creada por el virrey marqués de Casafuerte, destinada a elevar los ingresos de la Real Hacienda novohispana,⁹ o las que desplegaron agentes particulares entre 1743 y 1746 para que el tabaco se estancase, mismas que fueron rechazadas por las autoridades de la Real Hacienda novohispana.¹⁰ Sin embargo, durante el ministerio del marqués de Esquilache, volvió a impulsarse la erección del estanco de tabacos en Nueva España.¹¹ En 1761, el secretario de Indias, Julián de Arriaga,

⁷ Baudot Monroy, “Orígenes familiares”, 2004, pp. 182-184; Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales*, 2007, pp. 190-191, 282-283, y Castejón, “Réformer la monarchie”, 2014, pp. 23-24.

⁸ Para el temprano caso de Cuba, véase Luxán Meléndez y Gárate Ojanguren, “La segunda factoría”, 2015, y Náter, *Redes del imperio*, 2017, pp. 69-106. En el caso Perú, la instauración del estanco se logró gracias a diversas medidas emprendidas durante el ministerio del marqués de la Ensenada, en la década de 1740 (Pearce, *The origins of Bourbon*, 2014). Para 1753, el estanco del virreinato peruano se había extendido a Chile, toda vez que en 1755 ya abarcaba todo el Alto Perú y Buenos Aires, en este caso, dependiendo del estanco chileno. Luxán Meléndez, “El proceso de construcción”, 2018, p. 11.

⁹ En el marco de un mandato regio de Felipe V destinado a “discurrir medios lícitos con que aumentar la Real Hacienda tan fatigada de este Reino”, se planteó en una junta celebrada en octubre de 1727 estancar el tabaco. Propuesta que fue desestimada, acordándose en su lugar duplicar la alcabala que pagaba el comercio de la hoja de tabaco. “Testimonios de la Junta de medios para aumentar la Real Hacienda en Nueva España el año de 1728, remitidos a la vía reservada el año de 1740”, en AGI, Indiferente, leg. 93. Escamilla González, “Urgencia militar”, 2015, pp. 254-255.

¹⁰ Para la síntesis de este proceso fallido, véase Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 335-338.

¹¹ Luxán Meléndez, “El proceso de construcción”, 2018, pp. 8 y 12.

remitió una directiva en este sentido al virrey marqués de Cruillas, la cual no fue desplegada ante el estallido de la guerra de los Siete Años.¹²

Finalizado el conflicto, la corona reiteró sus órdenes al virrey, merced a una real cédula de 13 de agosto de 1764. Con base en ella se formó en Nueva España una junta *ad hoc* en la que se decidió que el estanco se iniciase con la compra de tabaco en polvo de La Habana para su venta en el territorio novohispano. La primera remesa llegó en octubre de 1764, cuyo expendio se encargó al comerciante y capitán de milicias, Juan José Echeveste, previo depósito de una fianza de 12 000 pesos.¹³ Sin embargo, hay un aspecto que deseamos resaltar en dicha junta: desde su formación se constituyó la figura de un “juez conservador” de la renta del tabaco, cargo que sería ejercido por el virrey, y la del director de la renta, puesto desempeñado en este caso por Jacinto Díez de Espinosa, que había llegado a Nueva España en noviembre de 1764 para ejercer tal cometido, acompañando a la expedición militar que iba al mando de Juan Villalba.¹⁴ Veremos que esta separación de cargos y funciones se mantendría con posterioridad.

En junio de 1765, la junta presidida por el virrey marqués de Cruillas adoptó una resolución que, tras la llegada del nuevo visitador, José de Gálvez, en julio de ese mismo año, llegaría a ser una fuente de conflictos:¹⁵ la renta del tabaco se establecería en el reino mediante la firma de diversos contratos de arrendamiento, con excepción del territorio del arzobispado de México, que se gestionaría en administración, lo cual contravenía las órdenes iniciales que había recibido Díez de Espinosa en el sentido de que toda la renta debía ser administrada. La resolución se publicó en un bando fechado el 16 de junio de 1765.¹⁶

La instauración del estanco del tabaco enfrentó muchos obstáculos (falta de financiación, rechazo de los comerciantes y poblaciones afectadas,

¹² Priestley, *José de Gálvez*, 1916, p. 142, y Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014 (1a. edición en inglés en 1992), p. 68.

¹³ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 354-355 y 364, y Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014, p. 75. Echeveste llegará a ocupar, como veremos, diversos puestos clave en varios ramos del Erario regio de Nueva España en las décadas de 1760 y 1770, al igual que otros comerciantes que fueron aliados político de José de Gálvez. Gutiérrez López, “José de Gálvez”, 2016, pp. 47-48.

¹⁴ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 354-355, y McWatters, “The Royal Tobacco”, 1978, p. 30.

¹⁵ En la mencionada expedición de 1764 comandada por Juan Villalba iba también Francisco Armona, quien había sido nombrado visitador general de tribunales y Real Hacienda. Sin embargo, Armona falleció en la travesía, lo que llevaría al nombramiento de un sustituto en 1765: José de Gálvez.

¹⁶ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 357, y Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 145-146.

problemas logísticos para la producción, almacenaje y distribución de la hoja de tabaco, etc.). De hecho, a finales de 1765 sólo existía en la ciudad de México y sus alrededores, toda vez que financieramente estaba al borde de la bancarrota. En estas condiciones fue que Gálvez comenzó a participar en las sesiones de la junta.¹⁷ En breve tiempo, logró imponer la orden regia de que la renta se administrase en su integridad y pudo refinanciar las deudas acumuladas, gracias a diversos préstamos concedidos por el comercio de Cádiz, vía el diputado de su Consulado en Nueva España, y a los fondos aportados por comerciantes de la ciudad de México y el puerto de Veracruz, entre los cuales se hallaban Juan José Echeveste y Pedro Antonio de Cossío.¹⁸ Sin embargo, Cruillas y Díez de Espinosa criticaron lo que consideraron “excesos” del visitador y reiteraron la conveniencia de que la renta se gestionase en régimen de arrendamiento. En este contexto, intervino el secretario de Hacienda, marqués de Esquilache, quien ordenó en febrero de 1766 que la junta se disolviese, algo que, como veremos, no ocurrió, aunque sí vio muy mermadas sus atribuciones.¹⁹

En paralelo a estas acciones, el marqués de Esquilache, y dada su condición de superintendente general de Real Hacienda y del Ramo del Tabaco, nombró al propio visitador Gálvez superintendente del estanco del tabaco por subdelegación del ministro, lo que le permitió actuar sin interferencias hasta el arribo del nuevo virrey, marqués de Croix, a quien se le encomendó entonces el manejo del estanco dada su condición de superintendente general de “todos los ramos de la Real Hacienda”, según una real orden del 26 de mayo de 1766.²⁰ A partir de entonces, los virreyes de Nueva España adquirieron un nuevo título en el ámbito de la Real

¹⁷ Una participación que fue previa incluso a la publicación que se haría en México a principios de 1766 de la visita que iba a acometer José de Gálvez, dado que desde julio de 1765 ya se encontraba en Nueva España. Carta de 15 de octubre de 1765 de José de Gálvez al marqués de Esquilache. Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, leg. 2256.

¹⁸ Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 146-147, 149. Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014, p. 82, y Gutiérrez López, “José de Gálvez”, 2016, pp. 47-48.

¹⁹ Sobre esta Junta, el visitador informó al marqués de Esquilache: “bien que no debo ocultar a Vuestra Excelencia que nada perjudicará más tanto como la necesidad en que actualmente me veo de embarazarme con la Junta, cuya lentitud y desavenencia por los diversos fines que cada uno de sus individuos se propone ocasiona perjudicialísimo retardo en las providencias, y a mí el mayor trabajo en que se resuelvan las que son más justas y eficaces, cuando al fin yo lo he hecho y debo hacer todo”. Carta de 15 de octubre de 1765 de José de Gálvez al marqués de Esquilache. AGI, México, leg. 2256.

²⁰ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 362, y Priestley, *José de Gálvez*, 1916, p. 150; Díaz-Trechuelo Spínola, Rodríguez Baena y Pajarón Parody, “Antonio María”, 1967, p. 504.

Hacienda, tal y como se aprecia en el arranque de las ordenanzas que se expedirían posteriormente para el estanco del tabaco (marzo de 1768):

Don Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix, caballero del Orden de Calatrava, comendador de Molinos y Laguna Rota en la misma Orden, teniente general de los Reales Ejércitos de S. M. virrey gobernador y capitán general del Reino de Nueva España, presidente de su Real Audiencia, *superintendente general de Real Hacienda y ramo del Tabaco de él, presidente de la Junta y Juez Conservador de este ramo*, subdelegado general del establecimiento de correos marítimos en el mismo Reino.²¹

La importancia que se atribuyó al estanco del tabaco se aprecia cuando se observa la orden regia de que la renta tenía que manejarse “con absoluta independencia y separación de las otras rentas ordinarias y Tribunales de Real Hacienda”, con el fin último de que sus ingresos netos se remitiesen “a España para subvenir en parte a las urgencias de la corona”.²² De esta condición derivaría la mención explícita que hubo en los títulos de los virreyes como superintendentes del ramo de tabacos, cuando bien a bien era algo que podía haber quedado implícito en el título de superintendente general de Real Hacienda, que ostentaban los virreyes desde 1751.

La superintendencia del ramo del tabaco adscrita a los virreyes de Nueva España fue simultánea al cargo de director de la renta, pero con una modificación. Tras los conflictos vividos con Jacinto Díez de Espinosa, el visitador José Gálvez decidió nombrar en 1766 a un “codirector” de la renta, Antonio del Frago, quien se desempeñaba hasta entonces como contador del estanco del tabaco.²³ Una dirección colegiada que buscó debilitar la resistencia de Díez Espinosa a la orientación que estaba dando el visitador a la renta.²⁴

²¹ *Ordenanzas de la Real*, 1768, p. 1. Las cursivas son nuestras.

²² Así lo señaló José de Gálvez en su informe al virrey Bucareli en 1771. *Informe del marqués*, 2002, p. 54.

²³ *Ibid.*, p. 30.

²⁴ En octubre de 1765, es decir, apenas llegado a Nueva España, Gálvez informó a Esquilache lo ocurrido con Díez de Espinosa: “Esto es hablar a Vuestra Excelencia en confianza, y con aquel lenguaje lleno de verdad y pureza con que le ofrecí hacerlo, y que me era inseparable, hasta el sepulcro. Por lo mismo anticipo a Vuestra Excelencia la noticia, ínterin van los documentos comprobantes, de que *Espinosa nos ha salido una gran calavera*, y que me ha sido preciso atarle bien las manos para que se verifique tener el Rey renta del tabaco.” Carta de 15 de octubre de 1765 de José de Gálvez al marqués de Esquilache. AGI, México, leg. 2256. Las cursivas son nuestras. McWatters, “The Royal Tobacco”, 1978, p. 38.

Las funciones básicas previstas inicialmente para el que iba a ser el primer director de la renta del tabaco se determinaron en una real cédula de 13 de agosto de 1764. En ellas, el rey estableció las “obligaciones del director” del estanco, mismas que delimitaban los alcances de otros cargos del Real Haber con los que podía haber traslapes. En este sentido, los acuerdos que “en todo lo gubernativo y del mejor servicio de la renta” tomase la junta encargada de instaurar el estanco debían acordarse con el director. Es decir, el director debía conferenciar con la junta en materia de dirección del estanco; sin embargo, el rey declaró que todo lo referido al “gobierno económico de la Casa del real estanco” era de su cuidado exclusivo. En este sentido, además de tener que vivir en la casa del estanco, el director debía distribuir las oficinas necesarias a su despacho y para la contaduría, la tesorería, los almacenes y las tercenas, “para que puedan expedir sin embarazo, ni confusión los negocios, que respectivamente les tocan”. También recibiría y revisaría la calidad de todas las partidas de tabaco en polvo y hoja que llegasen, mandaría que el contador de la renta tomase razón de los envíos y dispondría que los fieles del estanco condujesen los tabacos a los almacenes para su custodia. Dichas instalaciones quedarían bajo su inspección, evitando que “se deterioren o adquieran defecto o vicio por humedad u otra razón”. En cuanto al empleo de los recursos, el director podría librar a partir de los propios ingresos del estanco las cantidades que fuesen necesarias para su funcionamiento (compras de los tabacos y pertrechos, pago de arrendatarios, salarios “de ministros y demás comisiones”, etc.), con intervención del contador general; la gestión se realizaría mediante libranzas que irían giradas contra el tesorero de la renta. Finalmente, y como era habitual en las facetas de dirección de los ramos del Erario regio, las instrucciones de 1764 afirmaron la obligación que tendrían los empleados del estanco de “obedecer y respetar al director general”, toda vez que en casos graves podría suspenderlos para que se eligiesen otros.²⁵

Vemos aquí reflejados sin una agrupación clara y jerarquizada los aspectos de gobierno relativos a las actividades económicas de la renta (adquisición de tabacos e insumos, pago de salarios, gastos de creación y mantenimiento de las instalaciones), las garantías previstas para el ejercicio del gasto (la intervención del contador de la renta) y los derivados de la supervisión y disciplina a ejercer sobre los empleados del estanco de taba-

²⁵ Para estas instrucciones, consúltese AGI, México, leg. 2256.

cos. Sin embargo, y a pesar de lo prolijo, no se halla un apartado específico dedicado a “lo jurisdiccional de justicia”.

Un paliativo a esta ausencia se intentó introducir, en mayo de 1766, mediante unas instrucciones regias que el secretario de Indias, Julián de Arriaga, remitió al virrey marqués de Croix.²⁶ En ellas se indicaba de forma tajante que “todos los asuntos, causas e incidentes” que se suscitasen en la renta se tenían que “terminar y fenecer en ese reino”. A diferencia de lo estipulado a inicios del siglo XVIII para el estanco del azogue o la Casa de Moneda, no se abría una instancia judicial en la corte. Ello no implicaba que, en ese momento, el secretario de Hacienda, y con posterioridad, el de Indias, quedase al margen, ya que el virrey debía “darle cuenta por mayor” de las providencias que hubiese adoptado y sus resultados.

Como reconocía el secretario de Indias, dada la mocedad de la renta y aunque “no parece tiempo de dar reglas para lo contencioso”, era conveniente dejar algunas indicaciones sobre esta materia. Por lo que atañe a las causas en primera instancia, y siguiendo y adaptando lo que ocurría en España, el ministro Arriaga indicó al virrey la conveniencia de que en cada partido del reino (léase, alcaldía mayor o corregimiento) se nombrasen subdelegados del virrey juez conservador de la renta, para que conociesen “las causas que se formasen en sus distritos, bien por fraudes bien por recursos de partes” a fin de que formalizasen, determinasen y ejecutasen las sentencias. La enorme dispersión de la jurisdicción que esta medida podía acarrear (un subdelegado en cada partido o distrito) sólo se entiende por la voluntad de hacer llegar hasta los más alejados territorios del reino la acción judicial para evitar “la dilación que padecerían [las sentencias] por las largas distancias si hubieran de consultarse antes a la junta”. La idea última era contar con instrumentos de coerción e impartición de justicia locales para impedir el cultivo de tabaco clandestino y el contrabando. En cuanto a las apelaciones, el bailío Arriaga previno al virrey marqués de Croix, “para cuando sea oportuno”, que formase una junta específica “para los asuntos [...] que ocurran por causas de fraudes u otros que sea preciso oír a las partes en justicia”. Dicha junta funcionaría como un tribunal de apelación²⁷

²⁶ Sobre estas indicaciones, véase Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 362-365. Las siguientes citas remiten a esta referencia, si no se dice lo contrario.

²⁷ Aunque no se especifica, ciertas causas, como las que ocurriesen en la propia ciudad de México, sede el gobierno de la renta, podrían llevarse en primera instancia por parte de esta junta dedicada a la materia contenciosa. Con ello se seguía el modo de actuación de los denominados “juzgados de provincia”, anejos a las Reales Audiencias, que conocían y sentenciaban en primera

colegiado que estaría compuesto por los miembros de la junta gubernativa de la renta creada en 1764 (presidida por el virrey juez conservador de la renta, el visitador general, los para entonces –1766– directores de la renta, y dos miembros de la Audiencia de México, su oidor decano y un alcalde del crimen), a la que se añadirían “dos ministros togados más de la propia Audiencia y uno de los inquisidores” del reino. Con ello se reforzaba claramente la presencia de jueces togados. Aunque esta junta para lo contencioso finalmente no fue creada sirvió de modelo para organizar la materia judicial relativa al estanco del tabaco.

Por lo que atañe a los procesos en primera instancia, sí se siguió lo sugerido por el bailío Julián de Arriaga, en el sentido de que una pluralidad de cargos se encargarían por delegación de esta actividad, desde empleados de la renta del tabaco (los factores y administradores generales de las provincias, los fieles de las administraciones particulares de los partidos agregados a las factorías generales, fieles de las administraciones del estanco, etc.)²⁸ hasta miembros de la justicia ordinaria,²⁹ aunque ejerciendo estos últimos como jueces en el marco de “la jurisdicción de la renta del tabaco”.

A fin de normar los procedimientos de esta pluralidad de jueces, y el reparto que, en su caso, se haría de los comisos (una parte de las aprehensiones que en hoja de tabaco, dinero o bienes se hiciesen les correspondía como pago de sus gestiones), el virrey marqués de Croix promulgó en febrero de 1768 una “Instrucción arreglada” para todo el reino de Nueva

instancia las causas civiles y criminales acaecidas en un perímetro de cinco leguas al lugar donde se hallaba la sede de la Audiencia. Desde 1568, esta tarea recayó en los alcaldes del crimen de la Audiencia de México. Gayol, *Laberintos de justicia*, 2007, p. 161.

²⁸ En el caso de los factores de la renta, aparecen diversas menciones a su función como jueces, caso de la ordenanza general de la renta, aprobada como veremos a continuación en marzo de 1768, en la cual, en el ítem 16o., se indicaba que el factor: “tendrá buena correspondencia [...] con los subdelegados de la renta, donde los haya, solicitando con estos continuamente el más breve fenecimiento de las causas de los reos que se hallen presos por defraudadores de la renta [...] y si el factor conociese de lo judicial, le será más fácil proporcionar la pronta conclusión de las causas”. *Ordenanzas de la Real*, 1768, p. 30. Las cursivas son nuestras.

²⁹ Esta posibilidad se aprecia en la “Recopilación de órdenes y acuerdos posteriores a la Instrucción de causas, expedidas por el Excmo. Señor marqués de Croix en 5 de febrero de 1768”, elaborada por el entonces director de la renta del tabaco, Felipe del Hierro, en marzo de 1777, donde se cita una orden del virrey marqués de Croix de 23 de febrero de 1770, referida al archivo de las sentencias en las diversas factorías donde se hubiesen seguido y sustanciado los procesos. En ella se indica: “Que, aprobadas las sentencias de las causas, y ejecutadas, se archiven estas en las factorías a que pertenezcan los lugares donde se han seguido y sustanciado, o reside el juez que en primera instancia las haya decidido, aunque sea algunas de las justicias ordinarias...” Biblioteca Nacional de España (en adelante BNE), mss. 11456, fs. 149-151. Las cursivas son mías.

España en la que se establecían reglas fijas para “el modo de sustanciar las causas de fraudes de tabaco, señalando al mismo tiempo las penas que se han de imponer a los reos”.³⁰ En la medida en que otros estancos podían ser anexados a efectos de su gestión a la renta del tabaco, se previno que las causas en esos rubros también fuesen conocidas y sentenciadas por la jurisdicción del estanco del tabaco.

Como señalamos previamente, en lo que atañe a las apelaciones, y con base en una real orden del 24 de octubre de 1767, la primitiva junta gubernativa, en lugar de desaparecer, quedó limitada al conocimiento de “los negocios judiciales, sin intervención en lo gubernativo y económico del ramo”,³¹ básicamente sería un tribunal de apelaciones.

La diversidad de normas referidas al gobierno del estanco del tabaco fue articulada jerárquicamente con la promulgación el 15 de marzo de 1768 de las “Ordenanzas de la real renta del tabaco para este Reyno de Nueva España”.³² Allí se establecieron de manera amplia, detallada y estructurada las obligaciones y facultades de los directores de la renta del tabaco “sujetando todas las partes de su gobierno a expresas advertencias, y este al método que tiene en España, adaptando aquella práctica en cuanto ahora puede interesar al propio régimen” (preámbulo de las ordenanzas de 1768). Con este enunciado se percibe la voluntad expresa de normar el funcionamiento del estanco del tabaco en Nueva España según el régimen que tenía en la península, aunque introduciendo inevitablemente las adaptaciones que se considerasen necesarias. Una política de uniformización hacendaria que José de Gálvez mantendría y prolongaría en su posterior etapa como secretario del Despacho Universal de Indias.

Entre los aspectos referidos a la dirección del estanco en las ordenanzas de 1768, resalta el hecho de que no se hablaba de uno, sino de dos directores de la renta (situación no prevista en un inicio), de ahí que se indicase que ambos debían conducirse de común acuerdo, en armonía, pues se trataba de una “duplicación de un propio empleo” con el propósito de lograr “el mayor acierto” y que los asuntos no se detuviesen en su expedición, por

³⁰ “Instrucción arreglada a la que S. M. se sirvió expedir en España, con fecha de 22 de julio de 1761, en que se establece regla fija para que en todo este Reyno sea uniforme el modo de sustanciar las causas de fraudes de tabaco...”. BNE, mss. 11456, f. 143. Esta instrucción, como se aprecia en el propio encabezado, era una adaptación de las normas previstas, entre otras rentas, para el estanco en España, elaboradas en 1761.

³¹ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 365.

³² *Ordenanzas de la Real*, 1768, p. 1.

más que uno de ellos estuviese imposibilitado para asistir a sus obligaciones (ordenanza 1^a). En caso de discrepancia entre ambos, sería el virrey, en tanto superintendente general quien dictaminaría, tras escuchar los pareceres de los directores de la renta (ordenanza 2^a). Establecida la dinámica a seguir por los titulares del empleo duplicado, la ordenanza concedió a los directores la facultad para que dispusiesen cuanto fuese “peculiar de lo económico y mecánico; esto es para dictar lo conveniente a la mejor administración y fomento de la renta”, así como para la aprobación de los gastos regulares y ejecutivos, aunque en este punto debían ponerse de acuerdo con el contador general de la renta (ordenanza 7^a). En materia de empleados, era de su responsabilidad que todos ellos observasen lo previsto en la instrucción, sin dispensar “a ninguno el más leve defecto”, dando cuenta al virrey de todo lo que acaeciese (ordenanza 21^a).³³ Por lo que atañe a la esfera judicial, los directores de la renta conocerían de las causas que pudiesen surgir por motivo de la pérdida o robo de tabacos y los delitos de “infidencia” de los dependientes en el manejo e incidencias de la renta. En consecuencia, sustanciarían y determinarían las causas que llevasen de origen por sí mismos, con el apoyo del dictamen del asesor letrado de la renta, y las que en grado de sumaria les remitiesen los empleados subdelegados de la renta. Como ocurría en otros ramos, antes de emitir sus sentencias y ejecutarlas deberían consultarlas con el virrey que, recordemos, ostentaba el título de juez conservador de la renta (ordenanza 18^a).³⁴

Sin embargo, la ordenanza de la renta del tabaco de 1768 no entró a determinar la instancia de apelación. En este rubro, y siguiendo lo estipulado en 1767 que, como acabamos de ver, estableció una junta para las apelaciones, aparece una real orden de 20 de abril de 1776, en la cual se indica que la “real junta de justicia” quedaba reafirmada en sus facultades como tribunal de apelación. Asimismo, por una real orden posterior (24 de septiembre del mismo año) se indicó la composición de dicha junta.³⁵ No obstante, por posteriores informes y reales órdenes (*v. g.* 20 de noviembre de 1784), se sabe que esta junta no ejerció cabalmente estas funciones. Al respecto, Fabián Fonseca y Carlos de Urrutia, autores que elaboraron en la década de 1790 un “libro de la razón de Real Hacienda”, afirmarían que,

³³ *Ibid.*, pp. 6 y 10.

³⁴ *Ibid.*, pp. 9-10.

³⁵ La junta de justicia para las apelaciones estaría conformada por el virrey, que la presidiría, dos ministros de la Real Audiencia, los dos directores del ramo, asistidos por el fiscal más antiguo de la Audiencia. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 367.

en la materia contenciosa, el virrey fue quien ejerció verdaderamente las funciones previstas para esta Real Junta de justicia, “determinando la superioridad [el virrey] por sí los asuntos de justicia de la renta”.³⁶

Con estos variados instrumentos (instrucción provisional de 1764, real orden de octubre de 1767, instrucción arreglada de febrero de 1768 y ordenanzas de marzo de 1768), todos ellos complementarios, quedaron establecidos los trazos de la primera gran dirección de rentas del Erario regio de Nueva España.

Por lo que atañe al perfil de los dos primeros directores del estanco del tabaco, Jacinto Díez de Espinosa y Antonio del Frago, se trataba de empleados de Real Hacienda procedentes de las oficinas del estanco del tabaco de Sevilla, es decir, personal experimentado en el manejo de la renta.³⁷ Sin embargo, la valoración de su gestión por parte del visitador general era claramente negativa, lo cual no implicaba un rechazo a las pretendidas bondades del empleo duplicado, que él mismo había impulsado. En 1771, al finalizar su visita, afirmó que veía en ellos una “rémora y gravísimo embarazo a los progresos del estanco”, tal y como manifestó al recién nombrado virrey de Nueva España, Antonio María Bucareli y Ursúa (1771-1779). Las razones de este parecer no se basaban en malos manejos o sospechas de fraude de los directores sino en cuestiones de orden estratégico como, por ejemplo, su oposición a que el estanco abarcara una etapa manufacturera, con la creación de una fábrica de puros y cigarros, que impulsó Gálvez, o la toma de decisiones que, según el visitador, ponían en riesgo la continuidad del estanco (rebajas en el precio del tabaco o la reducción de la extensión de las cosechas).³⁸ Aunque, en ese momento, el informe remitido a Bucareli no provocó su despido, sí tuvieron que abandonar el cargo en abril de 1776, una vez que José de Gálvez accedió a la Secretaría del Despacho de Indias, siendo sustituidos por Felipe del Hierro, anterior contador de la renta, y

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Estrada Bermúdez, “Los empleados de la Real”, 2016, p. 132.

³⁸ *Informe del marqués*, 2002, pp. 53-54.

José de la Riva, antiguo factor de la renta,³⁹ es decir, por otros empleados de Real Hacienda conocedores también del funcionamiento del estanco.⁴⁰

La evolución del empleo de director de la renta del tabaco muestra que su desdoblamiento se debió a los conflictos entablados entre el director de la renta nombrado inicialmente por el secretario de Hacienda, el marqués de Esquilache, y la política que llevó adelante el visitador general. En ese sentido, la duplicación (Espinosa, Frago) y, en su momento, la tripartición (Hierro, Echeveste, Huarte) no respondían a un diseño institucional en el que la codirección cumplía una función específica, como sí sucedía, por ejemplo, con la figura del tesorero general de la Real Hacienda de España: había dos tesoreros generales porque había alternancia en el desempeño del cargo. Un tesorero general ejercía durante un año y, tras su cese, se enfrascaba el siguiente en las tareas de organización y presentación de la cuenta del año que había ejercido como tesorero general. Cumplida esta obligación volvía al año siguiente a ocupar el empleo.⁴¹ En este esquema, la codirección daba agilidad al manejo de la oficina pues se basaba en una división del trabajo que facilitaba la rendición de cuentas. La prueba de que esto no ocurría en el estanco del tabaco de Nueva España se halla en que, a partir de 1793, desapareció la codirección, quedando un único director

³⁹ Lo que sí logró Gálvez fue que el virrey Croix suspendiese temporalmente a ambos directores en 1771, hasta que el rey resolviese el expediente, colocando en su lugar no a dos, sino a tres “codirectores provisionales”: el contador de la renta, Felipe del Hierro, el tesorero, Juan José Echeveste, y el administrador general de la renta en el casco de la ciudad de México, Simón Huarte. Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Correspondencia de virreyes, vol. 15, fs. 342-342vta. Como evidencia del ejercicio tripartito de la codirección del estanco tenemos la “Copia del informe que dio el Ilmo. Señor visitador General al Excmo. Sr. Virrey sobre la provisión de papel necesario a la labor de puros y cigarros por cuenta del estanco del tabaco” de 22 de noviembre de 1771, en el cual se afirma: “Muy Señor mío. En oficio de 17 del corriente se sirve V. E. pasarme a informe las diferentes consultas hechas por los que componen la Dirección del Tabaco sobre pedir papel para la provisión de las Fábricas de Puros y Cigarros de cuenta de la renta, en cuyo punto se separaron de los tres Codirectores, y aún discordaron entre sí, Don Jacinto Espinosa y Don Antonio del Frago...” *Informe del marqués*, 2002, p. 173. Las cursivas son mías. A pesar ello, Díez de Espinosa y Frago retornarían a sus empleos posteriormente, hasta su separación definitiva en 1776. McWatters, “The Royal Tobacco”, 1978, p. 123.

⁴⁰ A pesar de las críticas de Gálvez sobre la gestión de ambos directores, cabe apreciar que la renta del tabaco experimentó un continuo incremento en sus ingresos netos entre 1765 y 1776, pasando de 239 097 pesos en el primer año, a 1 514 790 pesos en el último, mostrando una alta tasa de crecimiento del orden de 1.9% anual. Deans-Smith, *Burócratas, casecheros*, 2014, pp. 481-482.

⁴¹ La alternancia y su arreglo administrativo, con un salario mayor para el tesorero general en ejercicio y menor para el tesorero general cesante, quien se encargaría en ese tiempo del manejo del Real Giro, se fijó en 1753. Torres Sánchez, *La llave de todos*, 2012, pp. 65-66.

general, que en este caso fue Felipe del Hierro, sin que por ello se alterase el funcionamiento de la dirección general.⁴²

LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ESTANCO DE NAIPES (1765-1768)

El estanco de naipes fue el segundo ramo atendido por José de Gálvez. De hecho, experimentó una reforma general,⁴³ al ponerse en administración de cuenta de la corona “la fábrica y estampa de naipes, su general distribución y gobierno”.⁴⁴ Como ya indicamos, este ramo había estado en administración entre 1673 y 1693, siendo dirigido por superintendentes. A partir de entonces, y hasta 1702, se arrendó, cancelándose esta modalidad de gestión por haber quebrado el asentista.⁴⁵ La administración corrió hasta 1712, replicando el proceso ocurrido con otras rentas y dependencias (caso de las aduanas de México, Puebla o Guadalajara, según sus tiempos). A partir de entonces, se reprodujeron bajo esta misma lógica sucesivos cambios en el modelo de gestión (arrendamiento entre 1712 y 1747, administración entre 1747 y 1753, nuevo arrendamiento entre 1753 y 1758, para retornar al régimen de administración entre 1758 y 1765). Una variabilidad que denotaba los conflictos entre la Real Hacienda y los arrendatarios o las dificultades de los asentistas, pero también la voluntad de la corona de controlar e, incluso, prohibir, aunque sin éxito, “todos los juegos de suerte y envite” (*v. g.* real cédula de 28 de octubre de 1746).⁴⁶

El artículo 23 de la “Instrucción reservada” que recibió José de Gálvez antes de su partida a Nueva España, fechada el 14 de marzo de 1765,⁴⁷ le ordenaba que averiguase el estado de la renta (conocer el procedimiento por menor de su manejo, el costo de los mazos de cartas para los arrendatarios).

⁴² Para el listado de los directores generales de la renta del tabaco, aunque no aparece la etapa de codirección tripartita, consúltese Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014, pp. 106-107.

⁴³ Por reforma general estamos entendiendo aquí la revisión global del funcionamiento previo de una renta o dependencia, el otorgamiento de un nuevo ordenamiento y, en su caso, la variación del régimen de gestión que, por lo general, derivó en el cese de los antiguos encargados de la renta y el nombramiento de nuevos responsables.

⁴⁴ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II p. 319

⁴⁵ *Ibid.*, p. 307.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 308-310.

⁴⁷ Para dicha instrucción, compuesta de 33 artículos, consúltese Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 404-412.

tarios, el consumo que había en el reino y a qué precio se vendían) “para que con este procedimiento proporcionéis los valores que debe rendir”. Es decir, se estaba siguiendo un procedimiento que, sabemos, era habitual en la Monarquía. Sin embargo, tras el arribo de Gálvez a Veracruz (18 de julio de 1765), el visitador vio cómo los ministros de la Real Hacienda sacaron el asiento a pública almoneda, en agosto de dicho año, sin conferenciar con él, siendo rematado por una cantidad anual de 33 705 pesos. Un hecho que cabe interpretar como un desafío a su autoridad, de ahí que Gálvez rechazase el remate y ordenase que la renta continuase en administración de cuenta de la Real Hacienda, afirmando así su autoridad. Esta norma entró en vigor el 2 de diciembre de 1765.⁴⁸

Retrospectivamente, en 1771, cuando el visitador general estaba por regresar a España, justificó la decisión por dos motivos: los arrendamientos eran un perjuicio para los vasallos y había que lograr un aumento mayor en los valores de la renta. Este último objetivo se lograría, según Gálvez, haciendo que las barajas se trajesen de España, ante el elevado costo de materiales y manufactura que había en Indias, y, por consiguiente, rebajando el precio de los naipes, con lo que se atajaría el contrabando.⁴⁹ Esta medida, si bien no la aplicó entonces, no la abandonaría hasta verla realizada en 1776, ya como secretario del Despacho de Indias.⁵⁰

A efectos del gobierno del ramo de naipes, el visitador general introdujo un cambio significativo respecto a la manera en que se había gobernado el ramo en el siglo XVII, cuando estuvo en administración. En lugar de un superintendente de la renta, figura que se había generalizado en la segunda mitad del siglo XVII, José de Gálvez estableció un administrador que, posteriormente, sería nombrado director general, pasando a ser la cabeza rectora del estanco de naipes. Para ello comisionó al capitán de milicias

⁴⁸ *Informe del marqués*, 2002, pp. 118-119.

⁴⁹ El contrabando de naipes y su combate fue una preocupación constante de las autoridades del erario. Para un ejemplo de las penas que se imponían a los contrabandistas, véase AGN, Bandos, vol. 7, exp. 15.

⁵⁰ *Informe del marqués*, 2002, pp. 119-120. Aquí se aprecia una temprana justificación de la formación de una fábrica de naipes en España para proveer a América bajo un régimen de monopolio que, finalmente, sería erigida en 1776, en la localidad de Macharaviaya, localidad natal de José de Gálvez. Cuello Martinell, *La renta de los naipes*, 1966; Gámez Amián, “La Real Fábrica”, 1988.

Juan José Echeveste,⁵¹ quien se desempeñaba entonces como tesorero de las rentas de tabacos y pólvora.⁵²

La regulación general de la renta tuvo que esperar casi tres años, cuando se expidieron las “instrucciones y ordenanzas para el gobierno y mejor establecimiento de la real fábrica de naipes de esta capital y administración general de su renta”, que fueron elaboradas por José de Gálvez (están fechadas el 30 de marzo de 1768) y aprobadas por el virrey marqués de Croix el 23 de abril de 1768. En ellas se afirmó el nombramiento de “un director general, bajo cuyas órdenes deba correr el gobierno y manejo universal en todo el reino de esta renta” (capítulo 1º de las ordenanzas de 1768).⁵³

En una clasificación diferenciadora que comenzaría a hacerse cada vez más frecuente, se hablará ahora del gobierno privativo “contencioso y económico” de la renta. Por lo que se refiere a la “jurisdicción contenciosa”, el director de la renta debía “proceder contra cualesquiera transgresores y cómplices en causas de contravención de estas ordenanzas”; aquí se incluían deudores, fiadores o abonadores de créditos ya fuese en la recaudación o en el consumo de naipes. A tal efecto podría despachar comisarios para efectuar embargos y ejecuciones hasta lograr satisfacer los intereses de la renta. El director sustanciaría y determinaría las diversas causas, mediante un asesor letrado. Estas facultades las podía delegar en los factores de la renta de naipes, a fin de agilizar las causas, sin tener que remitirse todas a la ciudad de México. En el caso de que hubiese que colocar en prisión a algún encausado, el director daría cuenta al virrey para que se señalase la cárcel del reo. Cuando hubiese apelaciones, el virrey, en tanto que superintendente general de Real Hacienda sería la instancia que las conocería y determinaría. Cuando hubiese aprensión de barajas prohibidas, estas se quemarían “delante de la casa del tribunal y a presencia del escribano, quien dará fe de esta diligencia, que es la última con que se cierra la causa”.⁵⁴ Como puede apreciarse, se reproducía el esquema previsto para el estanco del tabaco: pluralidad de jueces de primera instancia, para lograr una mayor eficacia en la impartición de justicia, y concentración de las apelaciones en la figura del virrey-superintendente general. Con ello se reforzaba la idea de conformar una jurisdicción contenciosa que iniciaba y finalizaba en el propio reino de Nueva España.

⁵¹ *Informe del marqués*, 2002, pp. 118-119; Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), OM-Caballeros de Santiago, exp. 2574.

⁵² AGN, Bandos, vol. 7, exp. 18; Navarro García, “El virrey marqués”, 1967, p. 339.

⁵³ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 320.

⁵⁴ Párrafo 2o. del capítulo segundo de las ordenanzas de 1768. *Ibid.*, pp. 321-322.

Por lo que atañe a la “facultad y gobierno económico del director”, se declaró que era encargo del director general lo relativo a la recaudación y cobro de los productos de la renta en todo el reino, así como su entero en las cajas reales, el control del ejercicio del gasto de la fábrica de naipes (sueldos, materiales y mantenimiento de instalaciones), el estar presente en el corte de caja anual, con intervención del contador y escribano de la renta y en la rendición de la cuenta anual al Tribunal Mayor de México.⁵⁵ Con ello, vemos agrupados en un epígrafe los diferentes cometidos relativos al manejo económico de la fábrica y estanco de naipes. A lo cual, se añadió, en dos apartados sucesivos, lo que atañía a la “sujeción de los empleados al director”, junto a otras facultades del mismo cargo.⁵⁶ Es decir, nos hallamos una vez más ante el ejercicio de la vigilancia que tradicionalmente estaba adscrita a la superintendencia detentada por diferentes autoridades (virrey, comisarios, superintendentes y, ahora, los directores) en lo relativo a los empleados del Erario regio. Bajo estos parámetros, no es factible afirmar que hubiese un contenido nuevo en las funciones adscritas al director de la renta de los naipes respecto a lo encomendado a los superintendentes nombrados en el siglo XVII. La diferencia procedía de la pretensión de estructurar en grandes rubros los diversos aspectos referidos a la dirección y gestión de un ramo del Erario regio de Nueva España, de manera que en el gobierno privativo del director general se podrían delimitar, no sin conflicto, ante el accionar de actores e intereses contrapuestos, las esferas relativas a “lo contencioso y lo económico”, y dentro de este último campo, todo lo referido a la recaudación, cobro de la renta, ejercicio del gasto, entrega de los productos netos del estanco en las tesorerías regias, presentación de cortes de caja y cuentas anuales ante las instancias correspondientes y el control de los empleados del estanco. Esta voluntad casi taxonómica de delimitación de esferas, la vemos pues presente de manera temprana en esta ordenanza del estanco de naipes. Ya observaremos que esta línea de actuación de las autoridades virreinales y ministeriales de Indias se fue generalizando, llegando a su cénit con las diversas ordenanzas de intendentes promulgadas en la década de 1780, así como en su accidentada y parcialmente fallida reforma general a principios del siglo XIX (1803).⁵⁷

⁵⁵ Párrafo 3o. del capítulo segundo de las ordenanzas de 1768. *Ibid.*, pp. 322-322.

⁵⁶ Párrafos 4o. y 5o. del capítulo segundo de las ordenanzas de 1768. *Ibid.*, p. 323.

⁵⁷ Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999; Galván Hernández, “La Junta Superior”, 2019.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA RENTA DE LA PÓLVORA (1766-1767)

De forma casi paralela a la transformación del estanco de naipes se acometió también una reformulación general de la renta de la pólvora, un monopolio regio que desde 1569 controlaba la producción y expendio de la pólvora, el salitre, el azufre y el aguafuerte en Nueva España. Al respecto, hay que anotar que, para la mejora y control de la producción, se construyó en 1600 una fábrica en Chapultepec, fuera del casco de la ciudad de México.⁵⁸

Desde su estanco en la década de 1560, la renta se gestionó mediante sucesivos contratos de arrendamiento (asientos) hasta mediados del siglo XVIII,⁵⁹ aunque durante el gobierno virreinal del conde de Revillagigedo se planteó la conveniencia de que el estanco fuese administrado por la Real Hacienda. De hecho, su sucesor, el virrey marqués de las Amarillas (1755-1760), recibió una real orden, fechada el 4 de agosto de 1755, que le indicó que, una vez venciese el arrendamiento, ponderase la conveniencia de ejecutar el cambio, cosa que no sucedió.⁶⁰

La temprana atención prestada por el visitador José de Gálvez a la renta de la pólvora se basó en uno de sus usos primordiales: la provisión de pólvora para las tropas de la Monarquía en el propio reino y en las posesiones del Gran Caribe y los presidios de Tierra Adentro, además de abastecer a los navíos de la Armada que arribaban a Nueva España.⁶¹ Se trataba, pues, de una renta estratégica, máxime tras la derrota vivida en la guerra de los Siete Años.⁶² Al respecto, en la real instrucción ya mencionada que recibió el visitador general de “los tribunales de justicia y de Real Hacienda” se le prescribió en su artículo 22 que tuviese especial cuidado con la renta y la fábrica de pólvora, pues la gestión realizada hasta entonces se había hecho “con riesgo de la defensa de estos dominios y del honor de las armas” por haber provisto los asentistas pólvora de mala calidad y en cantidades insuficientes, además de cobrar precios elevados.⁶³

⁵⁸ Villar Ortiz, *La renta de la pólvora*, 1988, p. 30; Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 190; Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, p. 212.

⁵⁹ Para estos asientos, consúltese Villar Ortiz, *La renta de la pólvora*, 1988, pp. 29-66.

⁶⁰ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 193-194.

⁶¹ Era lo que en la época se denominaba “pólvora del rey”. Para un ejemplo de los repartos de pólvora (por montos y lugares) durante el asiento de Juan Miguel de Vértiz entre 1722-1732, véase Villar Ortiz, *La renta de la pólvora*, 1988, pp. 122-126.

⁶² Núñez Torrado, “Estudio de costes”, 2002, pp. 50-51.

⁶³ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 202-203.

Apenas arribó a Veracruz, una de las principales plazas militares del reino, José de Gálvez inició sus averiguaciones y pudo comprobar el mal estado de la renta en el sentido de que sólo beneficiaba a los asentistas. Ante ello, el visitador procedió a la reforma del estanco redactando, primero, una “Instrucción y ordenanza para el establecimiento de la Real Fábrica de pólvora de cuenta de S. M.”, fechada el 15 de septiembre de 1766, y, segundo, ordenando que la administración de la renta comenzaría a partir del 1 de octubre de ese mismo año; medidas que fueron aprobadas por la corona, según real orden del 3 de febrero de 1767.⁶⁴

El nuevo ordenamiento no sólo implicó el abandono de los arrendamientos del estanco de la pólvora, sino también la reestructuración jerárquica de los territorios donde operaba la renta, de manera que se hizo depender de la fábrica y estanco de la capital una red territorial de doce estancos foráneos repartidos por el territorio novohispano.⁶⁵

A efectos del “régimen y gobierno económico y privativo de esta administración” tampoco se estableció, como había sido habitual hasta la década de 1750, un superintendente. En su lugar, se nombró un director general “a cuyo cargo se deberá manejar la Renta y Estanco de Pólvora en todo el Reino”, además de un contador, un tesorero y un administrador de la fábrica de Chapultepec (ordenanza II de 1766).⁶⁶ A efectos de poder acometer esta tarea, el director general tendría “la jurisdicción necesaria [...] para el manejo económico y privativo, régimen del ramo y los empleados en su administración [...]”. En este sentido, conocería en primera instancia, con asesoría de un letrado, de cualquiera excesos o delitos cometidos por dichos empleados “en lo tocante a sus oficios y de las demandas civiles en que fueren reconvenidos como reos” (ordenanza IV de 1766). Igualmente, procedería el director como juez de primera instancia contra los reos de contrabando, fraude y deudores de la renta, así como sus posibles fiadores. Dada la peculiaridad de los usos y composición material de la pólvora, se citaba expresamente a salitreros, azufreros y coheteros. Esta jurisdicción sería, una vez más, “privativa, y con inhibición de los demás tribunales y

⁶⁴ Trabajamos a partir de la reimpresión de dichas ordenanzas en México: *Ordenanzas de la Real Renta*, 1787.

⁶⁵ Una estructura que con el tiempo crecería, de forma que en 1791 ya contaba con once factorías que subordinaban a 154 administraciones subalternas y cuatro más que no estaban sujetas a dichas factorías. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 226-227.

⁶⁶ El manejo directo de la fábrica de pólvora fue encomendado a un “fiel administrador”, sujeto a la autoridad del director general de la renta. *Ibid.*, p. 237.

justicias del reino”. La justicia ordinaria sólo participaría en casos de contrabando en la faceta de aprensión de contraventores y en el comiso de la pólvora, azufre, salitre, etc., y en la presentación de los reos ante “el juzgado privativo del director de esta renta” (ordenanza v de 1766).⁶⁷ En lo relativo a “los recursos de queja y las apelaciones de providencias que diera el director como juez privativo”, y en la misma estela de lo visto recién, las ordenanzas de 1766 establecieron que se dirigirían ante el virrey y capitán general de Nueva España.⁶⁸

Para entender esta variación en la persona que conocería de las apelaciones, hay que considerar un factor específico de la renta de la pólvora: todos los empleados del estanco, dada su función de proveedores de pólvora para los ejércitos de la corona,⁶⁹ gozaban “del fuero militar” (ordenanza 3a. de 1766) de ahí que se señalase que todos ellos se desempeñarían “con inmediata dependencia del superior gobierno y Capitanía General” (ordenanza iv de 1766), dos cargos que, como ya sabemos, ostentaban los virreyes desde su creación en el siglo xvi.

Y si los empleados de la renta gozaban del fuero militar, debió parecer lógico que su primer director general surgiese del estado castrense: el teniente coronel graduado y capitán del real cuerpo de artillería, Nicolás Devis.⁷⁰ Un militar que arribó a Nueva España en 1764 como parte de la expedición ya citada encabezada por el teniente general Juan Villalba, que fue remitida, como sabemos, al virreinato tras la finalización de la guerra de los Siete Años para reorganizar el ejército de Nueva España.

Devis era un militar de larga trayectoria cuando arribó al virreinato, con más de 28 años de servicio en el cuerpo de artillería. Además, era el oficial más antiguo y graduado de los oficiales de artillería que había en Nueva España, hecho que se tuvo en cuenta cuando se le encargó, a principios de 1765, la dirección de la fábrica de pólvora de Chapultepec;⁷¹ una posición que lo llevaría al año siguiente a la dirección de la renta, ante los éxitos logrados en la fabricación de pólvora de mayor calidad. El cargo lo

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 235-236.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 212.

⁶⁹ No era el único cometido, el estanco también proveía insumos a los mineros para la explotación de las minas, para elaborar medicinas o para los diversos “artífices del arte de coherería”. Sobre estos menesteres, véase Villar Ortiz, *La renta de la pólvora*, 1988, pp. 7-10, y Bakewell, “La periodización de la producción”, 1991, pp. 39-43.

⁷⁰ Navarro García, “El virrey marqués”, 1967, p. 339, y Núñez Torrado, “Estudio de costes”, 2002, p. 51.

⁷¹ AGN, Indiferente virreinal, caja 3544, exp. 29, fs. 3-5.

desempeñó hasta 1769, cuando fue transferido a La Habana.⁷² En su lugar, el visitador Gálvez nombró a Juan José Echeveste,⁷³ con lo que, a partir de entonces, se conformó un esquema organizativo según el cual el director de la renta de la pólvora lo sería también de la renta de naipes,⁷⁴ dando lugar a lo que se conocería como la “Dirección General de Reales Rentas de Pólvora y Naipes”, que se añadía al esquema de direcciones generales presentes en el Erario regio de Nueva España.⁷⁵

LA ADMINISTRACIÓN DE RENTAS Y DERECHOS DE VERACRUZ (1767)

La siguiente transformación en el esquema de gobierno de la Real Hacienda de Nueva España remite a la esfera del comercio interno y externo, con las rentas de almojarifazgos de entrada y de salida, el derecho de avería y las alcabalas como puntos medulares. Los embates de la guerra de la Oreja de Jenkins y la de los Siete Años hicieron impostergable la reforma del sistema de regulación del comercio atlántico previsto en el régimen de flotas y galeones de 1720, orientándolo hacia una creciente liberalización, a partir de la década de 1760, misma que se aceleraría con el régimen de libre comercio aprobado en 1778.⁷⁶ En ese campo, el control fiscal sobre el puerto de Veracruz, punto medular del comercio externo de Nueva España por el volumen de mercancías europeas y americanas que recibía y por las salidas de plata que efectuaba,⁷⁷ se tornó fundamental.

⁷² Núñez Torrado, “Estudio de costes”, 2002, pp. 58-59.

⁷³ Nombramiento que fue ratificado por el rey, por vía el secretario de Indias, Julián de Arriaga, en AGN, Correspondencia de virreyes, vol. 13, fs. 401-401vta.

⁷⁴ La decisión de Gálvez de otorgar al director del estanco de la pólvora un porcentaje sobre el total de los ingresos de la renta (concretamente, 4%) provocó que dicho cargo de Hacienda fuese uno de los mejor pagados en el virreinato en el ámbito de la dirección de rentas. Lewis, “The Royal Gunpowder”, p. 360.

⁷⁵ Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1790, p. 102. Para ejemplos del ejercicio de Echeveste como director general de ambos ramos del Erario regio en la década de 1770, véase AGN, Indiferente virreinal, caja 6181, exp. 11 y caja 5541, exp. 80

⁷⁶ *Proyecto para galeones*, 1720. Para las Indias, en general, y los casos de Cuba y Nueva España, en particular, consúltese Fisher, *Commercial Relations*, 1985; Ortiz de la Tabla, *Comercio exterior*, 1978, y Kuethe, “La desregulación comercial”, 1992. Una transformación de la que no quedó al margen el comercio pacífico. Al respecto, como síntesis actualizada del proceso, véase Bonialian, “Comercio y atlantización”, 2017.

⁷⁷ Ortiz de la Tabla, *Comercio exterior*, 1978; Pérez Herrero, *Plata y Libranzas*, 1988, y Souto, *Mar abierto*, 2001.

Desde 1762, el virrey marqués de Cruillas había iniciado una investigación sobre el contrabando y fraudes detectados en la caja real de Veracruz, de los cuales se pudo aventurar que sumaban pérdidas anuales que sumaban miles de pesos (*v. g.* más 79 000 pesos sólo en derechos de aguardientes entre 1759-1761), gracias al simple cotejo de las guías y cartas de envío del Consulado de México, para el cobro del derecho de avería, con los libros de los oficiales de la caja real. En el transcurso de esta pesquisa secreta, se produjo la llegada del visitador José de Gálvez en 1765.⁷⁸

La publicación de la visita en el puerto de Veracruz se produjo el 2 de diciembre de 1765, mediante edicto del visitador general; con ello se dio inicio oficial y público a las investigaciones.⁷⁹ El edicto estableció un horizonte temporal para la visita: conocer lo ocurrido en el manejo de la caja real en los 20 años previos, sin que esto limitase posibles pesquisas sobre el periodo anterior. El universo investigado estaría formado por...

Oficiales Reales, Tesoreros, Factores, Contadores, oficiales de libros, escribanos de registros y de Real Hacienda, Administradores, recaudadores, depositarios, guardas mayores y menores y otros empleados o Ministros de cualquier manera que se intitulen y nombren, así de las Cajas Reales, ramos del Erario, de fortificaciones, de hospitales del Rey, como de propios y arbitrios impuestos con Real Facultad o establecidos por uso, costumbre o en otra forma en esta dicha ciudad, su jurisdicción y distrito para puentes, caminos y obras públicas, todo a fin de averiguar cómo se han administrado, recaudado y distribuido los Reales Haberes y los caudales de cualquiera impuestos pertenecientes al Común y causa pública.⁸⁰

Toda la estructura de gobierno y administración de la caja real y del fisco municipal (“propios y arbitrios”) de Veracruz pasó a estar sometida a la visita, a fin de conocer el manejo que se había dado a la Real Hacienda y a los fondos municipales. Es conveniente asentar que la visita en sí no la efectuó Gálvez, sino que la subdelegó en el licenciado Bartolomé de Ortega y Montenegro, abogado de los Reales Consejos.⁸¹

⁷⁸ Priestley, *José de Gálvez*, 1916, p. 184.

⁷⁹ “Visita de Veracruz, 1ª pieza”, en AHN, Consejos, leg. 21463, fs. 1-6.

⁸⁰ “Visita de Veracruz, 1ª pieza”, en AHN, Consejos, leg. 21463, f. 7.

⁸¹ En 1776, como premio a los servicios dados a la corona, sería nombrado oidor de la Audiencia de la Casa de Contratación. AGI, Contratación, 5786, L. 3, fs. 40-43.

Tras más de un año de pesquisas y a la luz de los fraudes y anomalías detectados,⁸² el visitador general suspendió a varias de las máximas autoridades de la caja real de Veracruz, según un auto de 8 de febrero de 1767: al factor oficial real Simón José de Vives, al tesorero oficial real Francisco de Alarcón y Ocaña, a su teniente e hijo, Francisco Ignacio Alarcón, al escribano de registros y Real Hacienda, José Atanasio Calderón, y a los oficiales mayor y segundo de la contaduría de la caja real, Felipe Plácido Bravo y Juan Facundo Suárez, quedando únicamente en el ejercicio del cargo el contador real de la caja, José Fajardo Covarrubias.⁸³ Con ello se descabezó casi en su totalidad la estructura de gobierno de la caja real de Veracruz.

Pero no se trató sólo de la suspensión de oficiales y empleados del Erario regio, hasta la resolución del proceso judicial, algo típico en las visitas de Real Hacienda.⁸⁴ Gálvez hizo coincidir la suspensión de las autoridades con una reforma estructural del manejo del Erario regio en el puerto de Veracruz.⁸⁵ Un factor que queda de manifiesto cuando afirmó, en el mencionado auto de febrero de 1767, que había necesidad de “poner el método, cuenta y razón que debe haber para lo sucesivo en los haberes de Real Hacienda [...] bien inteligenciado de que no es posible conseguirlo sin apartar del manejo y gobierno a los que gravemente han faltado al desempeño de sus obligaciones y sin establecer con una formal Aduana la general administración donde se cobren los derechos pertenecientes al Erario, excepto los ramos estancados”.⁸⁶

Se trataba, pues, de introducir una aduana, como se había hecho en México, Guadalajara y Puebla en el siglo xvii. Sin embargo, y a diferencia de estos casos que le antecieron, la aduana de Veracruz quedó anexada a la caja real generando un modelo de gobierno desconocido hasta entonces

⁸² Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 172-173, y Celaya Nández, “José de Gálvez”, 2014, p. 55. Para los autos de la visita de Veracruz acometida entre 1765 y 1771, consúltese AHN, Consejos, legs. 21463 y 21464.

⁸³ Cabe señalar que muchas de estas actuaciones fueron revisadas y revertidas entre 1772 y 1774, logrando algunos de los reos la reposición en el cargo, aunque otros murieron sin ver atendidas sus quejas y recibir el perdón real. Salvucci, “Costumbres viejas”, 1983, pp. 242-243, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 260-262.

⁸⁴ Para estos procedimientos en el Erario de Nueva España en los siglos xvii y xviii, consúltese Gómez Gómez, *Las visitas de la Real*, 1979, y Bertrand, *Grandeza y miseria*, 2011, pp. 356-410.

⁸⁵ Proceso que fue acompañado de una reforma en la tributación mercantil del puerto; un aspecto que no tratamos en esta obra. Al respecto, consúltese “Año de 1771. Noticia de los derechos reales y municipales antiguos y modernos de la Caja de Veracruz y de las alcabalas y pulques de México”, en BNE, mss. núm. 19708/17.

⁸⁶ “Visita de Veracruz, 1ª pieza”, en AHN, Consejos, leg. 21463, fs. 46-46vta.

en Nueva España, donde claramente había una diferenciación entre una caja real y un establecimiento aduanal. Aquí arrancarían malestares y protestas en el seno del Erario regio, empezando por los propios oficiales reales novohispanos, pasando por los Consulados de Mercaderes de México y Cádiz, para alcanzar la cúspide, con el Consejo de Indias, la Contaduría General de Indias, con Tomás Ortiz de Landazuri a la cabeza, y la Secretaría del Despacho de Indias, detentada por Julián de Arriaga, como actores destacados. Unos pareceres y reclamos que fueron rechazados y contestados en 1771 por los fiscales de lo civil y criminal del Consejo de Castilla, respectivamente, Pedro Rodríguez de Campomanes y José Moñino, decididos partidarios de las reformas que habían emprendido el visitador José de Gálvez y el virrey marqués de Croix en el seno de la Real Hacienda de Nueva España.⁸⁷

La norma básica que reguló la nueva organización de la Real Hacienda en el puerto fue la “Instrucción provisional para el arreglo en esta administración y manejo de rentas y derechos de S. M. en la nueva ciudad de Veracruz”, expedida por Gálvez el 11 de febrero de 1767.⁸⁸ Con ella se transitó de un modelo basado en una caja real encabezada por tres oficiales reales (tesorero, contador y factor) que recaudaban y administraban de manera mancomunada determinados derechos, en especial los referidos al comercio interno y externo (almojarifazgos, derecho de avería, alcabalas, los arbitrios de granas, tinte y vainillas, el nuevo impuesto del aguardiente), junto a un repertorio reducido de otros ramos (media anata, papel sellado, comisos, multas, extraordinario, etc.),⁸⁹ a otro en el que hacía acto de aparición una aduana formal y una administración general “para la cobranza de todos los derechos pertenecientes a Su Majestad en aquella ciudad [de Veracruz], su jurisdicción y la de la antigua Veracruz, a excepción solamente de los ramos estancados”, que correrían a cargo de sus propios administradores (artículo 3º de la Instrucción provisional de 1767). Es decir, la caja real quedaba dilui-

⁸⁷ Gran parte de la discusión quedó sintetizada en el dictamen que emitieron los dos fiscales del Consejo de Castilla en abril de 1771, en el cual apoyaron, entre otros aspectos, las reformas que acometió José de Gálvez en Veracruz. AHN, Estado, leg. 2768, exp. 4. Agradezco a Anne Dubet el haberme facilitado la consulta de este documento. Al respecto, véanse también Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales*, 2007, pp. 304-319; Castejón, “Su majestad quiere”, 2020, pp. 40-41, y Dubet, “El debate sobre las intendencias”, pp. 103-104.

⁸⁸ Compuesta de 137 artículos, existen numerosas copias manuscritas e impresas de la Instrucción provisional. Citamos a partir de *Informe del marqués*, 2002, pp. 357-411. Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 172-209, y Celaya Nández, “José de Gálvez”, 2014, pp. 60-62.

⁸⁹ Para las rentas que eran gestionadas por los oficiales reales de la caja de Veracruz en 1766, antes de la reforma, consúltese “Del Rey nuestro Señor Libro general común de la caja real de Veracruz” de 1766. AGN, Caja matriz, vol. 266.

da en una entidad mixta formada por la combinación de una aduana y una administración general de rentas, a cuya cabeza se colocó un “administrador general” y, subordinado a él, un contador y un tesorero, como cargos principales.⁹⁰ Con ello desaparecía la antigua mancomunidad y paridad jerárquica que desde el siglo XVI existía en las obligaciones y responsabilidades de los oficiales de una caja real en Indias. De hecho, la Instrucción provisional asentó que “los dependientes y empleados de esta Administración, han de obedecer a como a su jefe al administrador general”, pudiendo incluso, y llegado el caso, poder despedirlos por descuidos o faltas en el cumplimiento de sus obligaciones, dando cuenta en esa tesitura a la superintendencia general de Real Hacienda (artículo 7º de la Instrucción provisional).

Para llevar a cabo sus cometidos, que podían resumirse en el cuidado de los “legítimos derechos” del Erario regio, la Instrucción provisional de 1767 otorgó al administrador general las “facultades necesarias y la autoridad económica y coactiva para la recaudación de los ramos de Real Hacienda” (artículo 5º de la Instrucción provisional). Por estas facultades y autoridad, cabía entender, entre otros aspectos, la capacidad para compeler a los causantes, embargar bienes o encarcelar a los reos, si bien estas acciones no tendrían el carácter de definitivo, pues, como veremos, el administrador no gozaría de una jurisdicción plena. Adicionalmente, las actuaciones del administrador general y del resto de empleados de la administración y todas aquellas medidas que fuesen “conducentes a beneficio de la Real Hacienda” serían tratadas en una junta semanal que se celebraría todos los lunes (artículo 13 de la Instrucción provisional).

Si bien todos estos aspectos podían englobarse en la esfera gubernativa y económica, nada decían sobre la impartición de justicia. Aquí, la Instrucción provisional venía a introducir otra ruptura en relación con el esquema de gobierno de las rentas y dependencias del Erario regio de Nueva España, al separar ambas facetas entre el mencionado administrador de la Aduana de Veracruz y el que sería denominado “Juez Conservador” de los ramos de Real Hacienda en dicha localidad (artículo 1º).⁹¹ Una separación que venía justificada por una reflexión general sobre la manera correcta de gobernar el Erario regio: “Con la experiencia bien acreditada de lo que embaraza y perjudica en los ministros destinados a la recaudación y manejo

⁹⁰ El administrador general asumiría también las funciones que había ejercido hasta entonces el factor oficial real de Veracruz, un oficio público que desapareció con la reforma introducida por el visitador general. Artículo 14 de la Instrucción provisional de 1767. *Informe del marqués*, 2002, p. 366.

⁹¹ Cabe recordar la creación previa del virrey como “juez conservador” del estanco del tabaco.

económico de la Real Hacienda, el uso de la jurisdicción contenciosa...” La ruptura era mayúscula. Lo que desde mediados del siglo xvi había sido visto como la solución al problema de la acumulación de adeudos y la falta de autoridad de los diferentes encargados del manejo y gobierno de la Real Hacienda (oficiales reales y contadores, comisarios y superintendentes de rentas y dependencias –fábricas, cecas, etc.–), para el visitador Gálvez era una fuente de embarazo y perjuicio. Como veremos posteriormente, sobre esta separación, que era la que se implantó en la Real Hacienda de España desde 1718, aunque de manera temporal, y permanentemente desde la re-inauguración de los intendentes de provincia en 1749,⁹² se irá construyendo un modelo de gobierno que culminará en la ordenanza de intendentes de Nueva España de 1786.⁹³

El de cargo de “juez conservador” fue adscrito privativamente por el visitador al gobernador militar de la ciudad de Veracruz y Castillo de San Juan de Ulúa.⁹⁴ Con base en él conocería de todos los negocios, casos y cosas relativos a los ramos de la Real Hacienda. En las ocasiones que tuviese que administrar justicia, recibiría el soporte del “asesor general y auditor de guerra” que, a tal efecto, nombrase el virrey. En cuanto a las apelaciones, cuando se tratase de causas de fraude o contrabando, la instancia estipulada sería “el Real y Supremo Consejo de las Indias”, mientras que el resto (*v. g.*, deudas al Real Haber) lo sería “la superintendencia general de este Reino, que reside en dicho Excmo. Señor Virrey” (artículo 1º). En la medida en que, con toda certeza, habría comerciantes de la ca-

⁹² Escartín, “La intendencia de Cataluña”, 1978; García Trobat y Correa Ballester, “Centralismo y administración”, 1997; Lorenzo Jiménez, “La jurisdicción de Hacienda”, 2012; Franch Benavent, “Poder, negocio”, 2014, y Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019.

⁹³ Cabe señalar que este “modelo” peninsular experimentó en las décadas de 1750 y 1760 cambios que menguaron el poder de los intendentes de provincia y Marina, favoreciendo la posición de los corregidores y las Audiencias. Martínez Rueda, “La Diputación de Vizcaya”, 2016; López Díaz, “Intendencia, justicia”, 2020.

⁹⁴ Confiar esta comisión al gobernador militar de Veracruz no parecía ser el diseño final de la reforma, de ahí que el Gálvez dejase asentado en la “Instrucción provisional” (art. 1o.) que el cargo de juez conservador lo desempeñaría “por ahora”, con lo que se abría la posibilidad de que, en una ulterior reforma, se variase el titular de este cometido jurisdiccional. *Informe del marqués*, 2002, pp. 357-411. La mera revisión de los libros de cargo y data de la tesorería de Veracruz, en los que se asentaba el pago del complemento salarial que recibiría el gobernador por este nuevo encargo de juez conservador, permite afirmar que lo que en un inicio parecía que iba a ser provisional terminó consolidándose, hasta la entrada en vigor, en 1787, de la ordenanza de intendentes, aprobada por Carlos III en diciembre de 1786. Al respecto consúltese libro común de cargo y data de la caja de Veracruz (1779), en AGN, Caja matriz, vol. 224, y los libros manuales de cargo y data de la misma tesorería de 1781 y 1785, en AGN, Caja matriz, vols. 442 y 572.

rrera de Indias inmiscuidos en dichos delitos, y tomando en cuenta que la sede de sus casas de comercio se hallaría mayoritariamente en Cádiz,⁹⁵ parecía lógica esta división de tribunales en materia de apelaciones.

El cúmulo de novedades y rupturas contemplados en la “Instrucción provisional” de los ramos de Real Hacienda del puerto de Veracruz y sus localidades y distritos colindantes, ayuda a entender el rechazo que provocó, dados los distintos motivos e intereses,⁹⁶ y que se prolongaría mucho más allá de la visita de José de Gálvez, hasta la instauración del régimen de intendentes de ejército y provincia en diciembre de 1786.⁹⁷

En el auto ya citado del 8 de febrero de 1767, el visitador José de Gálvez eligió a Martín José de Alegría y Egües como administrador general, quien previamente, en 1762, había sido nombrado administrador de la Real Compañía de Comercio de La Habana,⁹⁸ junto a Bernardo de Goycoa. Un cargo del que tomó posesión en 1763⁹⁹ y ejercería hasta principios de 1769.¹⁰⁰ En el ínterin, el visitador nombró administrador de la aduana de Veracruz al comerciante montañés, Pedro Antonio de Cossío,¹⁰¹ con el que

⁹⁵ García-Baquero González, *Cádiz y el Atlántico*, 1976.

⁹⁶ Es un episodio que, consideramos, merece un estudio monográfico más amplio a fin de aclarar sus pormenores.

⁹⁷ Por ejemplo, entre 1776 y 1778, el tesorero y el contador de las cajas de Veracruz continuaban pugnando contra la posición diferencial que ostentaba el administrador general, intentado que se restableciese la mancomunidad de responsabilidades e igualdad jerárquica que existía entre los oficiales del resto de cajas reales. AGN, Real Hacienda, vol. 31, exp. 1.

⁹⁸ Para el papel desempeñado por dicha compañía en la actividad mercantil desde su creación en 1740, así como la pérdida de protagonismo que experimentó a partir de los diversos decretos de libre comercio de la segunda mitad de la década de 1760 y, sobre todo, la década de 1770, consúltese Gárate, *Comercio ultramarino*, 1993, pp. 121-190, y Rodríguez García, *Compañías privilegiadas*, 2005.

⁹⁹ AGI, Contratación, 5506, N.1, R. 17.

¹⁰⁰ AGI, Ultramar, leg. 942b.

¹⁰¹ “Que en Veracruz se formalicen y establezcan con arreglo a la instrucción acordada con dicho Excmo. Señor Virrey, y contenida en despacho librado con esta fecha la Aduana y Administración general de todas las rentas y ramos que se cobran y pertenecen a S. M. y para ello nombraba y nombró por tal Factor y en calidad de Administrador general de todas ellas a Don Martín Joseph de Alegría, con el sueldo anual de cuatro mil pesos, y en el ínterin que llega de la Habana a donde vive, a Don Pedro Antonio de Cossío, vecino de Veracruz.” “Visita de Veracruz, 1ª pieza”, en AHN, Consejos, leg. 21463, fs. 47-47vta. Para su origen, en el seno de una dinastía de comerciantes relacionada con el puerto de Veracruz desde mediados del siglo XVII y las actividades que desarrolló el propio Cossío desde su llegada a Nueva España en 1736, consúltense Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 44-45; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 158. Cabe señalar también que Pedro Antonio de Cossío se desempeñaba en Nueva España como apoderado del Real Tribunal del Consulado de Cádiz y diputado de dicho comercio para asistir a los fondeos de las embarcaciones que arribasen a Veracruz procedentes de La Habana. “Visita de Veracruz. Pieza 15: Varias diligencias agregadas a la pieza de la sumaria correspondiente a los oficiales reales que exhibió Don Pedro Antonio de Cossío”, 1766, en AHN, Consejos, leg. 21463

había entablado lazos, como vimos, con motivo de la financiación que aportó para el establecimiento del estanco del tabaco.¹⁰²

A Cossío le correspondió la tarea más ardua pues le tocó implantar la aduana y la administración general previstas en la Instrucción provisional de 1767.¹⁰³ Su desempeño se dividió en dos momentos, primero como administrador general interino (febrero de 1767 y septiembre de 1769), momento en que dejó el cargo, ante el arribo a Veracruz del administrador previsto por el visitador general, el mencionado Martín José de Alegría y Egües, quien apenas se mantuvo en el cargo, pues a principios de octubre de 1770¹⁰⁴ fue sustituido por el propio Pedro Antonio de Cossío, aunque ahora el nombramiento dejó de ser interino.

La historiografía ha considerado que el cese de Alegría y Egües y la orden del virrey marqués de Croix de 17 de octubre de 1770 de que se trasladase a La Habana, tuvieron que ver con dos hechos: la alianza que entabló con los comerciantes localizados en el puerto, obstaculizando con ello la aplicación de la Instrucción provisional de 1767, y el episodio de locura que padeció el visitador José de Gálvez en su expedición a Sonora, cuya noticia se ordenó que fuese ocultada y, ante su publicidad, se acusó de ello, entre otros, al administrador general.¹⁰⁵

Sin negar lo anterior, el cese de Martín José de Alegría también cabe relacionarlo con los informes negativos que remitió al baillío Julián de Arriaga, secretario de Indias, con el apoyo del contador José Fajardo, sobre los resultados de la nueva planta y administración introducida por Gálvez en Veracruz. Así, en el “Estado comparativo de los productos de la Real Caja de Veracruz” referido a 1768, es decir, el primer año completo en que funcionó el nuevo régimen, el administrador Alegría y Egües informó que “lejos de haber 175 167.0.2 pesos de beneficio a favor de la Real Hacienda [...] hubo de quebranto 4 343. 3 3/5 respecto de los anteriores del quin-

¹⁰² Así justificó, José de Gálvez al secretario de Indias, Julián de Arriaga, el nombramiento interino de Cossío en una carta de 27 de febrero de 1767: “ejerce la administración Pedro Antonio de Cossío, vecino de Veracruz, y sujeto de la mayor integridad, inteligencia y abono, que únicamente ha aceptado el encargo de establecer la Aduana por hacer este servicio a S. M. y corresponder a la justa confianza que se ha tenido de su notoria exactitud”. AGI, México, leg. 1249.

¹⁰³ Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 45-46.

¹⁰⁴ AGI, México, leg. 1250. Parte de la actividad de Alegría y Egües en la aduana y administración de rentas de Veracruz, se puede seguir en los registros que dejó asentados en el libro manual de las cajas de Veracruz de 1770. AGN, Caja matriz, volúmenes, vol. 279.

¹⁰⁵ Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, p. 46, y Río, “Autoritarismo y locura”, 2000, p. 135.

queno”, con el añadido de que los sueldos de dotación del nuevo sistema ascendían a 45 275 pesos, mientras que con el régimen de oficiales reales del quinquenio previo sólo eran de 26 427.4 pesos anuales.¹⁰⁶ Es decir, no sólo se denunció que era más costosa la nueva administración que él mismo estaba ejerciendo, sino que sus resultados estaban lejos de ser favorables al Erario regio. Ante estas críticas, es entendible el cese de Martín José de Alegría decretado por el virrey marqués de Croix en octubre de 1770 y la orden para que se trasladase a La Habana.

La segunda etapa como administrador general de Pedro Antonio de Cossío se prolongó desde finales de 1770 hasta 1780, cuando fue nombrado, entre otros cargos, secretario de cámara del virreinato, lo que implicó su traslado a la ciudad de México.¹⁰⁷ Un evento que estudiaremos más adelante.

LA DIRECCIÓN DE LA REAL LOTERÍA (1770-1779)

En ocasiones, la reforma del Erario regio de Nueva España acometida en las décadas de 1760-1770 tuvo su origen en las iniciativas que emprendieron agentes particulares. Fue el caso de la real renta de la lotería. Su precedente inmediato se hallaba en la lotería establecida en España en 1763, a iniciativa del marqués de Esquilache, para lo cual mandó traer de Nápoles al director del “juego de Lotto”, José Peya, a fin de implantar la nueva renta.¹⁰⁸ En este contexto, Francisco Xavier de Sarria, quien había arribado a Nueva España en 1767, con cartas de recomendación para el virrey marqués de Croix y el visitador general, José de Gálvez, planteó que se estableciese una lotería en el virreinato.¹⁰⁹ Para ello, obtuvo licencia en 1768 de Croix para ir a Madrid “donde [afirmó Sarria] me mantuve tres meses sin otro objeto que el instruirme en el método que se observa en la dirección de aquella Lotería”.¹¹⁰ La afirmación es relevante pues el problema no parecía ser la idea de la lotería en sí, sino el conocimiento detallado de su manejo y dirección. La estancia en la Corte fue usada por Sarria para lograr del secretario del Despacho de Hacienda, Miguel de Múzquiz, la aprobación para que se

¹⁰⁶ Para el estado comparativo y el parecer del administrador Alegría emitidos el 6 de julio de 1770, véase AGI, México, leg. 1250.

¹⁰⁷ Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 54-55.

¹⁰⁸ Soto-Reyes y Aceves, “Francisco Xavier”, 2013, p. 108.

¹⁰⁹ Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962, p. 16.

¹¹⁰ *Ibid.*

estableciese en Nueva España ese juego de azar, lo que dio origen a una real orden, fechada el 20 de diciembre de 1769, que el secretario de Indias, Julián de Arriaga, dirigió al virrey de Nueva España, en la que se estipuló la creación de este nuevo ramo del Erario regio.¹¹¹

Tras su retorno a Nueva España ese mismo año, Sarria logró el apoyo del virrey para que se estableciese la lotería en el virreinato. Con este objeto en mente Sarria elaboró un “Plan y reglas para el establecimiento de la lotería”, que fue aprobado por el marqués de Croix en agosto de 1770. En ese momento, se anunció su creación mediante un manifiesto que se dio a conocer al público.¹¹²

El plan contempló la creación de una lotería general, con un sorteo de 1 000 000 de pesos, compuesto de 50 000 acciones de 20 pesos cada una, y una lotería particular, de 100 000 pesos, con 1 000 acciones de 100 pesos cada una, enfocada esta última a un público más pudiente. En ambos casos, el Erario regio percibiría 14% de las utilidades brutas.¹¹³ El primer sorteo, previsto para el 2 de enero de 1771, se tuvo que posponer hasta el 13 de mayo, ante la escasa receptividad inicial que hubo del público.¹¹⁴

Para el gobierno del nuevo ramo del Erario regio se introdujo un esquema semejante al del estanco del tabaco y, parcialmente, al de la administración de rentas de Veracruz, al crearse un “juez conservador”, cargo que sería detentado en este caso por un oidor de la Real Audiencia, en lugar del virrey, y un director de la renta. Este último cargo recayó en su promotor, Francisco Xavier Sarria, toda vez que el cargo de juez conservador fue ejercido por el oidor Ambrosio Tomás de Santaella y Melgarejo.¹¹⁵ Sin embargo, y a diferencia de los ordenamientos previos que hemos visto, no es posible localizar en el plan de diciembre de 1769 un apartado específico referido a las facultades que detentaría el director de la lotería. De la revisión de sus diversos apartados, se sabe que tendría, por ejemplo, una de las tres llaves de la arquilla que guardaba el sello que certificaba la legitimidad de los billetes de lotería, recibiría de los colectores foráneos la relación de

¹¹¹ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 120.

¹¹² *Ibid.*, pp. 120-121.

¹¹³ Todo parece indicar que la lotería particular nunca se realizó. Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962, pp. 24 y 43, y Soto-Reyes y Aceves, “Francisco Xavier”, 2013, p. 109.

¹¹⁴ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 122.

¹¹⁵ Además, en la realización de los sorteos y el manejo de la lotería participarían también un regidor del cabildo de México, un contador, un oficial mayor y un escribano. Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962, p. 27; Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 124-125, y Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, pp. 386-387.

los billetes que se hubiesen vendido, daría las órdenes “correspondientes a la seguridad de los caudales”, vigilaría cualquier omisión o mal manejo de los colectores de la renta, estaría presente en los sorteos, mismos que serían presididos por el juez conservador, llevaría relación, junto al contador y escribano, de los números y premios que saliesen, etc.¹¹⁶ Es decir, una mezcla sin orden de aspectos relativos al manejo económico y la supervisión y control de los empleados de la renta. Propiamente, la renta carecía de unas ordenanzas. Tanto es así que, en 1775, el propio Sarria propuso delimitar sus funciones en una carta que mandó al virrey Bucareli ante los problemas que habían surgido en el manejo de la lotería (en especial, el descuido en las cuentas, la falta de resguardo de las libranzas, la no realización de cortes de caja, etc.). En ese sentido, el director afirmó que sus cometidos eran “que no haya el menor retraso en la habilitación de billetes para su venta, despacho de correos, formación de cuentas, introducción de caudales en arcas de tres llaves, la de las cédulas en las máquinas, y actos de los sorteos”.¹¹⁷ Para el propio Sarria las funciones del director se circunscribían al manejo económico de la lotería y a la supervisión sobre el desarrollo de los sorteos. No aparece aquí la faceta de jefatura de los empleados de la renta. Habrá que esperar a la crisis que experimentó la lotería en 1779, tras la denuncia que hizo el entonces juez conservador de la renta, el oidor Francisco Xavier Gamboa,¹¹⁸ para que, junto a la destitución del director Sarria,¹¹⁹ se procediese a la formación de unas ordenanzas de la lotería ese mismo año.

En ellas, por lo que atañe a la figura del “juez conservador”, se estipuló que fuese “un ministro de la real Audiencia”, electo por el virrey. Por su comisión recibiría una gratificación adicional al sueldo que percibía por su oficio. Entre sus tareas nunca estaría “la intervención ni conocimiento en el manejo de caudales, fianzas y cuentas”, sino el cuidado y supervisión que

¹¹⁶ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 132-146

¹¹⁷ AGN, Lotería, vol. 1, exp. 2, fol. 15. Citador por Soto-Reyes y Aceves, “Francisco Xavier”, 2013, p. 111.

¹¹⁸ Francisco Xavier Gamboa será uno de los opositores más destacados al proyecto de José de Gálvez en el sentido de introducir intendentes de provincia en Nueva España, junto al conde de Tepa y el virrey Bucareli. Rechazo que no cabe asociar a una pretendida defensa a ultranza de un orden de gobierno inmemorial (léase, el reflejado en las Leyes de Indias). Su nombramiento como “juez conservador” de la lotería durante el gobierno de Bucareli cobra sentido en este contexto. Para una visión renovada de su oposición al proyecto de Gálvez, véanse Dubet, “La conflictiva herencia”, 2021 y “El debate sobre las intendencias”, 2022.

¹¹⁹ Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962, pp. 52-54. Para el proceso por malversación de fondos de la Real Lotería, consúltense AGN, Lotería, vol. 1, exp. 4 e Indiferente virreinal, caja 545, exp. 15.

debía ejercer sobre los empleados de renta, procediendo a realizar las “advertencias” que “judicial y extrajudicialmente” correspondiese, así como celar para que no hubiera rifas prohibidas, ni fraudes en “la saca, cobranza y paga de billetes”.¹²⁰ Es decir, ejercer un control interno sobre los empleados de la renta y evitar los fraudes, usando para ello sus facultades jurisdiccionales.

Por lo que atañe a la figura del director de la lotería, el oidor Gamboa agrupó sus distintos cometidos en un rubro titulado “Del director: sus facultades, obligaciones y responsabilidad”.¹²¹ Además de las cualidades personales que debía ostentar (“de distinción, de buenas opinión y fama, de capacidad e inteligencia”) se señalaba el fin último de su gestión: “el régimen y manejo de la renta y para el justo incremento de ella a beneficio de la Real Hacienda”.¹²² Sería nombrado también por el virrey, a partir de la terna que le presentase el juez conservador de la renta. Tras esto, el oidor juez conservador Gamboa estableció sus funciones: nombramientos de colectores, proponer sustitutos a las vacantes de los cargos de colector, tesorero y escribano de la renta, designación de los encargados directos de efectuar los sorteos y de emitir las libranzas para el pago de sus costos. Como era habitual en las diferentes ordenanzas de rentas y dependencias, se indicaba que todos los dependientes de la renta deberían “respetar y obedecer al director, en lo perteneciente a ella y su manejo, como inmediato jefe para su dirección, custodia y seguro de los caudales de Su Majestad”. Es decir, a las facultades de gobierno económico, el oidor anexó la dirección y supervisión sobre los empleados de la lotería. Con ello se dejaba en claro y se equiparaban los ámbitos de actuación del cargo con sus homólogos del Erario regio de Nueva España.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE ALCABALAS Y PULQUES (1776-1781)

La última gran innovación relacionada con la formación de direcciones y administraciones de rentas y dependencias remite a dos ramos del Erario regio de Nueva España: las Alcabalas y la Renta de Pulques. Los antecedentes de esta nueva estructura de gobierno nos llevan a 1754, cuando la

¹²⁰ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 156-158.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 159-161.

¹²² *Ibid.*, p. 159.

aduana de la ciudad de México y sus distritos fiscales anexos pasaron al régimen de administración, con un superintendente como cabeza rectora de la renta. Un decenio después, ante el éxito recaudatorio logrado, parecía que esta modalidad de gestión era el camino que había que seguir en el resto del reino.

En febrero de 1764, el virrey marqués de Cruillas recibió una real orden en la cual se dictaminó que las alcabalas de todas las provincias de Nueva España pasasen al régimen de administración, “al paso que fueran cumpliendo los arrendamientos”.¹²³ Es decir, una transición paulatina que respetaba los contratos firmados por la Real Hacienda con los arrendatarios. Entre octubre de 1764 y mayo de 1766, transitaron al régimen de administración 39 distritos alcabalatorios, erigidos estos, y según los casos, en torno a ciudades, villas o pueblos, algunos de la importancia de Guadalajara, Puebla, Guanajuato, Jalapa, Celaya, Tlaxcala o Cuernavaca. Por lo que afecta a las alcabalas de Veracruz, estas habían pasado al régimen de administración, un poco antes, en diciembre de 1763.¹²⁴ El resultado del cambio en la forma de gestionar las alcabalas y sus derechos anexos (unión de armas y armada de Barlovento) fue exitoso, pues logró que las cajas reales percibiesen por este concepto en el primer año de administración de estas dependencias un total de 218 249 pesos, lo que representaba casi 40% de lo recaudado en la principal aduana del reino: la ciudad de México.¹²⁵ Todo apuntaba, pues, a la generalización del régimen de administración; sin embargo, la acción del visitador general alteró el proceso.

En la Instrucción reservada de marzo de 1765, se ordenó a Gálvez que examinase detenidamente las maneras, casos y circunstancias en que era colectada la alcabala a fin de valorar si convenía mantener los arrendamientos, pasar al régimen de administración, si no se ofrecían precios justos, o incluso que se encabezasen por los comunes de ciudades, villas y pueblos, soportando ellos mismos el costo de la gestión (artículo 19 de la Instrucción reservada).¹²⁶ Entre estas opciones, el visitador optó claramente por el régimen de encabezamientos. A partir de septiembre de 1766 y hasta enero de 1768, 30 distritos alcabalatorios que previamente estaban

¹²³ *Informe del marqués*, 2002, p. 101.

¹²⁴ “Estado en relación, que señala los ramos de alcabalas que se administraban de cuenta de la Real Hacienda, antes que el Ilmo. Señor Visitador general principiase los encabezamientos de los del mismo real derecho [...]” de 19 de enero de 1769. *Ibid.*, p. 263.

¹²⁵ Sánchez Santiró, “La Hacienda reformada”, 2001, p. 145.

¹²⁶ Priestley, *José de Gálvez*, 1916, p. 409.

administrados se encabezaron, algunos de ellos eran centros mercantiles de renombre (Celaya, Durango, Guadalajara, Guanajuato o Tlaxcala).¹²⁷

Gálvez adujo dos razones para justificar el cambio de ruta: el hecho de que la administración no prometía “ventajas verdaderas y constantes” en los años en que no hubiesen flotas que arribasen a Nueva España y la consideración de “desarmar los recursos de muchos pueblos que respectivamente se quejaban con razón de las vejaciones que les hacían varios administradores, o las tiranías con que los oprimía la codicia de los asentistas; en cuyos términos elegí por mejor el partido de los encabezamientos”. Es decir, a diferencia de lo ejecutado en otras latitudes, caso de Veracruz, donde ratificó el régimen de administración, o en el estanco del tabaco, la renta de naipes o la de la pólvora, el visitador veía ahora en la administración “vejaciones” que podían ser evitadas entregando las alcabalas a los “comunes de las Provincias” por periodos de cinco años, pagando una cuota fija.¹²⁸

Sin negar las razones económicas aducidas, parece claro que hubo un componente político en esta decisión. Entre 1765 y 1767, se produjeron fuertes tensiones en el reino, no sólo por la expulsión de la Compañía de Jesús, el establecimiento de la renta del tabaco o la formación de milicias. También hubo protestas, en algunos casos muy violentas (*v. g.* Guanajuato) en las que el rechazo a los cambios en el régimen de alcabalas estuvo presente.¹²⁹ Cruillas apartó a muchos arrendatarios y Gálvez a administradores, sin renunciarse en su totalidad a estas modalidades de gestión (fue lo que ocurrió en Veracruz, Puebla, Cuernavaca, Chihuahua, etc.). Con ello pudo atender parte de los reclamos de los cabildos locales, sin poner en cuestión la gestión por administración en su totalidad.

Entre principios de 1768 y hasta su partida en 1771, Gálvez no sólo ratificó los encabezamientos concertados, sino que continuó ampliando esta modalidad de gestión, así como lo hizo también el virrey Antonio María Bucareli.¹³⁰ El balance de estas tres modalidades de gestión era el siguiente

¹²⁷ *Informe del marqués*, 2002, p. 263.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 101.

¹²⁹ Castro, *Nueva ley*, 1996.

¹³⁰ *Informe del marqués*, 2002, pp. 263-266. El virrey Bucareli, que arribó de Cuba a Nueva España en 1771, continuó con la política de mantener los encabezamientos, sin que esto significase la desaparición de la administración ni los arrendamientos. Entre 1772 y 1773, concertó cuatro remates de arrendamientos (Cosamaloapan, Igualapan, Malinalco y Teutila), 38 de encabezamientos (por ejemplo Cuautla, Guanajuato, Atlixco, Valladolid, Orizaba, San Luis Potosí, San Miguel el Grande, etc.) y dos de administración (Zacatecas y Cuernavaca), quedando dos partidos en fiabilidad, es decir, con administradores interinos (Tabasco y Acapulco). *La administración de D. Frey Antonio*, 1936, pp. 226-228.

en 1775, año previo a la llegada de José de Gálvez a la Secretaría de Indias: 20 jurisdicciones se hallaban en administración, además de las aduanas de México y Veracruz, 33 en arrendamiento y 48 estaban encabezadas.¹³¹ Con este recuento se colige que, hasta mediados de la década de 1770, la pretendida política de imponer el régimen de administración en la renta de alcabalas, impulsada en 1764, no se había llevado a término. Incluso, jurisdicciones alcabalatorias del rango de Guadalajara, Oaxaca o Zacatecas que habían visto como se administraban sus alcabalas, habían retornado al régimen de arrendamiento entre 1772 y 1775.¹³²

El 26 febrero de 1776, tras la muerte de Julián de Arriaga el mes previo, fue nombrado José de Gálvez secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias.¹³³ Entre la panoplia de acciones que emprendió inmediatamente estuvo la revisión general del ramo de alcabalas del virreinato de Nueva España. La coyuntura era propicia: numerosos contratos de arrendamiento y encabezamiento vencían entre 1776 y 1777 y Juan Antonio de Arce y Arroyo, contador general de alcabalas de Nueva España desde 1750, había fallecido a principios de 1776.¹³⁴ En este contexto, Carlos III expidió una real orden fechada el 26 de julio de ese mismo año, en la que se contemplaron tres acciones principales: toda la renta de alcabalas debería pasar al régimen de administración,¹³⁵ la desaparición de la Contaduría General de Alcabalas que, ya sabemos, había sido recreada en 1636 y, fi-

¹³¹ “Sumario y resolución general de la Cuenta de Reales Alcabalas de varias jurisdicciones de Nueva España (excepto las que reconocen a la Real Aduana de México) que fueron a cargo de su contador general en todo el año de mil setecientos setenta y cinco”, en AGI, México, leg. 2079.

¹³² Sánchez Santiró, “La Hacienda reformada”, 2001, p. 149. En el caso de las alcabalas de Guadalajara, el contrato de arrendamiento lo había logrado el conde de la Torre Cossío que, como reconoció Pedro Antonio de Cossío en 1781 “es mi pariente y compadre mío”. Carta de Pedro Antonio de Cossío al marqués de Sonora de 12 de septiembre de 1781, en AGI, México, leg. 1511.

¹³³ Sánchez Bella, “Las reformas en Indias”, 2002, p. 1521.

¹³⁴ Si, entre las medidas a adoptar en la reforma del ramo, se contemplaba la desaparición de dicha Contaduría, el fallecimiento del titular, que había adquirido el oficio (pagó 16 000 pesos en 1750), allanaba la reforma, al no tener que compensar a Arce y Arroyo por su posible cese. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 71; Gordo de la Huerta, *La Contaduría General*, 2021, pp. 186-187. Natural de Villarcayo, arzobispado de Burgos, Arce y Arroyo había obtenido previamente, en 1728, la alcaldía mayor de Jalapa y Jalatzingo, al entregar un servicio al rey de 22 500 reales de vellón. Había seguido también la carrera militar, alcanzando el grado de general. AGI, Contratación, 5477, n. 165, y Rubio Mañé, “Notas biográficas”, 1969, p. 516.

¹³⁵ A diferencia de 1764, ahora se ordenaba cortar los contratos existentes con los arrendatarios, lo cual llevó en ciertos casos a sonoros procesos, como el que entabló el conde la Torre Cossío por las alcabalas de Guadalajara, en defensa de lo pactado con la Real Hacienda. Sánchez Santiró, “La Hacienda reformada”, 2001.

nalmente, que las funciones y archivo de dicha dependencia,¹³⁶ así como la Contaduría del Viento (un ramo que formaba parte de la renta de alcabalas gravando el consumo local), se incorporarían a la superintendencia de la Aduana de México, una instancia que, indicamos, se creó en 1754.¹³⁷

Desde 1773, Miguel Páez de la Cadena se desempeñaba como superintendente de la Aduana de México, tras haber hecho una carrera militar en la Armada por 17 años, participando en campañas en Europa y la costa de Marruecos y haber navegado las costas del Río de la Plata, el reino de Chile y Perú. Posteriormente, durante seis años, formó parte de la Secretaría del Despacho Universal de Marina, un cargo desde el cual accedería a la mencionada superintendencia, a la edad de 46 años.¹³⁸ A este personaje, cargo de toda la confianza de José de Gálvez,¹³⁹ se le encomendó la tarea de que el conjunto de la renta se administrase por cuenta de la corona, bajo la supervisión del virrey Bucareli.¹⁴⁰

A partir de 1776, Páez de la Cadena estuvo inmerso en una febril actividad, producto de la cual pudo informar a Gálvez, en noviembre de 1777, que se hallaban establecidas 83 aduanas en el reino, además de las de México y Veracruz, en las que se había nombrado un administrador. Muchas de estas aduanas tenían subreceptorías agregadas (el caso más extremo fue el de la aduana de Guadalajara, a la que se anexaron 24 subreceptorías), con lo cual se había logrado el objetivo de que toda la renta se gestionase bajo el régimen de administración.¹⁴¹

¹³⁶ La entrega efectiva se demoró hasta octubre de 1776. Díaz-Trechuelo Spínola, Rodríguez Baena y Pajarón Parody, "Antonio María", 1967, p. 515.

¹³⁷ Sánchez Santiró, "La Hacienda reformada", 2001, p. 150.

¹³⁸ Nacido en 1727, era natural de San Lúcar de Barrameda. Fallecería en Nueva España en 1792. "Secretaría de Hacienda de Indias. Papeles que entre los que quedaron por muerte de D. Miguel Páez de la Cadena se hallaron respectivos a la correspondencia de la vía reservada". AGI, México, leg. 2088. Salvucci, "Costumbres viejas", 1983, p. 151, y Sánchez Santiró, "La Hacienda reformada", 2001, p. 151.

¹³⁹ Se conservan muchos borradores de la correspondencia particular entre ambos. AGI, México, 2088 y 2089. Real Díaz y Heredia Herrera, "Martín de Mayorga", 1968, p. 52.

¹⁴⁰ Como ocurrió con el estanco del tabaco, en este caso, por iniciativa del virrey Bucareli, se creó una junta *ad hoc*, encarga de estudiar y proponer los pasos a dar en dicha reforma. Y, al igual que en el estanco, la junta dilató la toma de decisiones, entre pareceres encontrados, por lo cual fue disuelta y todo quedó en manos del superintendente de la Aduana de México. AGN, Indiferente vi-reinal, caja 2862, exp. 3, fs. 44vta-45; Díaz-Trechuelo Spínola, Rodríguez Baena y Pajarón Parody, "Antonio María", 1967, pp. 515-516.

¹⁴¹ "Notas de los nombres de las Ciudades, Villas, Pueblos o Lugares en que se hallan establecidas Aduanas de cuenta de su Majestad", en AGI, México, leg. 2091. Algunas de estas aduanas, ante la escasa actividad que registraron, desaparecerían entre 1777 y 1778, quedando finalmente su número en 81.

Ahora bien, cabe apreciar que Miguel Páez de la Cadena realizó esta actividad en tanto que fue nombrado “director general de alcabalas”, un cargo que se añadió en 1776 al que venía ejerciendo de superintendente de la Aduana de México desde 1773. Esta acumulación de cargos cristalizaría en la fórmula “superintendente director general”, misma que aparece referida a Miguel Páez, al menos, desde 1777.¹⁴² A estas tareas, se anexó a principios de 1778 la misión de incorporar el ramo de pulques al de las alcabalas, para que los futuros administradores de los partidos recaudasen y administrasen conjuntamente ambas rentas.¹⁴³ Con ello, hizo acto de aparición el cargo de director general de las alcabalas y pulques del Erario regio de Nueva España.

Como tal, la Dirección General de Alcabalas y Pulques nunca generó una ordenanza específica para dichos ramos, lo cual, como veremos en el siguiente capítulo, sería fuente de críticas pues se consideraba que unos ramos de tanta importancia no podían ser gobernados bajo el signo del “día a día”, con la expedición de cartas, circulares u órdenes *ad hoc*. Un problema central era el de la resolución de las causas judiciales que surgiesen en su recaudación y gestión, máxime cuando se estaba procediendo a alterar el régimen de gestión de la renta más ubicua del Erario regio de Nueva España, las alcabalas y sus ramos anejos de unión de armas y armada de Barlovento, y cuando la anterior estructura de gobierno de la renta, la Contaduría General de Alcabalas, había dejado de existir (1776).

Miguel Páez de la Cadena percibió claramente el peligro que suponía que no se delimitase una esfera de actuación propia en el ámbito de la jurisdicción contenciosa, de ahí que, en la correspondencia privada y secreta que mantuvo a lo largo de 1777 con el secretario de Indias, José de Gálvez, abogase por su establecimiento. Con argumentos muy similares a los expuestos por los oficiales reales de la Caja de Veracruz en la década de 1530,¹⁴⁴ aunque en otro contexto, claro está, el director general de alcabalas se quejaba de las intervenciones que efectuaba la justicia ordinaria, ya fuese por medio de los alcaldes mayores o las Audiencias, en la renta de alcabalas.¹⁴⁵ Al participar estos jueces y tribunales en repetidos incidentes “sobre

¹⁴² AGN, Indiferente virreinal, caja 2862, exp. 3, f. 45.

¹⁴³ La incorporación se produjo al abrigo de una norma que, al igual que en las alcabalas, ordenaba que toda la renta del pulque se gestionase en administración. Díaz-Trechuelo Spínola, Rodríguez Baena y Pajarón Parody, “Antonio María”, 1967, pp. 520-521, y Hernández Palomo, *La renta del pulque*, 1979, pp. 137-138.

¹⁴⁴ Al respecto, véase el capítulo 2 de este libro.

¹⁴⁵ En carta de 27 de octubre de 1777, Páez de la Cadena solicitaba a Gálvez la inhibición de estos actores: “Urge en mayor grado cada día la inhibición del ramo de Aduanas de todo el cono-

artículos e individuos comprendidos en el adeudo de las alcabalas”, se entablaron embarazosas discusiones sobre lo que se debía o no contribuir por este gravamen, con un claro resultado: el perjuicio de la renta de alcabalas. Ante este estado de cosas, Páez de la Cadena propuso al secretario de Indias que, aunque fuese por algunos años, por ser un nuevo establecimiento que había que consolidar, se inhibiese a la justicia ordinaria en el “conocimiento directo o indirecto de lo peculiar de asuntos de alcabalas [...] aun por vía de apelaciones”, de manera que en todo lo referido a “lo directivo y económico de aquel ramo” sólo entendiese el director general.¹⁴⁶

Es interesante observar, a partir de este caso, cómo las reformas que se estaban introduciendo en el gobierno del Erario regio de Nueva España iban construyéndose al socaire de los acontecimientos, ensayando medidas que según los resultados se consolidaban o descartaban. Más allá de los objetivos últimos (consolidar el poder del monarca sobre su Real Haber, elevar el valor de las rentas, controlar los gastos ordinarios, etc.), no había un “diseño o modelo” acabado y cerrado que hubiese que seguir. Tras casi dos años de cambios en la renta de alcabalas se había hecho acuciante para su director general la instauración de una jurisdicción privilegiada en materia de gobierno de la renta. Sin capacidad para emitir mandatos propios, sus decisiones carecían de fuerza.

José de Gálvez comprendió inmediatamente la situación y obró en consecuencia. Apenas recibió esta última solicitud del director general de alcabalas, expidió una carta al virrey de Nueva España en la que manifestaba la decisión del monarca: “ha resuelto Su Majestad que en esta materia, y en cuantas incidencias ocurran en la general administración y recaudación del ramo proceda el superintendente Director como juez privativo con el asesor que le está dado, con las apelaciones a Vuestra Excelencia en calidad de Superintendente general con inmediata sujeción a la Real Persona, y sin recurso ni apelación a tribunal alguno, pues están inhibidos en puntos de Real Hacienda”.¹⁴⁷ El esquema se reprodujo: el director general de la renta como juez privativo y las posibles apelaciones al superintendente general

cimiento de las Audiencias, ni justicia ordinaria en algunos años a lo menos, como he manifestado a Vuestra Merced meses ha, y el escarmentar a los justicias que por defraudar la alcabala son los mayores enemigos de la renta y los administradores.” AGI, México, leg 2088.

¹⁴⁶ Carta de Miguel Páez de la Cadena a José de Gálvez, de 9 de diciembre de 1777, en AGI, México, leg 2088.

¹⁴⁷ Carta de José de Gálvez a Miguel Páez de la Cadena de 20 de enero de 1778. AGI, México, 2090. Copia de esta real orden se halla también en AGN, Alcabalas, vol. 115, exp. 5.

de Real Hacienda, es decir, al virrey, quedando este último sujeto al monarca, vía la secretaría del Despacho Universal de Indias. El 23 de mayo de 1778, Miguel Páez de la Cadena dio acuse de la recepción de esta decisión regia.¹⁴⁸ Con ello se dotó a la dirección general del ramo de facultades que comprendían tanto los aspectos económico-gubernativos, como los referidos a la materia contenciosa.

Los cometidos encargados a Páez de la Cadena llevaron al límite sus capacidades: además de dirigir la fiscalidad mercantil de la principal plaza del reino, como juez superintendente de la aduana de México, tuvo que asumir la tarea de dirigir la construcción de todo el aparato administrativo y la búsqueda de los individuos que se hiciesen cargo de las nuevas aduanas en las que se colectarían y administrarían las alcabalas y, posteriormente, la renta del pulque. En esa tesitura, y con la esperanza de retornar a España, Miguel Páez de la Cadena solicitó a Gálvez en marzo de 1777 el nombramiento de un segundo director “que trabaje en igualdad conmigo e instruido debidamente”. Su idea era que, hasta lograr el permiso para su retorno, habría tiempo para formar al nuevo director general. Para este empleo propuso que se eligiese entre uno de los dos contadores mandados con José Antonio de Areche para acompañarlo en la visita general de Perú, que estaba realizando desde 1776: Juan Navarro Madrid y Fernando Saavedra. Sin embargo, en la misma misiva, se decantó claramente por Navarro: “He reconocido una admirable disposición en el primero de ellos [...], advertí en él una índole y talento cual se requiere para formarse un hábil ministro.”¹⁴⁹

Desde octubre de 1777, Juan Navarro Madrid estaba comisionado como contador de la visita que estaba realizando en el reino de Chile Tomás Álvarez de Acevedo, fiscal de lo civil de la Audiencia de Lima y regente de la Audiencia de Chile, cometido que ejercía Acevedo por delegación del visitador general de Perú, José Antonio de Areche.¹⁵⁰ Por real orden de 23 de julio de 1778, se nombró a Navarro Madrid codirector de la renta de alcabalas del reino de Nueva España, junto a Miguel Páez de la Cadena, “con semejante sueldo y facultad”.¹⁵¹ Sin embargo, su estancia en Chile se alargó

¹⁴⁸ “Colección de las Órdenes Circulares y demás Providencias que, dictadas así por el superior Gobierno como por la Dirección General, se han comunicado a las Aduanas foráneas del Reino para el arreglo y mejor recaudación de los artículos de adeudo del derecho de Alcabala, desde 16 de julio de 1777”, en BNE, mss. 4366, fs. 90-90vta.

¹⁴⁹ “Secretaría de Hacienda de Indias. Papeles que entre los que quedaron...” AGI, México, leg. 2088.

¹⁵⁰ Silva Vargas, “La visita de Areche”, 1967.

¹⁵¹ AGI, México, leg. 2091.

hasta finales de 1779, cuando viajó a Nueva España. En septiembre de 1780, comenzó la efectiva codirección de la aduana de México y las alcabalas del reino¹⁵² en manos de Páez de la Cadena y Navarro Madrid.¹⁵³ La norma que regiría al ramo en el conjunto de Nueva España serían las ordenanzas que expidió el virrey primer conde de Revillagigedo en 1754 para la aduana de México, con las debidas adaptaciones.¹⁵⁴

La narración anterior permite apreciar que la creación de una codirección general para el ramo de las alcabalas de Nueva España no formó parte del proyecto original, cuando se ordenó reformar todo el ramo en 1776, sino que fue el resultado de una petición expresa del comisionado para llevar a cabo tal reforma: Miguel Páez de la Cadena. Lo que en el estanco del tabaco fue visto como un instrumento para mitigar el conflicto con el visitador general, en las alcabalas se planteó como una codirección temporal, hasta que el superintendente Páez de la Cadena pudiese retornar a España, teniendo para entonces un ministro experto en el manejo de las alcabalas novohispanas: Juan Navarro Madrid. En ambos casos, por tanto, la codirección no fue el resultado de un diseño institucional que respondiese orgánicamente a una división de funciones.

A pesar de las esperanzas depositadas en la codirección, rápidamente estalló el conflicto entre Páez de la Cadena y Navarro Madrid. Una disputa que el superintendente atribuyó a los “influidos [...] de individuos de carácter inquieto o notoriamente maliciosos [...] que han sugerido ideas perturbadoras a la paz”, entre los cuales citó a José Mariano de Arce y Echegaray, quien llegaría a ser oficial mayor de la Dirección General de Alcabalas, y a Melchor de Peramás, secretario de cámara del virreinato.¹⁵⁵ El peligro que

¹⁵² La única aduana que se manejaría al margen de dicha dirección general sería la de Veracruz por su desigual naturaleza, según decisión regia adoptada en 1777. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 71-72.

¹⁵³ Aunque Fabián Fonseca y Carlos de Urrutia indicaron que la codirección comenzó en febrero de 1780 (*Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 75-76), Miguel Páez de la Cadena, defendiendo en abril de 1791 los méritos contraídos en dicha comisión, señaló que Navarro no comenzó su tarea hasta septiembre/octubre de 1780, “cuando ya estaba totalmente organizada la renta, y en práctica las reglas o providencias fundamentales, con que se verificó el establecimiento general de las alcabalas”. “Reflexiones sobre el ramo de alcabalas”. AGN, Indiferente virreinal, caja 2862, exp. 3, f. 48vta. Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 106.

¹⁵⁴ De este modo, se estipuló en una real orden del 17 de diciembre de 1778. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 59.

¹⁵⁵ Así lo denunció Miguel Páez en una misiva dirigida a José de Gálvez, fechada en febrero de 1780. “Secretaría de Hacienda de Indias. Papeles que entre los que quedaron...”, AGI, México, leg. 2088; para el cargo de Arce y Echegaray: Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1790, p. 99 y para el de Melchor de Peramás: AGN, Reales cédulas originales, vol. 100, exp. 120.

representaba para el Erario regio la disputa en el seno de la cabeza rectora de una renta tan relevante llevó a una decisión que podemos calificar de salomónica. Por real orden de 17 de mayo de 1781, la corona ordenó que se separase la superintendencia de la aduana de México, cargo que continuó detentando Miguel Páez de la Cadena, hasta su muerte en mayo de 1792,¹⁵⁶ de la Dirección General de Alcabalas y Pulques foráneos, que recayó en Juan Navarro Madrid, hasta su fallecimiento en octubre de 1809.¹⁵⁷ Una separación que tuvo efecto a partir del 30 de septiembre de 1781.¹⁵⁸

Desde el último trimestre de 1781, la Dirección General de Alcabalas y Pulques fue la entidad que ejerció el gobierno de ambos ramos en Nueva España, con excepción de las dos principales aduanas del reino: la de Veracruz, por decisión regia de 1777, y la de México, tras la real orden de 1781. Con ello quedaron constituidas, merced a un proceso de agregación, las tres principales direcciones generales de rentas del Erario regio de Nueva España: Tabaco, Pólvora y Naipes, y Alcabalas y Pulques.¹⁵⁹

A diferencia de las otras dos direcciones generales de rentas que se habían creado previamente (Tabaco y Pólvora y Naipes), el director general de las alcabalas y la renta del pulque no pudo ejercer un dominio total sobre ambas rentas en el virreinato. Las razones que lo explican remiten, en el caso de Veracruz, al hecho de que el diseño institucional del Erario regio instaurado allí era el resultado de la combinación sin solución de continuidad de una aduana y una caja real (decisión adoptada por el visitador Gálvez en 1767), mientras que en el de la aduana de México, se optó por mantener como una esfera propia el gobierno y gestión de la principal entidad aduanal del reino, que por sí sola y tras la aplicación de la administración general, aportaba alrededor de 30% de la renta de las alcabalas novohispanas, según un informe de 1779. El volumen de transacciones a controlar fiscalmente en el mayor centro consumidor y redistribuidor de mercancías del virreinato aportaba cierta lógica a la separación entre la superintendencia de la aduana de México y la Dirección General de Alcabalas y Pulques foráneos. De hecho, la incorporación de las aduanas de México y Veracruz

¹⁵⁶ La agregación de la renta del pulque amplió también los títulos de Páez de la Cadena que pasó a titularse “superintendente juez privativo de alcabalas y pulques de la Real Aduana [de México]”. AGN, Indiferente virreinal, caja 3455, exp. 20.

¹⁵⁷ Para la biografía de ambos personajes en relación con la Real Hacienda de Nueva España, véase Salvucci, “Costumbres viejas”, 1983, pp. 253-255.

¹⁵⁸ AGI, México, leg. 2082; Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, p. 76.

¹⁵⁹ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 205-206.

a dicha Dirección General no se produciría hasta 1816, tras largos debates y estudios acaecidos en el contexto de la guerra civil novohispana.¹⁶⁰ Visto de manera global, la separación entre ambas instancias de gobierno del ramo sí respondía a una división de áreas de actuación (la aduana de México y las aduanas foráneas, excepto Veracruz), por lo que era funcional en términos de la actividad mercantil a fiscalizar según los territorios, de ahí que perdurase más allá de los conflictos internos que le dieron origen, a diferencia de la codirección establecida en el estanco del tabaco, que terminó desapareciendo, como hemos expuesto, en la década de 1790.

PUNTO DE LLEGADA: LA CONFORMACIÓN DE UNA RED DE DIRECCIONES GENERALES Y ADMINISTRADORES DE RENTAS

Llegados a este punto es conveniente aportar una visión de conjunto sobre la creación de los directores y administradores de rentas en Nueva España, en un arco temporal que va desde el inicio de la visita general de José de Gálvez en 1765 hasta el final del gobierno virreinal de Antonio María Bucareli y Ursúa en 1779 (cuadro 1).¹⁶¹

¹⁶⁰ En enero de 1812, el virrey Francisco Xavier Venegas (1810-1813) ya había recibido una real orden de la Regencia en la que se le ordenó que las aduanas de México y Veracruz se subordinasen a la Dirección General de Alcabalas y Pulques, misma que no se cumplió. AGI, México, leg. 2384; Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, p. 117.

¹⁶¹ Cabe señalar que en este mismo periodo se creó otra Dirección, en este caso de Temporalidades, en un contexto totalmente extraordinario, con motivo de la expulsión de la Compañía de Jesús y la incautación de sus propiedades y rentas, decretada por Carlos III el 27 de febrero de 1767. Una orden que fue recibida en Nueva España el 30 de mayo de 1767 y aplicada el 25 de junio de ese mismo año. Siguiendo las instrucciones del conde de Aranda, los fondos colectados en la incautación se depositaron en un arca separada en las diversas cajas reales del reino y se manejaron con independencia de la Real Hacienda, aunque bajo su protección y administración, configurándose como uno de los ramos que, a partir de la reforma contable de 1784 (promovida por el contador general de Indias, Francisco Machado Fiesco), se conocerían como “ramos ajenos” de la Real Hacienda. Lo relevante, a efectos de nuestra exposición sobre la conformación de una red de directores y administradores que manejarían ramos fiscales en Nueva España, es que, con el reglamento expedido por el virrey marqués de Croix de 15 de febrero de 1768, se estipuló que habría dos directores del ramo de Temporalidades, uno titular, con sueldo, y otro, asociado, sin él, aunque a este último se le acabaría concediendo un sueldo posteriormente (decreto de 18 de agosto de 1770), además de una retribución por los trabajos previos realizados en el cargo. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1852, vol. 5, pp. 98-117; *Documentos sobre la expulsión* 1949, p. 6; Jáuregui y Magriñá, “Atando cabos”, 2003, pp. 124-127. Con ello se reproducía la misma figura institucional que impulsó José de Gálvez en su visita general. El primer director titular fue Francisco Martínez Loriondo, militar de carrera, que tras su renuncia en 1770 pasaría a España donde llegaría a desempeñarse como juez oficial depositario de la Audiencia

Cuadro 1. Directores y administradores de rentas y dependencias del Erario regio de Nueva España desde la visita general de José de Gálvez (1765-1771) hasta el gobierno virreinal de Antonio María Bucareli y Ursúa (1771-1779)

<i>Renta / Dependencia</i>	<i>Directores y administradores</i>	<i>Periodo</i>
Dirección General del Real Estanco del Tabaco ^a	Jacinto Díez de Espinosa	1764-1776
	Antonio del Frago	1766-1776
	Felipe del Hierro	1776-1792
	José de la Riva	1776-1792
Dirección General de las Rentas de Pólvara y Naipes ^b	Juan José Echeveste (Naipes)	1765-1769
	Nicolás Devis (Pólvara)	1766-1769
	Juan José Echeveste (Pólvara y Naipes)	1769-1779
Dirección General de Alcabalas y Pulques foráneos o del reino ^c	Miguel Páez de la Cadena	1776-1781
	Juan Navarro Madrid ^d	1781-1809
Dirección General de la Lotería Administración de la Aduana y rentas reales de Veracruz	Francisco Xavier Sarria	1769-1779
	Pedro Antonio de Cossío (interino)	1767-1769
	Martín José de Alegría y Egües	1769-1770
	Pedro Antonio de Cossío	1770-1780

^a Omitimos aquí el periodo de los tres directores nombrados de manera interina por el virrey marqués de Croix en 1771, puesto que ni Díez de Espinosa, ni del Frago fueron despedidos, sino suspendidos en sus cargos.

^b Ambas rentas tuvieron diferentes directores, hasta que se unificó su gestión en 1769.

^c La renta del pulque se incorporó de manera plena a la de alcabalas, a efectos de recaudación y administración, en 1778.

^d Juan Navarro Madrid arribó a Nueva España en 1780, tras la muerte del virrey Bucareli. Se añade a este cuadro para evidenciar el breve periodo de codirección que ejerció junto a Miguel Páez de la Cadena en 1781, es decir, con posterioridad a la muerte de dicho virrey.

Fuente: Tabaco (*Informe del marqués*, 2002; Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014); Pólvara y naipes (*Informe del marqués*, 2002; Arnold, *Directorio de burócratas*, 1980); Alcabalas y Pulques (AGI, México, leg. 2082; Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1845-1853, t. II); Lotería (Cordoncillo Samada, *Historia de la Real*, 1962); Aduana y rentas reales de Veracruz (AGI, México, leg. 1249; Real Díaz y Heredia Herrera, "Martín de Mayorga", 1968).

Si el siglo XVII y la primera mitad del siglo XVIII habían poblado el Erario regio de Nueva España de superintendentes de rentas y dependencias (fábricas, aduanas, Casa de Moneda), la visita general de José de Gálvez y su desempeño como secretario de Indias lo cubrió de directores y administradores de rentas y aduanas, al abrigo de la creación de nuevos ramos, caso del estanco del tabaco, o del cambio en el régimen de gestión, optando por la administración en lugar de los arrendamientos y los encabezamientos, como ocurrió, en diversos momentos, con las rentas de naipes, pólvora, alcabalas o pulques.

Al respecto, es posible hallar algunas pistas de la voluntad del visitador para el cambio de denominación. En enero de 1768, en el “Informe y plan de intendencias que conviene establecer en las provincias de este reino de Nueva España”, un documento elaborado por el visitador, pero firmado juntamente con el virrey marqués de Croix, afirmó Gálvez que había recibido del rey el título de “intendente de Ejército para dar a conocer esta magistratura en la América donde seguramente no podía disonar, ni aun el nombre, *cuando en ella se da el fastuoso título de Superintendentes aun a los Administradores subalternos*”.¹⁶²

El rechazo a titular como superintendentes, lo que Gálvez consideraba eran unos meros administradores de rentas subordinados a la superintendencia general (que ejercían entonces los virreyes en las Indias y el secretario del Despacho de Hacienda en España), queda consignado en esta misiva, y ayuda a entender la voluntad de reafirmar incluso en la terminología la constitución de un régimen jerárquico de gobierno del Erario regio indiano, que ubicaba en la cúspide al superintendente general de Real Hacienda y sujeto a él los diversos directores de rentas y dependencias: de un binomio compuesto por superintendente general/superintendentes se pasó a otro formado por superintendente general/directores y administradores, estructurando, permítase el símil castrense, una “cadena de mando”. Este cambio afectó incluso a cargos que habían detentado previamente el título de superintendente. Así ocurrió con la aduana de México. El sucesor de Miguel Páez de

Real de la Contratación a las Indias en Cádiz (AGN, Reales cédulas originales, vol. 90, exp. 90; *Kalendarario manual*, 1782, p. 95), mientras que el director asociado fue Fernando José Mangino, una comisión que compaginó, como veremos en detalle, con el empleo de contador general de tributos interino, cargo este último al que accedió en 1769 (“Relación de los méritos y servicios del señor Don Fernando José Mangino...”, AGI, Indiferente, leg. 871). Para algunos ejemplos de su actuación conjunta como directores en el ramo de Temporalidades entre 1768 y 1770, consúltese AGN, Indiferente virreinal, caja 4756, exp. 24; caja 6333, exp. 3; caja 2138, exp. 7 y caja 6675, exp. 81.

¹⁶² Navarro García, *Las reformas borbónicas*, 1995, pp. 114-115. Las cursivas son mías.

la Cadena, Francisco Antonio de Astigarreta, no recibió en 1792 el título de superintendente sino el de “administrador general” de dicha aduana (similar pues al administrador de la aduana de Veracruz, aunque con otros alcances), haciéndose explícita la voluntad regia de cambiar su denominación, más allá de la propia figura de José de Gálvez.¹⁶³ El tiempo de los superintendentes de rentas iba finalizando, aunque sin desaparecer.

Pero no sólo se trataba de un cambio nominal. Había otra diferencia notable entre los superintendentes de rentas y oficinas y dependencias del Erario regio (*v. g.* los que mostramos para la década de 1740),¹⁶⁴ respecto a los directores y administradores que aparecieron y se consolidaron en las décadas de 1760 y 1770 (véase *supra* cuadro 1). Mientras que los superintendentes de entonces eran abrumadoramente magistrados de la Real Audiencia a los que se les había dado una comisión, sin dejar de detentar por ello el oficio público de oidores, fiscales o alcaldes en dicho tribunal,¹⁶⁵ los directores y administradores de rentas ejercían sus empleos como titulares del oficio que estaban desempeñando, más allá de que su origen estuviese en el mundo del estado militar, el comercio o la propia Real Hacienda.¹⁶⁶ En ese sentido, la creación del superintendente de la aduana de México en 1754 marcó el tránsito entre ambos modelos. Si bien se mantuvo el título originado en el siglo XVII, superintendente,¹⁶⁷ su condición no era ya la de un cargo temporal, sino la de un oficio público de Hacienda en propiedad, sujeto sólo a la decisión última del soberano (traslado, ascenso, renuncia, jubilación, destitución) o a la propia muerte del titular.¹⁶⁸ Con ello se dotó

¹⁶³ AGN, Reales cédulas originales, vol. 153, exp. 17. Así apareció titulado Astigarreta en la guía de forasteros de México de 1797 (Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1797, pp. 129-130), y ese mismo título de administrador general recibieron sus sucesores, caso de Mateo del Castillo (Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1815, pp. 131-32).

¹⁶⁴ Véase el cuadro 1 del capítulo 4 de este libro.

¹⁶⁵ Ya indicamos el caso excepcional que supuso Juan José de Veytia Linaje, dada su condición de miembro del Tribunal de Cuentas, al ser comisionado como superintendente de las aduanas de México y Puebla y, posteriormente, del estanco del azogue.

¹⁶⁶ Este tránsito del ámbito de las Audiencias al del ejército y la Real Hacienda (al que cabría añadir el del comercio), ya había sido enunciado por la historiografía hace casi medio siglo, al respecto véase Brading, *Miñeros y comerciantes*, 1975, p. 69. Sin embargo, lo que deseamos resaltar ahora no es sólo el cambio en el origen profesional de los encargados de dirigir y gobernar el Erario regio, sino el hecho de que esa transformación implicó también un cambio en la posición desde la cual que se desempeñaban esos cargos. Es decir, desde la posesión de un oficio.

¹⁶⁷ Título que, como acabamos de ver, no se mantuvo tras la muerte de Miguel Páez de la Cadena.

¹⁶⁸ La dependencia que mostró menos consistencia en el perfil de los superintendentes fue la Casa de Moneda de México, donde se alternaron oidores (José Fernández de Veitia Linaje, 1729-

de mayor estabilidad y capacidad de especialización a empleos cuya misión era la dirección, supervisión y gestión de los diversos ramos, oficinas y dependencias que conformaban el Erario regio de Nueva España, cada uno con sus propias peculiaridades y con alcances territoriales como nunca antes los habían tenido.

Y, sin embargo, en el contexto de la generalización de estas nuevas figuras se reproducía el particularismo. Había directores de rentas encargados conjuntamente de las cuestiones económico-gubernativas y contenciosas referidas al establecimiento que encabezaban (alcabalas y pulques, naipes, pólvora), otros con una jurisdicción contenciosa distribuida según los posibles reos (*v. g.* el estanco del tabaco, ya se tratase de los empleados de la renta –director– o el resto de causas –virrey juez conservador–) y otros más, sin jurisdicción contenciosa, siendo detentada esta por un “juez conservador” ajeno a las tareas económicas y gubernativas del ramo en cuestión (aduana y administración de rentas de Veracruz y la real lotería). Es decir, ni siquiera bajo el recién creado esquema de direcciones y administradores de rentas y dependencias había un único modelo de gobierno. El elemento que deseamos resaltar ahora es que este último diseño, que escindía la facultad contenciosa de la dirección económico-gubernativa de una renta o dependencia, sería el que se generalizaría, como veremos posteriormente, en el conjunto de la Real Hacienda de Nueva España, con motivo del establecimiento del régimen de intendentes de provincia en 1786. Y de ahí, el estallido de una conflictividad interna que se alargaría sin solución de continuidad hasta el fin del régimen virreinal.

Ahora bien, y con independencia de que hubiese superintendentes, directores o administradores de rentas y dependencias de la Real Hacienda, todos se hallaron bajo la sujeción gubernativa, económica e, incluso, según los casos, contenciosa de la superintendencia general de Real Hacienda que, como expusimos, detentaban los virreyes desde 1751. Justamente, esta asociación entre superintendencia general y virrey se rompería en Nueva España a partir del bienio 1779-1780, como veremos en el siguiente capítulo.

1739, Pedro Núñez de Villavicencio, 1751-1778), militares (Gabriel Fernández Molinillo, 1739-1751) y empleados del Erario regio (Fernando José Mangino, 1778-1787, aunque en este caso, como veremos, sus primeras labores estuvieron ligadas al mundo de la abogacía). Castro, *Historia social*, 2012, pp. 94-95, y AGI, Indiferente, leg. 871.

CAPÍTULO 7. TIEMPO DE DEFINICIONES. DEBATES Y PROYECTOS EN TORNO A LA SUPERINTENDENCIA DE REAL HACIENDA Y LOS INTENDENTES DE PROVINCIA (1765-1782)

En capítulos anteriores, hemos apuntado que la idea de crear un superintendente de Real Hacienda separado del virrey en el seno del Erario regio novohispano no fue algo que se originase durante el reinado de la dinastía borbónica. Vimos que en el siglo xvii se planteó esta posibilidad, misma que fue rechazada por el Consejo de Indias. Asimismo, la historiografía ha señalado que la propuesta de crear esta figura institucional es posible hallarla también, aunque en otro contexto, a principios del siglo xviii. En este sentido, se acude al personaje de Francisco de Seijas y Lobera, que se hallaba residiendo en Versalles al servicio de Luis XIV. Dada su situación, y a la búsqueda de mejorar su posición en la Corte, presentó diversos memoriales, informes y proyectos sobre el gobierno de las Indias españolas.¹ En uno de ellos, titulado “Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España” (1702), dedicó un amplio apartado al “gobierno de la Real Hacienda”, del que resaltamos algunos aspectos.

Para Seijas y Lobera, la labor del virrey debía enfocarse en las facetas del Real Patronato y “las armas de todo aquel imperio”, sin “entrometerse en el gobierno de la Real Hacienda, ni en el repartimiento de azogues, ni en las almonedas reales de ventas de oficios, ni en los comercios de ambos mares, ni en el gobierno de los minerales”.² En su lugar, veía la conveniencia de que el rey nombrase un superintendente general de Real Hacienda que debía tener tres atributos: ser “un caballero de capa y espada, buen

¹ Un hidalgo gallego de vida azarosa en la que combinó la carrera de marino, militar, corsario, comerciante e incluso, y por breve tiempo, de alcalde mayor de la villa de Tacuba en Nueva España (1693-1694). Seijas y Lobera, *Gobierno militar*, 1986, pp. 8-25.

² *Ibid.*, p. 328, y Dubet, “José Patiño”, 2020, p. 38.

contador y de buen gobierno”. En esta descripción se estaba apartando de manera explícita de proponer a un posible juez togado, caso por ejemplo de un oidor de una Real Audiencia, para este cometido. En su lugar, postuló la conveniencia de que dicho superintendente tuviese conocimientos técnicos relativos al mundo hacendario, como era el manejo de la teneduría de libros contables para poder lograr una buena cuenta y razón.

Ahora bien, y con independencia de los atributos del posible candidato, lo que proponía Seijas y Lobera implicaba un cambio mucho más radical de lo que nunca antes se había planteado, al postular que el citado superintendente de Real Hacienda de Nueva España ejerciese su oficio sin intromisión de los virreyes. En la iniciativa que vimos referida a 1637 sólo se había propuesto la creación de un empleado que descargase las tareas del virrey en el campo del Erario regio, pero no su marginación. Se trataba, pues, de una delegación de funciones.

Si bien la iniciativa de Seijas y Lobera tampoco se llevó a cabo, al ser observada en conjunto con la anterior, nos permite afirmar que la idea de establecer un superintendente de Real Hacienda, en la que este cometido no fuese desempeñado por el virrey, en absoluto era ajena al mundo de las esferas de gobierno y los arbitristas del siglo XVII y principios del XVIII.

Con esto en mente, cabe recordar ahora la consulta desplegada por el marqués de la Ensenada en 1746, en el sentido de instaurar un intendente general de Real Hacienda, sujeto al mando del virrey, similar por tanto a lo planteado en el siglo XVII. Una iniciativa que, sabemos, fue desechada por los virreyes indianos. Sin embargo, objetar la propuesta no implicaba que se hubiese solucionado el problema de fondo: la existencia de una pluralidad de centros de mando concurrentes y con evidentes traslapes, con los peligros añadidos de parálisis en la lucha cruzada de ámbitos de dirección y jurisdicciones privativas. En esta trama, vimos que la respuesta institucional del marqués de la Ensenada fue sujetar a los superintendentes y comisarios de rentas y dependencias del Erario regio al virrey, elevando su estatus a la posición de superintendente general de Real Hacienda mediante sucesivas reales cédulas y órdenes que se emitieron desde la Corte entre 1746 y 1751. Con ello se dotó, como hemos señalado previamente, y según la analogía antropomórfica presente en el discurso político de la época, de una cabeza a los diversos miembros que conformaban el cuerpo del Gazofilacio regio de Nueva España.

Las iniciativas del ministerio de Ensenada crearon superintendentes generales de Real Hacienda, es decir, crearon un centro de mando, pero no

dieron respuesta a otra variable del problema, que ya se había planteado en las iniciativas de 1637 y 1702, a saber: ¿era adecuado que el virrey fuese quien detentase la superintendencia general de Real Hacienda? Para ponderar la respuesta que aportó en su momento el visitador general de Nueva España, José de Gálvez,³ objeto de estudio inicial de este capítulo, hay que conectarla, como veremos a continuación, con una experiencia previa acometida en Cuba en 1764, bajo los designios del secretario de Hacienda, el marqués de Esquilache.

EL VIRREY SUPERINTENDENTE Y EL PLAN DE INTENDENCIAS EN LA VISITA GENERAL DE JOSÉ DE GÁLVEZ (1765-1771): LA FORMACIÓN DE UN COMPROMISO

Al recuperarse el control de Cuba en 1763, tras la salida de las tropas británicas, su recién nombrado capitán general, el conde de Riela, propuso una reforma general del Erario regio en la isla con miras a financiar el redoblado gasto militar que había que acometer para mantener el dominio sobre la estratégica plaza caribeña. En este proceso, el aspecto que deseamos resaltar es la conexión que hizo Riela de dos cuestiones en su correspondencia con el marqués de Esquilache: por una parte, la reorganización institucional de

³ Como ha puesto de manifiesto Philippe Castejón, la trayectoria inicial de José de Gálvez no había estado íntimamente conectada con el mundo americano, más allá de haber trabajado en el ámbito profesional de la abogacía en cuestiones de comercio indiano, así como el europeo. De hecho, sus aspiraciones a diversos cargos en la administración regia iban dirigidas a otros menesteres como la Audiencia de Aragón (1756), la Sala de Alcaldes de Casa y Corte (1760) o el tenientazgo de corregidor de Madrid (1761), cargos que no logró. En 1762, obtuvo la fiscalía de la regalía de Aposento (obligación de dar albergue a los miembros de la Corte, que se había conmutado por un pago monetario, lo que lo transformó en un impuesto presente en la villa de Madrid). En este sentido, cabe indicar que lo más cercano al mundo indiano fue su postulación a una plaza de fiscal de la Casa de Contratación, que tampoco obtuvo. Su conocimiento, pues, sobre la realidad indiana era claramente indirecto, en algunos casos con base en fuentes documentales indianas a las que tuvo acceso (libros, papeles, informes). Esta situación ayuda a entender en parte el hecho de que José de Gálvez no fuese el primer candidato, sino el tercero, y por propia postulación, para desempeñar la comisión de visitador general de tribunales y Real Hacienda de Nueva España tras el rechazo, en 1764, de Francisco Carrasco, fiscal del Consejo de Hacienda, y la muerte en la travesía atlántica del visitador designado en su lugar, Francisco Armona. Gálvez sería nombrado para el cargo el 20 de febrero de 1765, gracias al apoyo fundamental del marqués de Esquilache y, también, del marqués de Grimaldi. Para la sucesión de las postulaciones y el sistema relacional de José de Gálvez, consúltese Varela Marcos, “Prolegómenos de la visita”, 1986, y Celaya Nández, “José de Gálvez”, 2014; Castejón, “Réformer la monarchie”, 2014, pp. 81-97.

la Real Hacienda, de manera que había que transitar de una estructura de caja real con ministros mancomunados, similar a la del resto de las tesorerías regias indianas, a una organización hacendaria presidida por un intendente de guerra y Hacienda que tendría bajo su dirección y supervisión al resto de oficiales y ministros (contador, tesorero, administrador, etc.); por la otra, la consideración de que los capitanes generales de la isla no podían estar al mando del Erario regio pues no contaban, según su criterio, con las capacidades técnicas para dirigir los diferentes ramos que componían el Real Haber; postulados en los que convino el marqués de Esquilache. Bajo estos supuestos, en octubre de 1764, el rey nombró al intendente de Zaragoza, Miguel de Altarriba, como intendente de La Habana,⁴ y con ello separó el mando militar del gobierno hacendario.⁵ Veremos a continuación que un parecer y propuesta de cambio semejante, aunque con un contenido radicalmente más rupturista, serían planteados por el visitador general de Nueva España.

En la Instrucción reservada del 14 de marzo de 1765 que recibió José de Gálvez para normar y orientar el desempeño de su visita general había un artículo dedicado a la cuestión de las intendencias (artículo xxxi) que, entre otras cosas, le mandaba que examinase y, en su caso, representase, si veía útil y conveniente para el rey y los vasallos que se estableciese en Nueva España “una o más intendencias en la misma forma que están creadas en España, con alguna limitación o ampliación” teniendo en cuenta “las actuales circunstancias, gobierno y extensión de aquel vasto Imperio”.⁶ Nótese la concomitancia en la denominación de Nueva España, tal y como lo hizo Seijas y Lobera en 1702: “reino imperial”.

Apenas arribó a Nueva España en julio de 1765, Gálvez comenzó a remitir informes y pareceres sobre la gran variedad de asuntos que se le habían encomendado, aspectos que fueron tratados de manera extensa en la correspondencia oficial que mantuvo con el secretario de Indias, Julián de Arriaga, y el secretario de Hacienda, marqués de Esquilache. Sin embargo, es particularmente revelador del cometido y parecer de Gálvez la correspondencia privada que mantuvo con Esquilache desde el inicio de su

⁴ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 19-20.

⁵ No deja de ser sintomático que la creación de un mando militar y otro hacendario diese pie a numerosos conflictos entre el promotor de la reforma, el conde de Riela, y el intendente Altarriba, en los que se vieron inmiscuidos otros actores e instancias. La pugna llegó al Consejo de Indias, vía el secretario de Marina e Indias, Julián de Arriaga, que consideró que gran parte de estas quejas y competencias tenían precisamente su origen, señaló Navarro García, “en la absurda división de poderes en dos cabezas”. *Ibid.*, p. 20.

⁶ *Ibid.*, p. 22.

comisión en relación con su valoración de la figura del virrey y la instauración de intendentes. Al respecto, resalta especialmente una carta que le remitió el 15 de octubre de 1765, en la que trató diversos temas, en especial, los problemas vividos con motivo de la instauración del estanco del tabaco.⁷ Sin embargo, entreverado con este asunto, Gálvez manifestó dos cuestiones que iban mucho más allá de lo referido a esta renta en concreto, sobre las cuales deseamos apuntar ahora algunos elementos. Por una parte, su optimismo sobre la pronta instalación del régimen de intendentes. Al respecto, lisonjeó al secretario al atribuirle

haber sido el autor de que en la Nueva España se admita y establezca con solidez y aplauso de todos sus naturales el ventajoso gobierno que restableció a nuestra España en tiempo del señor Don Felipe Quinto y no recele Vuestra Excelencia en asegurar al Rey que aquí es igualmente fácil y útil a su Real Erario y a sus vasallos la creación de intendencias en las provincias de este Reino, sobre cuyo asunto expondré mi dictamen a Vuestra Excelencia con la extensión que pide su importancia.⁸

Si en la instrucción de marzo de 1765 se aludía cautelosamente al estudio de la conveniencia y posibilidad de instaurar intendentes en el reino de Nueva España, la misiva de Gálvez de octubre del mismo año daba a entender, no sin cierto desconocimiento del visitador, que la reforma se podría acometer de forma sencilla (el adjetivo que empleó fue “fácil”), dado que no hallaba opositores en el reino (“con solidez y aplauso de todos sus naturales”). Con ello, afirmó Gálvez, gozaría Nueva España de los beneficios que se habían logrado en el gobierno de España gracias a las ordenanzas de intendentes de 1718 y 1749. ¿Verdadero desconocimiento del contexto o mera argucia política? No es fácil contestar a eso, lo único cierto es que el

⁷ El 3 de septiembre de 1765, Gálvez había participado por primera vez en la junta creada por el rey para instaurar en Nueva España el ramo del estanco del tabaco. Allí pudo constatar, como hemos señalado, la oposición del director de la renta, Jacinto Díez de Espinosa, y del propio virrey marqués de Cruillas a extender el régimen de administración del estanco más allá del arzobispado de México; en el resto del territorio se debería, según estos, arrendar (Fonseca y Urrutia, *Historia de Real*, 1849, t. II, pp. 354-357). Ello constituyó uno de los puntos medulares en la oposición de Gálvez a la figura del virrey, que se manifestaría también en desavenencias sobre los alcances de la visita que iba a iniciar en la ciudad de México a principios de 1766, en especial, si en ella se debía incluir o no la figura del propio virrey, en tanto presidente de la Audiencia y superintendente general de Real Hacienda. Antolín Espino, “El virrey marqués de Cruillas”, 1967, pp. 147-150.

⁸ Carta del visitador general José de Gálvez al marqués de Esquilache de 15 de octubre de 1765. Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, leg. 2256.

proceso de instauración de intendentes en Nueva España sería todo menos rápido y sencillo, entre otros motivos por la gran oposición interna que experimentó, así como la que existía en la propia Corte, tanto en el Consejo de Indias como en la Secretaría del Despacho Universal de Indias.

La segunda cuestión remitía a otro ámbito: la dirección, supervisión y manejo general de la Real Hacienda. En este punto, el visitador Gálvez manifestó al secretario de Hacienda que ya había acordado con el virrey marqués de Cruillas “en que desde el principio del año próximo [1766] que publicará en México mi visita general de Real Hacienda, *debo tomar a mi cargo y dirección el manejo y arreglo de todos los ramos de ella*”.⁹ Es decir, el visitador parecería haber negociado con el virrey que la superintendencia general de Real Hacienda fuese ejercida *de facto* por él. Como indicó a Esquilache: “Si esto tiene efecto verá Vuestra Excelencia dentro de poco tiempo cuánta es la diversidad de dirigirse el Erario del Rey sin otro interés que el de su servicio; y como no se me aten las manos espere Vuestra Excelencia y asegúrelo así a Su Majestad que *le pondré este Reino en otro estado muy distinto que el que ha tenido en manos de los virreyes*”.¹⁰ La crítica implícita a una gestión del gobierno hacendario ejercida a partir de intereses ajenos al propio Real Haber, impulsados, según el visitador, por los virreyes (la denuncia del proceder del marqués de Cruillas parecía clara)¹¹ llevó a que el visitador plantease una enmienda a la totalidad del régimen de gobierno del virreinato y, por extensión, de la Real Hacienda de Nueva España:

⁹ *Ibid.* Las cursivas son mías. Esta realidad, vivida tanto durante su convivencia con el virrey Cruillas, y mantenida con el sucesor, el marqués de Croix, fue valorada de forma negativa por actores de la época, caso de Pedro de Rada, secretario del virreinato, que llegó a denunciar ante el Consejo de Indias que el visitador había supeditado al propio virrey, usurpando las atribuciones de la superintendencia general de Real Hacienda. Navarro García, “La destrucción de la oposición”, 1964, pp. 19-23; Celaya Nández, “José de Gálvez”, 2014, pp. 67-68. Lo que desconocía Rada era que el propio visitador había informado de este estado de cosas a la Corte.

¹⁰ Carta del visitador general José de Gálvez al marqués de Esquilache de 15 de octubre de 1765. AGI, México, leg. 2256. Las cursivas son mías.

¹¹ Como poco después informó a Esquilache: “hasta las piedras saben aquí las inmensas sumas que defraudaron [el virrey y sus allegados] en el corto tiempo que la última Guerra [de los Siete Años], con el pretexto de levantar tropa...”. Carta del visitador José de Gálvez al marqués de Esquilache de 13 de noviembre de 1765. AGI, México, leg. 2256, citado por Castejón, “Réformer la monarchie”, 2014, p. 316. Sobre las sospechas de fraudes cometidos por el virrey Cruillas ya había fuertes indicios en la “Instrucción secreta” que recibió Francisco de Armona del marqués de Esquilache, fechada el 30 de julio de 1764, en la que se le encargó “instruirse del manejo y gobierno del virrey”. Varela Marcos, “Prolegómenos de la visita”, 1986, pp. 463-465.

Pero a este fin, señor Excelentísimo, será tan indispensable como del servicio de ambas Majestades que el virrey actual sea el último emperador de estos dominios, y póngase aquí, como en España, un comandante general en cada una de las tres provincias y gobernaciones generales en que es preciso dividir la vasta extensión de este Reino, aunque las intendencias deberán ser seis y estar enlazadas y sujetas a una superintendencia general como en España.¹²

Comandancias generales, en lugar del régimen virreinal, y gobierno del Erario regio basado en un superintendente general que, a modo de España, encabezase una red de intendentes de provincia,¹³ y con ello la separación tajante de las funciones del gobierno militar y hacendario, de ese calibre era la propuesta que hizo el visitador general al marqués de Esquilache en octubre de 1765. Si ello no se llevaba a término, afirmó Gálvez, “nunca debe esperarse que este Imperio florezca, ni que sus pobres habitantes salgan jamás de la opresión y el desconuelo en que los ha tenido el gobierno de un hombre solo a quien, por lo regular, ha sido delito presentarse con las manos vacías como sucede en el tiránico imperio del Mogol”.¹⁴ Es, pues, evidente que la propuesta del visitador iba dirigida a que el cargo del superintendente general de Real Hacienda no fuese ejercido por quien hasta entonces, y desde 1751, lo había detentado en su plenitud por apenas tres lustros: el virrey. De hecho, planteaba su extinción.

El silencio del marqués de Esquilache, primero, en torno a estas propuestas de Gálvez, la posterior caída de su ministerio, en marzo en 1766, y la sustitución del marqués de Cruillas, en agosto del mismo año, tras la arribada a Nueva España del virrey marqués de Croix (que había recibido

¹² Carta del visitador general José de Gálvez al marqués de Esquilache de 15 de octubre de 1765. AGI, México, leg. 2256. Este nuevo “sistema”, término empleado por Gálvez en su misiva de octubre de 1765, fue desarrollado poco después en otra carta, fechada el 9 de noviembre de 1765, dirigida también a Esquilache. Al respecto, consúltense Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, pp. 70-71; Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda*, 1985, p. 72; Castejón, “Réformer la monarchie”, 2014, pp. 316-317.

¹³ Este esquema jerárquico (intendentes de provincia como subdelegados del superintendente de Real Hacienda) se consolidó durante el ministerio del marqués de Esquilache. Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 92-111.

¹⁴ Carta del visitador general José de Gálvez al marqués de Esquilache de 15 de octubre de 1765. AGI, México, leg. 2256. Para la crítica de Gálvez a la concentración del poder en un único sujeto, ajeno a tener que dar cuentas, véanse Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 71, y Castejón, “Réformer la Monarchie”, 2014, p. 316.

noticia de su nombramiento en noviembre de 1765),¹⁵ llevaron a que el visitador modulase su proyecto inicial, generando lo que la historiografía ha denominado un “compromiso”,¹⁶ por comparación con la radical propuesta de cambio planteada en 1765: el “Informe y plan de intendencias que conviene establecer en las provincias de este reino de Nueva España” del 15 de enero de 1768.¹⁷

Como muestra del compromiso, el “Informe y plan” no sólo alababa la presencia en el trono de Carlos III, “el más digno hijo y sucesor del Señor D. Felipe”, para aplicar en Nueva España los saludables remedios (léase el “Plan de intendentes”) que en su momento se introdujeron en la “Metrópoli”, sino el hecho de que “la Divina Providencia quiso destinar a él [el reino de Nueva España] a un virrey justo, que libre de preocupaciones sabe secundar los altos designios del augusto dueño que representa”.¹⁸ El elogio al marqués de Croix, que firmaría conjuntamente con Gálvez la propuesta, era evidente. Sin embargo, la presencia de este virrey era algo coyuntural,¹⁹ de ahí que el visitador no cuestionase su propio parecer adverso en torno a la forma de gobierno que existía en Nueva España, en especial, a que un único sujeto acumulase “en sí los inmensos cargos de Capitán General, Gobernador político y económico y Superintendente Universal de Real Hacienda”, no teniendo más auxilio, afirmó, para su gestión que los alcaldes mayores, que “por lo común le duplican las atenciones y trabajos en vez de ayudarle”, y las Audiencias de México y Guadalajara (ítems 6º y 7º).

El remedio a la “verdadera y ruinosa plaga” de los alcaldes mayores y corregidores era la instauración de intendentes “dotados de sueldos y autoridad en las ciudades principales del reino” (ítem 8º), como poder “intermediario” entre la figura del virrey y los súbditos, a fin de atender sus aflicciones (ítem 10º). En la propuesta iba de suyo la idea de que Nueva España tenía una “ruinosa constitución” (ítem 13º).

¹⁵ Croix iba a colaborar plenamente con el visitador. Sobre los antecedentes del marqués de Croix, su nombramiento como virrey y traslado a Nueva España, véase Navarro García, “El virrey marqués de Croix”, 1967, pp. 161-165.

¹⁶ Castejón, “Reformar el imperio”, 2017, pp. 798-799.

¹⁷ Para la reproducción del proyecto de intendencias de 1768, compuesto de 33 ítems, y su análisis, véanse Priestley, *José de Gálvez*, 1916, pp. 289-292; Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 22-23 y *Las reformas borbónicas*, 1995.

¹⁸ Ítem 5 del “Informe y plan” de 1768. Navarro García, *Las reformas borbónicas*, 1995, pp. 112-113. Nótese la reproducción de la relación “dueño (o amo)/criado”.

¹⁹ En el mismo plan, el visitador indicó que, a efectos de remediar los “embarazos” que padecían los virreyes en su gestión “suponiendo siempre, como el actual [Croix], lleno de celo y de rectas intenciones...”, lo cual era una denuncia indirecta de que no siempre había sido así. *Ibid.*, p. 114.

A la luz de este cuadro, el visitador propuso “el Plan de Intendencias, con la justa idea de proporcionar el restablecimiento de esta gran Monarquía y uniformar su sistema público y económico con el de la Matriz” (ítem 15). Con estas expresiones, se aprecia la existencia de un proyecto de uniformización que se planteará reiteradamente en numerosos ámbitos durante las décadas siguientes,²⁰ al abrigo de sucesivas reformas, entre ellas las que impulsará Gálvez como secretario de Indias (1776-1787),²¹ y que alcanzará su cénit en el proyecto e implantación, si bien accidentada y parcial, de una “Ordenanza general [...] para el gobierno e instrucción de intendentes, subdelegados y demás empleados en Indias” de 1803.²²

El plan de 1768 proponía establecer once intendencias, “una General y de Ejército”²³ en la ciudad de México y el resto en las principales ciudades y provincias, en el entendido de que “todas deben estar privativamente sujetas al Virrey, como Supremo Jefe del Reino y Superintendente General de las rentas que componen su Erario” (ítem 16). A pesar de todas las críticas vertidas en torno a la figura del virreinato, vemos que José de Gálvez terminó proponiendo que la superintendencia de Real Hacienda continuase en manos del virrey de Nueva España. He ahí el compromiso. Bajo esta consideración, la principal novedad del Plan de Intendencias de 1768 era la creación de un escalón territorial de gobierno intermedio de carácter provincial entre el ámbito local y el virrey, que tendría a su cargo en las respectivas jurisdicciones provinciales “las cuatro

²⁰ Para una síntesis de esta cuestión sobre la uniformización de las instituciones indianas y de España bajo la impronta reformista, así como la falta de consenso entre los actores de la época en torno a su contenido y significado último, véase Dubet, “Americanizar las intendencias”, 2021, pp. 502-503.

²¹ Justamente, la evidente falta de uniformidad entre España e Indias (geográfica, poblacional, económica e institucional) será uno de los argumentos empleados por los detractores a la implantación en América del régimen de intendencias. Para el caso de Nueva España, con la figura del conde de Tepa, oidor de la Audiencia de México, y el virrey Antonio María Bucareli, como algunos de los principales opositores, véanse Navarro García, *Intendencia en Indias*, 1959, pp. 30, 93 y 96-99, y Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022, pp. 102-103.

²² Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 64 y 129-135. Cabe señalar que ciertos autores han considerado que dicha ordenanza general de 1803 nunca se aplicó (por ejemplo Horst Pietschmann afirmó que “Este compendio de leyes, muy extenso, nunca entró en vigor”, en *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 269) o tuvo una vigencia muy breve –apenas un par de meses– “por lo que ya no tuvieron mayor trascendencia en el régimen de intendencias de la América hispana” (Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 68), sin embargo, como veremos, sí que se introdujo y aplicó, aunque de manera accidentada y parcial.

²³ Para la problemática del nombramiento de un “intendente general”, frente a los títulos habituales de intendente de ejército y/o de provincia, véase Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 136-137.

causas de Justicia, Hacienda, Guerra y Policía, conforme a lo dispuesto en las Reales instrucciones de 1718 y 1749” (ítem 26).

Si bien esto es así, en el mismo proyecto de 1768 se hizo referencia a un “informe separado” en el cual el visitador proponía la erección de una Comandancia General de Provincias Internas a la que deberían estar “inmediatamente sujetas” las tres intendencias que se crearían, se preveía, en Sonora, Californias y Durango (ítem 21).²⁴ La brevedad del plan no permite apreciar en ese momento si dicha capitania quedaría sujeta finalmente y en qué términos a la superintendencia general ejercida por el virrey o si sería totalmente independiente.²⁵ Sin embargo, al revisar el “Plan para la erección del gobierno y Comandancia General que comprenda la península de California y las provincias de Sinaloa, Sonora y Nueva Vizcaya”, fechado el 23 de enero de 1768, se aprecia que bajo el gobierno privativo de la Comandancia General quedarían las mencionadas tres intendencias, toda vez que en materia judicial dependerían de la Audiencia de Guadalajara.²⁶ Vistos conjuntamente ambos proyectos, se vislumbra un diseño institucional en el que el virrey sería la máxima autoridad hacendaria de las intendencias provinciales sujetas a su superintendencia y el capitán general de Provincias Internas de las que se ubicasen bajo su jurisdicción. Sin embargo, en ningún caso se percibe la voluntad de separar la superintendencia de Real Hacienda del gobierno político-militar en ambos espacios. Sí se proponía un desgajamiento territorial del virreinato, pero no la transferencia de las facultades directivas y de supervisión del gobierno de la Real Hacienda.

En el mismo “Informe y plan” de 1768 destaca sobremanera la muy escasa mención a la red de empleados de Hacienda que había entonces en torno a las cajas reales (contadores, tesoreros, factores)²⁷ y la referencia

²⁴ Sobre la conexión entre el plan de intendencias y el de la Comandancia General de las Provincias Internas, véanse Priestley, *José de Gálvez*, 1916, p. 289, y Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 39-41. Una conexión que, sin embargo, no implicó que hubiese una misma autoría. De hecho, aunque el Plan de la Comandancia fue firmado por Gálvez y Croix, al igual que el de las intendencias, por referencias de protagonistas de la época parece ser que el Plan de la Comandancia General fue redactado por el virrey marqués de Croix. Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 50.

²⁵ Navarro García, *Las reformas borbónicas*, 1995, p. 21.

²⁶ Navarro García, *Don José de Gálvez*, 1964, pp. 156-160.

²⁷ Apenas hay referencias sueltas a las cajas reales. Por ejemplo, con motivo de los enteros de la capitación indígena que efectuaban allí los alcaldes mayores, se indica: “y abonarles [a los alcaldes mayores] entretanto un cuatro o cinco por ciento del importe de tributos que se aumente en la jurisdicción de cada uno al que hoy ponen en Cajas Reales” (ítem 27), o la mención a las “oficinas de Real Hacienda -léase, cajas reales- [...] las hay en esta Capital y demás ciudades principales donde

indirecta y breve, cuando no hay un claro silencio, a las Contadurías Generales de Alcabalas y Tributos y las diversas superintendencias de rentas y dependencias (azogue, Casa de Moneda, papel sellado, aduana de México, etc.) (ítem 32). Haber abundado en este hecho hubiera dificultado sostener el argumento reiterado por el visitador de la inexistencia de “magistrados subalternos” al servicio del virrey, “a vista de que entre el Supremo Jefe y el último habitante de estas regiones no hay poder alguno intermediario que ocurra a la aflicción del súbdito o que informe con pureza al Superior”. En este sentido, Gálvez sólo citó la existencia de alcaldes mayores y corregidores carentes muchos de ellos de inteligencia que, en su mayor parte, actuaban “con usura y monopolio [*sic*] si han de mantenerse y sacar algo en el tiempo de unos empleos que pretenden en España...” (ítem 10o.), con el agravante que eran el azote de los pueblos de indios en materia de recolección de tributos y repartimientos forzosos de mercancías.²⁸

En lugar de estos magistrados, el visitador general propuso que se nombrasen “subdelegados de los nuevos intendentes” (en algunos casos y de manera temporal –hasta cumplir el periodo de su nombramiento– podrían ser los antiguos alcaldes mayores), para que les apoyasen en la colecta del tributo de indios (ítem 27). En el caso de las “ciudades, villas y lugares subalternos” donde hubiese alcaldes españoles, elegidos anualmente, los intendentes podrían encargarles “como subdelegados o comisarios suyos, la recolección del Tributo real que universalmente exigen los gobernadores o alcaldes de indios”, máximas autoridades en las repúblicas homónimas. Finalmente, en las “poblaciones cabeceras, donde lo pida la necesidad y el buen orden, nombrarán asimismo subdelegados o subintendentes para el arreglo y recaudación de las rentas del erario”. Unos empleados que, en caso de necesidad, podían recibir el apoyo de los administradores de los estancos del tabaco, pólvora y naipes,²⁹ dado que “hay en todas partes

se propone la erección de los nuevos empleos [los intendentes]...” (ítem 31). En los casos en los que se crease una intendencia y no hubiese caja real, Gálvez planteó dos situaciones: o bien habría que “crear Contaduría y Tesorería de provincia” (era lo que el visitador proponía para Sonora y las Californias), o bien “las oficinas de rentas que existen” podrían desempeñar estas funciones (aquí se estaba refiriendo a Puebla, Valladolid y Oaxaca, a partir, suponemos, de las aduanas, las administraciones de alcabalas y el estanco del tabaco) (ítems 31 y 32). Navarro García, *Las reformas borbónicas*, 1995, pp. 124 y 126-127.

²⁸ La crítica de Gálvez a los alcaldes mayores y corregidores como uno de los fundamentos retóricos para la elaboración del plan fue apuntada tempranamente por Priestley (*José de Gálvez*, 1916, p. 290) y Vieillard-Baron (“Informes sobre establecimientos,” 1948-1949, p. 528).

²⁹ Nótese cómo Gálvez sólo recupera en su plan a algunos de los empleados de las rentas que él mismo ha reformado o instaurado en Nueva España desde su arribo en 1765.

administradores de estos ramos a quienes es fácil cometer otros encargos del Real servicio” (ítem 28).

Es decir, en diversos apartados del plan vemos aparecer de manera difusa la figura de “subdelegados o subintendentes” como agentes en el ámbito regional y local de los intendentes de provincia, de hecho su designación quedaría en manos de estos nuevos magistrados y no del virrey,³⁰ lo que permite suponer que Gálvez ideó entonces una cadena de gobierno del Erario regio que partiría de los subdelegados/subintendentes, ascendería a los intendentes de provincia y culminaría, en el ejercicio de la superintendencia general de Real Hacienda, y según los territorios, en el virrey o el comandante general de Provincias Internas del Septentrión. Cómo se relacionaría esa red de gobierno con los directores de rentas estancadas existentes entonces –1768– (tabacos, naipes, azogue) y –cuestión no tratada– quién tendría que desempeñar la Intendencia General y de Ejército de la capital (¿del propio virrey?, ¿un comisionado o delegado de este?), son aspectos que no se solventaron en el plan, así como tampoco lo que debía ocurrir con los oficiales reales, contadores generales y superintendentes de rentas y dependencias (¿serían recortadas o alteradas sus facultades?). Veremos que estas ausencias e indefiniciones servirán a los detractores del plan para desacreditar, entre otros argumentos, la propuesta del visitador general.

El 16 de enero de 1768, el virrey marqués de Croix solicitó al arzobispo de México, Francisco Antonio de Lorenzana, y al obispo de Puebla de los Ángeles, Francisco Fabián y Fuero, que emitiesen un dictamen sobre el proyecto de intendencias. Rápidamente, entre el 20 y el 21 de enero, ambos prelados le otorgaron un apoyo genérico, si bien no exento de dudas como, por ejemplo, la expresada por Fabián y Fuero en torno a la figura de los subdelegados, por lo que, consideraba, se podría ver como un mero reemplazo nominal de los alcaldes mayores y corregidores, o la clara conciencia, manifestada por Lorenzana, de que la creación de intendencias implicaría “*partir el cargo* tan pesado que Vuestra Excelencia tiene sobre sus hombros con otros sujetos condecorados”, es decir, la pérdida de poder. Sin embargo, ninguno de los prelados emitió un parecer que cuestionase el mantenimiento de la figura del virrey “como Supremo jefe del Reino y Superintendente de las rentas que componen su Erario” (ítem 16 del Plan de Intendencias

³⁰ Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022, p. 98.

de 1768), con lo que no se ponía en entredicho la cúspide del esquema de gobierno de la Real Hacienda impuesto en 1751.³¹

Con estos apoyos, el Plan de Intendencias fue remitido por el virrey marqués de Croix al secretario de Marina e Indias, Julián de Arriaga, de manera expedita (la misiva va fechada el 26 de enero de 1768). En pocos meses, el rey se dio por enterado y solicitó que antes de pronunciarse se consultase a diversos cargos e individuos, cuyos pareceres fueron elaborados entre mayo de 1768 y febrero de 1769; en ellos se tuvo presente tanto la propuesta de introducir las intendencias provinciales, como la creación de la Comandancia General.³²

En este momento deseamos resaltar dos dictámenes por la referencia que hicieron a la forma de gobierno del Erario regio y su estructura organizativa. El primero, de Juan Gregorio Muniain, secretario de Guerra, fue emitido el 12 de junio de 1768, y, aunque breve, fue taxativo: “me parece muy útil al servicio del rey ambos establecimientos [intendencias y Comandancia], pero con la precisa circunstancia que el virrey tenga las amplias facultades de superintendente general de todas las rentas”. Si se querían evitar “disputas en países tan distantes” que ocasionarían notables perjuicios había que mantener al virrey como cabeza del orden de gobierno de la Real Hacienda en la totalidad del virreinato.³³ El otro dictamen, del marqués de Grimaldi, secretario de Estado, emitido el 7 de junio de 1768, se centró en una de las principales consecuencias de la introducción de intendencias, según lo previsto en la causa de Hacienda en las ordenanzas de 1718 y 1749: la “abolición de los oficiales reales, y de las ordenanzas que ellos tienen, substituyendo las que hay en los oficios de las cabezas de provincia en España”, es decir, colocar *ministros*

³¹ Navarro García, *Las reformas borbónicas*, 1995, pp. 118-119. Las cursivas son nuestras. Sobre el parecer de los prelados en torno al Plan de Intendencias de 1768: Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 22; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 73, y Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 36-39.

³² Los sujetos consultados fueron Miguel de Múzquiz, secretario de Hacienda, el marqués de Grimaldi, secretario de Estado, el duque de Alba, decano del Consejo de Estado, Jaime Masones de Lima y Sotomayor, consejero de Estado, Ricardo Wall, consejero de Estado, el conde de Aranda, presidente del Consejo de Castilla, el marqués de San Juan de Piedras Albas, presidente del Consejo de Indias, Juan Gregorio Muniain, secretario de Guerra, y Joaquín de Osma, padre confesor del rey. Todos ellos, junto con el secretario de Indias, Julián de Arriaga, habían sido consultados el año previo (20 de febrero de 1767) en torno a la cuestión de la expulsión de la Compañía de Jesús. Vieillard-Baron, “Informes sobre establecimientos”, 1948-1949, pp. 528-529, y Navarro García, *Intendencia en Indias*, 1959, pp. 24-25

³³ Vieillard-Baron, “Informes sobre establecimientos”, 1948-1949, p. 546, y Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 48.

contadores y tesoreros.³⁴ Grimaldi lamentó que este hecho no se hiciese explícito (“tampoco se dice...”) en el Plan de Intendencias firmado por Gálvez y Croix, algo que él juzgaba “consiguiente y preciso”.

Los silencios u omisiones sobre numerosos puntos eran visibles para los sujetos consultados por el soberano, más aun cuando alguno de los corolarios de las propuestas implicaba la alteración radical de uno de los puntos básicos del régimen de gobierno del Erario regio instaurado en Nueva España en el siglo xvi: los oficiales reales. La mención podía parecer exagerada, sin embargo, podemos pensar que no, si tenemos en cuenta el cambio que acababa de producirse en Cuba, con la introducción de la intendencia de La Habana en octubre de 1764 que, como reseñamos, implicó la sustitución del régimen de oficiales reales mancomunados por otro compuesto por un ministro contador y un tesorero generales, con funciones específicas y cuentas separadas, que, en unión de un nuevo cargo, denominado “administrador general” de los ramos del Erario, quedaron sujetos a las directrices del intendente.³⁵ Bajo estos supuestos, podemos pensar que cuando el secretario de Estado, marqués de Grimaldi, echó en falta esta especificación en el plan de José de Gálvez de 1768 estaba teniendo en mente el modelo de la intendencia de La Habana, el cual, pensaba, era el que se iba a imponer en Nueva España.³⁶

Tras la recepción de los dictámenes, en su mayoría favorables o sin plantear una oposición abierta,³⁷ el rey emitió una real orden, fechada el 10 de agosto de 1769, por la cual aprobó el establecimiento de las Intendencias de Ejército y Provincia en Nueva España. Todo apuntaba, pues, a una rápida implantación del nuevo régimen de gobierno, si bien quedaba la tarea de elaborar unas ordenanzas específicas, a partir de los ejemplos de 1718 y 1749, y la selección de los sujetos que ocuparían las once intendencias propuestas.

³⁴ Vieillard-Baron, “Informes sobre establecimientos”, 1948-1949, p. 539, y Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 46.

³⁵ Instrucción del intendente de La Habana de 31 de octubre de 1764, en Zamora y Coronado, *Registro de legislación*, t. 1, 1839, pp. 19-42; Amores Carredano, “La intendencia de La Habana”, 1996 y *Política, Hacienda*, cap. 3 (en prensa).

³⁶ Nada dicen tampoco sobre el cambio que el visitador general había acometido en Veracruz en 1767 (no se les consultó sobre ello), pero en ciertos aspectos (fin de la mancomunidad y pérdida de la jurisdicción contenciosa por parte de los oficiales reales del puerto) se asemeja a lo ocurrido en La Habana.

³⁷ La única oposición destacada de los miembros consultados fue la del presidente del Consejo de Indias, el marqués de San Juan de Piedras Albas. Vieillard-Baron, “Informes sobre establecimientos”, 1948-1949, pp. 528-529; Navarro García, *Intendencia en Indias*, 1959, pp. 24-25, y Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 42-49.

LA OPOSICIÓN DEL VIRREY ANTONIO MARÍA BUCARELI Y URSÚA AL PROYECTO DE INTENDENTES DE PROVINCIA (1771-1774)

A pesar de estos avances, en apariencia, halagüeños, la situación cambió radicalmente con el arribo de un nuevo virrey a Nueva España, en septiembre de 1771, frey Antonio María Bucareli y Ursúa. Se trataba de un claro opositor al régimen de intendencias provinciales en Indias, tras haber experimentado incidentes con el primer intendente de La Habana, Miguel de Altarriba, durante su gobierno como capitán general de Cuba (1766-1771); un cargo al que accedió el bailío en sustitución del conde de Ricla. De hecho, el mismo año en que el rey aprobaba las intendencias para Nueva España (1769), Bucareli y Ursúa escribió al secretario de Indias, Julián de Arriaga: “debo decir a Vuestra Excelencia ingenuamente soy de su propio dictamen relativo al establecimiento de intendencia, y lo demás anejo, que he graduado perjudicial, novedoso y costoso”.³⁸

En este contexto, no es de extrañar que las órdenes regias que recibió el nuevo virrey en julio de 1772, en el sentido de preparar el establecimiento de intendencias en Nueva España, se convirtiesen en los hechos en una larga pausa de casi dos años en los que, en lugar de acometer lo ordenado, se dedicó a recabar argumentos destinados a frustrar la reforma.³⁹ Es aquí donde hay que ubicar el “Dictamen” del oidor de la Audiencia de México, Francisco Leandro de Viana Zavala, de 1 de julio de 1773 (futuro conde de Tepa, 1775), a quien Bucareli le había solicitado emitir un informe y parecer en mayo de ese año.⁴⁰

³⁸ Amores Carredano, “A intendência de Havana”, 2019, pp. 58-59.

³⁹ Navarro García, *Intendencia en Indias*, 1959, pp. 28-30.

⁴⁰ Se conservan al menos dos versiones del dictamen, una en Sevilla (AGI, México, leg. 1973), erróneamente fechada en 1775, y otra en México (Colección antigua, Archivo Histórico del INAH), fechada acertadamente en 1773, habiendo entre ambas leves diferencias en su estructura (número de ítems que lo componen) y redacción. Sánchez Santiró, “Constitucionalizar el orden”, 2015. Agradezco a Anne Dubet el que me haya facilitado la copia del dictamen conservado en Sevilla. Cabe señalar que el dictamen del oidor Viana ha recibido atentos estudios, con valoraciones contrastantes sobre un pretendido “conservadurismo” atribuible al personaje en relación con las reformas emprendidas por José de Gálvez en Nueva España y en defensa del “viejo sistema colonial”. Al respecto, consúltense Yuste, “El conde de Tepa”, 1991; Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales*, 2007, pp. 322-323, y Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022.

De entre los muchos aspectos tratados por el oidor Viana Zavala en su dictamen,⁴¹ destacamos tres aspectos. En primer lugar, su apoyo a que los virreyes mantuviesen la superintendencia en los diversos cometidos que les estaban confiados.⁴² Por tanto, cabía entender aquí que debía continuar ejerciendo la superintendencia general de Real Hacienda. Con ello se sostenía el *statu quo* establecido con las reformas del marqués de la Ensenada, que otorgaron dicha superintendencia a los virreyes, aunque subordinándolo más estrechamente al secretario de Indias, en el marco de la vía reservada.⁴³

En segundo lugar, y rebatiendo ya los postulados del visitador Gálvez, el hecho de que los virreyes no sólo contaban con los alcaldes mayores y corregidores y las Audiencias para el cumplimiento de sus numerosos encargos. En este sentido, el oidor afirmó:

y aunque se añade que [el virrey] no tiene otro auxilio que el de los alcaldes mayores, yo no entiendo bien esta proposición tan absoluta, ni el sentido en que pudo decirla el ilustrísimo señor visitador, pues sabía que en el ramo de Hacienda [...] a más de los gobernadores indios [...], de los alcaldes mayores y de sus tenientes [...] hay oficiales reales en las cajas foráneas y en la capital, hay contadores de tributos y de alcabalas, hay un Tribunal de Cuentas, un superintendente en la Real Casa de Moneda [...] otro superintendente de la Real Aduana [...] otro superintendente de reales azogues, hay directores de la real renta del tabaco [...], director de la Real Fábrica de pólvora [...], hay jueces de media annata, del ramo de naipes y de gallos, que todos pertenece a la clase de Real Hacienda, y todos estos son de mayor auxilio para un virrey que los alcaldes mayores...⁴⁴

El mero recuento efectuado por el oidor, reflejo de la realidad institucional de cargos que encabezaban las cajas reales y las rentas y dependen-

⁴¹ Un reciente análisis exhaustivo del mismo encontramos en la obra de Anne Dubet, en la cual se constata los fundamentos ilustrados de la crítica que el oidor vertió sobre la propuesta de José de Gálvez. Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022, pp. 100-101.

⁴² Como señaló al inicio del ítem 52o.: “Es cierto que un virrey reúne en sí inmensos cargos y es preciso que los reúna para superintender en todos los ramos del universal gobierno de este virreinato...”. “Dictamen dado reservadamente al virrey de Nueva España Don Antonio Bucareli por el conde de Tēpa sobre el establecimiento de las intendencias”, AGI, México, leg. 1973, fs. 72-72vta. (en la copia del INAH es el ítem 50o.).

⁴³ Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022, pp. 97-98.

⁴⁴ Ítem 52 del “Dictamen dado reservadamente al virrey...”, AGI, México, leg. 1973, fs. 72vta-73vta.

cias del Erario regio de Nueva España, así como de los empleados anexos a cada uno de estos ramos y oficinas (de manera reiterada enunció la existencia de dependientes, subalternos y exactores sujetos a los directores y superintendentes de rentas mencionados), era una contundente refutación del supuesto planteado por José de Gálvez en el plan de 1768, a saber: la falta de apoyos que tenía el virrey para ejercer sus funciones. Esto no era así, no al menos, en el rubro de Hacienda.

En tercer lugar, la condición que otorgó el oidor a los jefes de rentas y oficinas. Para Viana Zavala, se trataba de verdaderos intendentes, si bien no de provincia, sino de rentas y ramos, todos sujetos a la autoridad de la superintendencia general de Real Hacienda. Así, al describir las funciones de la cabeza del ramo de la capitación indígena y de castas, afirmó: “el contador de tributos ejerce jurisdicción y funciones de intendente, es un continuo celador de su buena administración y cobranza, todos los alcaldes mayores son sus subdelegados o subalternos en este ramo”. No sólo eso, el modelo indiano era, en su opinión, más seguro que el de España, en términos de garantías para el Real Haber, pues, como indicó, había “la ventaja a favor del Erario que estos [los alcaldes mayores] aseguran con fianzas el real tributo y los subdelegados de intendentes no dan fianzas algunas. El contador [de tributos] también da fianza y los intendentes no”, de manera que los intendentes y sus subdelegados solamente tenían “el estímulo de su honor”, mientras que los alcaldes mayores y el contador de tributos, además de ese mismo estímulo tenían también “la responsabilidad por sí y sus fiadores”.⁴⁵

Llegado a este punto, el oidor de la Audiencia de México extrajo el corolario de su argumento, tomando como referente la propuesta hecha por Gálvez de crear un intendente de Ejército y Provincia, con sede en la ciudad de México:

102. Ya apunté que el contador de tributos viene a ser en la substancia un intendente de este ramo, con muchas ventajas que no tienen los intendentes ni las intendencias; lo mismo se puede decir respectivamente de los demás ramos de Real Hacienda en que tiene Vuestra Excelencia tantos intendentes como Jefes de rentas, y si un solo intendente [el de México] ofrece adelantamientos y es capaz de aliviar los cuidados de Vuestra Excelencia cuánto

⁴⁵ Ítem 85 del “Dictamen dado reservadamente al virrey...”, AGI, México, leg. 1973, fs. 92vta-93. Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 74.

mejor será el servicio de muchos intendentes de azogues, de moneda, de aduana, de tributos, etcétera.

Según estos supuestos, la propuesta de crear intendentes de provincia no aportaba nada a lo ya existente en Nueva España en materia de Real Hacienda. Por el contrario, afirmó el oidor: “y parece que no hay necesidad de este empleo [el de intendente de Ejército y Provincia de México], ni de gravar al Rey con este sueldo de 12 000 pesos”.⁴⁶

Como veremos posteriormente, el dictamen del oidor Viana Zavala, además de representar un rechazo a la propuesta del visitador general, estaba anunciando las bases de un conflicto que se desataría con toda crudeza tras la instauración del régimen de intendencias en Nueva España, con la promulgación de la ordenanza de diciembre de 1786, y que tendría como principales contendientes a los intendentes y los directores de rentas del Erario regio novohispano.

Con este parecer, además de otros que recabó,⁴⁷ el virrey Bucareli y Ursúa emitió finalmente su informe, fechado el 27 de marzo de 1774, dirigido al secretario de Marina e Indias, Julián de Arriaga,⁴⁸ es decir, casi dos años después de haber recibido las órdenes regias de emprender los preparativos para establecer el nuevo régimen de gobierno y tres desde la partida de José de Gálvez de Nueva España a la corte. En su formulación se percibe el fuerte influjo de dictamen de Francisco Leandro de Viana. En este sentido, reiteró la idea de que los contadores y directores de rentas “no son otra cosa que unos intendentes con sujeción a los virreyes...”. Adicionalmente, cabe manifestar el hecho de que Bucareli y Ursúa no rechazaba el proyecto de uniformar el régimen de gobierno provincial de España e Indias, si bien, consideraba, que debía ser un proceso lento y paulatino, que evitase sobresaltos.⁴⁹ Una gradualidad que, en este caso, contrasta con el parecer del oidor Viana Zavala que no contemplaba esta posibilidad: si-

⁴⁶ Ítem 102º del “Dictamen dado reservadamente al virrey...”, AGI, México, leg. 1973, fs. 103-1033vta.

⁴⁷ Además del oidor Viana Zavala, Bucareli también recibió el parecer de Francisco Xavier Gamboa, antiguo alcalde del crimen de la Audiencia de México (Trabulse, *Francisco Javier*, 1985, pp. 105-106), quien emitió su dictamen con fecha 26 de junio de 1773 (Dubet, “El debate sobre las intendencias”, 2022, p. 83).

⁴⁸ “Dictamen del virrey sobre el proyecto de establecer intendencias en Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno”, en *La administración de D. Frey Antonio*, 1936, t. 1, pp.168-204.

⁴⁹ “La naturaleza de estas provincias pide *todavía* distinto manejo que el de la Metrópoli, y poco a poco es como debe irse ganando la uniformidad”. *Ibid.*, p. 189. Las cursivas son mías.

tuaciones diferentes ameritaban gobiernos idiosincráticos. A pesar de estar relacionados, los dictámenes del oidor y el virrey no eran un mero calco que los hiciese intercambiables.

Sin embargo, llama la atención la explicación y justificación que aporta Bucareli en torno al problema del control de las actuaciones de los propios virreyes. Algo que no apareció en el Plan de Intendencias de Gálvez de 1768, si bien, sabemos, fue el punto de partida de la postura del visitador en torno al virreinato, tal y como se aprecia en la correspondencia que mantuvo en 1765 con el marqués de Esquilache (recordar aquí expresiones como “que el virrey actual sea el último emperador de estos dominios”, “el gobierno de un hombre solo”, “el tiránico imperio del Mogol”, etc.). ¿Conoció Bucareli el contenido de esta correspondencia secreta? No lo podemos afirmar, pero a la luz de lo que expresó en su dictamen de 1774, parece estar dando una respuesta a dichas acusaciones, pues mostraba una situación totalmente distinta a la enunciada por el visitador Gálvez, al inicio de su visita general: “A los virreyes no puede dárseles más sujeción con los intendentes que la que tienen hoy con las Juntas de Hacienda, con los contadores de los respectivos ramos a quienes ha de oír, con las juntas de almoneda para remates de lo que se arrienda, con las protestas de oficiales reales y Tribunal de Cuentas, con el dictamen fiscal que hace presente la Ley, y con las apelaciones para la Audiencia.”⁵⁰ Frente a la retórica de un virrey omnímodo, sin límites ni sujeción,⁵¹ Bucareli iluminaba un cuadro repleto de tribunales e instancias que contenían en su justo quicio los numerosos cargos que detentaba el virrey (gobernador, capitán general, presidente de la Real Audiencia, superintendente general de la Real Hacienda, etc.).

Al contemplar conjuntamente los dictámenes del secretario de Guerra Muniain (1768), del oidor Viana Zavala (1773) y del virrey Bucareli (1774), se vislumbra la existencia de un parecer político en el cual la agrupación de cargos en la figura de un virrey no sólo no se consideraba un problema, sino que era algo deseable a fin de lograr un buen gobierno al servicio del soberano, con el añadido de que su posición como superintendente general

⁵⁰ *Ibid.*, p. 190

⁵¹ Cabe señalar que el tema de la crítica del ejercicio despótico de determinados cargos de la administración de Hacienda también se produciría en España, caso del secretario de Hacienda, que llegó a acumular los cargos de superintendente general y gobernador del consejo de Hacienda (la denominada “maléfica” trinidad denunciada por el conde de Aranda). Una crítica que alcanzaba a los intendentes de provincia reinstaurados en 1749. Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, pp. 306-307.

de Real Hacienda se veía lo suficientemente circundada por contrapesos institucionales como para evitar un ejercicio despótico de su investidura.

Si el futuro conflicto entre intendentes/directores de rentas es posible percibirlo en el dictamen del oidor Francisco Leandro de Viana, en el del virrey Bucareli se constata de manera preventiva, a fin de evitarla, la pugna por mantener las facultades de los virreyes en el ámbito de la Real Hacienda. Tensiones que, como veremos, se prolongarían hasta la crisis imperial de 1808.

El resultado del dictamen del virrey Bucareli es conocido: impidió que se instaurase el régimen de intendentes en Nueva España con la celeridad que habían previsto el visitador general y virrey marqués de Croix, dejando *sine die* su implantación, a pesar de la aprobación otorgada por Carlos III en 1769.⁵² Se trataba, por tanto, de una cuestión inserta en la arena política, donde los acontecimientos políticos y militares del periodo pesarían, sin poderse evidenciar líneas de actuación sin solución de continuidad. Al contrario, hubo continuos cambios de parecer, mediados por la coyuntura y la correlación de fuerzas de los actores.

DEL PROYECTO DE ORDENANZAS DE INTENDENTES PARA NUEVA ESPAÑA DE JOSÉ DE GÁLVEZ COMO MIEMBRO DEL CONSEJO DE INDIAS (1774) A LA JUNTA REVISORA CONVOCADA POR EL SECRETARIO DE INDIAS (1778)

En noviembre de 1774, José de Gálvez, quien se hallaba entonces ocupando la plaza que le había sido otorgada en 1767 en el Consejo de Indias, informó al secretario de Indias, Julián de Arraiga, que había finalizado la redacción del proyecto de ordenanzas de intendentes para Nueva España.⁵³ Destacamos en él la permanencia del *compromiso* político manifestado en el Plan de Intendencias de 1768, según el cual el virrey de Nueva España continuaría como la autoridad máxima del Erario regio novohispano: “[Art]. 7º Ha de continuar el virrey de Nueva España con todo el lleno de la superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mis reales despachos y las leyes de Indias, como gobernador, capitán general y *super-intendente de mi Real*

⁵² Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 30-31; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 75.

⁵³ Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 61.

Hacienda en aquel reino, a cuyos altos empleos está agregado el de presidente de la Audiencia y Chancillería de México.”⁵⁴

Sin embargo, y a pesar de las continuidades, el proyecto de ordenanzas de 1774 introducía novedades; así ocurría con un órgano colegiado denominado “Junta Superior de Intendencias”, que no se puede considerar como una mera transformación de la preexistente Junta de Hacienda, dado el perfil de sus componentes. En ella, y bajo la presidencia del virrey se reunirían el intendente de Ejército previsto para la ciudad de México, un oidor de la Audiencia y el fiscal más antiguo de la misma. Es decir, esta junta no contaría con la presencia de los oficiales de las cajas reales, de los contadores del Tribunal de Cuentas o de los jefes de algunas de las principales rentas o dependencias del Erario regio (Casa de Moneda, aduana de México, Contaduría General de Tributos, etc.), como sí la había en las Juntas de Hacienda, tal y como vimos en anteriores capítulos. En este sentido, la Junta de Intendencias prevista por Gálvez adoptaba la forma de un órgano compuesto eminentemente por magistrados, cuyo fin, citamos, era “proporcionar algún alivio” a los encargos del virrey y “auxiliar al mismo tiempo este establecimiento de Intendentes, reuniendo la dirección de todos para uniformar su gobierno en cuanto lo permita la diferencia de aquellos pueblos y provincias”.⁵⁵ Una junta que, como la de Real Hacienda, contemplaba la emisión de votos para la toma de “acuerdos y resoluciones” en caso de discrepancia.

Descargo, pero también, limitación de las actuaciones del virrey, dado el posible uso del voto, eran algunas de las características de la nueva junta que, a diferencia de la de Real Hacienda, se debía enfocar en el asentamiento del nuevo régimen de gobierno, bajo un horizonte de uniformidad con las instituciones españolas. Tras los contratiempos experimentados, era evidente para Gálvez que los intendentes de Ejército y Provincia iban a necesitar del apoyo de la Real Audiencia de México para su instauración.

Con todo, y a pesar del desarrollado y madurez del proyecto de ordenanzas de 1774 presentado por el consejero de Indias (contaba con 183 artículos, frente a la breve extensión y desglose del plan de 1768),⁵⁶ lo cual

⁵⁴ *Ibid.*, p. 214. Las cursivas son mías. Los añadidos y énfasis introducidos a este mismo artículo de la ordenanza con posterioridad se tratarán más adelante.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ AGI, Indiferente, leg. 1714. Se halla reproducido en la obra de Rafael Diego-Fernández (*El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 197-410) con muy útiles correspondencias a efectos de comparación con la ordenanza de intendentes de España de 1749, la junta que se crearía, como veremos, en 1778 para estudio de la obra de Gálvez, y los resultados plasmados en las ordenanzas de 1782 del virreinato de Buenos Aires y de 1786 del de Nueva España.

era una manifestación de la experiencia que había adquirido Gálvez en su estancia por más de seis años en Nueva España, no logró superar la oposición manifestada por el virrey Bucareli y, de manera implícita, del secretario de Indias, a extender el régimen de intendencias a Nueva España.

La muerte de Julián de Arriaga en enero de 1776 y la guerra que estallaría poco después cambiarían radicalmente la coyuntura y, con ello, la suerte de la ordenanza de intendentes de Nueva España. Ese mismo mes, José de Gálvez era nombrado secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias,⁵⁷ toda vez que la Secretaría de Marina, que también había ejercido Arriaga, se separó y se encomendó a Pedro González de Castejón, teniente general de la Armada y primer caballero guardiamarina en acceder a ese cargo.⁵⁸ Desde esa posición privilegiada pudo impulsar múltiples proyectos e iniciativas, así como la promoción de numerosos compañeros y familiares, insertos en su red relacional, en el ámbito de gobierno de las Indias.⁵⁹ Uno de ellos fue el régimen de intendencias. Pero aquí, como acabamos de apuntar, jugó un factor clave la coyuntura bélica.

Desde la finalización de la guerra de los Siete Años (1763), la región del Río del Plata y las islas Malvinas habían sido uno de los escenarios de tensión bélica entre Gran Bretaña y la Monarquía hispánica. Una tensión que tuvo un actor secundario en dicho proceso, aunque no por ello menos peligroso, por su alianza con Gran Bretaña: la corona portuguesa y sus pretensiones sobre la banda oriental del Río de la Plata, con la colonia de Sacramento como punto candente. Tras sucesivos avances y retrocesos en las fronteras regionales y el dominio de dicha plaza, en especial, después de la fracasada ofensiva portuguesa sobre el puerto de Río Grande de San Pedro (febrero de 1776), la corona española optó por una gran ofensiva naval y terrestre que confirmase el dominio territorial sobre la banda oriental rioplatense. La expedición zarpó en noviembre de 1776 y en ella iba el teniente general Pedro de Cevallos, quien, además de comandar un voluminoso contingente armado, portaba el título de virrey de las provincias del Río de

⁵⁷ Un logro que, además de sus propios méritos, se debió también al apoyo de personajes destacados como el conde de Floridablanca. Castejón, *Réformer l'empire*, 2020.

⁵⁸ Marqués de Velamazán, *Don Pedro González*, 2002, pp. 49-50.

⁵⁹ Como ha puesto de manifiesto Philippe Castejón ("Réformer la monarchie", 2014, p. 11), tres virreyes, tres capitanes generales, dos consejeros de Indias, dos superintendentes de Real Hacienda de Nueva España (Pedro Antonio de Cossío y Fernando José Mangino) y un visitador general (de Perú, José Antonio de Areche), a los que podríamos añadir, un contador general de Indias (Francisco Machado Fiesco), entre otros cargos, se hallaban insertos en esa red y debían su nombramiento a la protección y apoyo del nuevo secretario de Indias.

la Plata.⁶⁰ Le acompañaba Manuel Ignacio Fernández, comisario de guerra, quien debía desempeñarse como intendente de la expedición, mismo que iba flanqueado por un contador y un tesorero.⁶¹

El éxito de la campaña comandada por Cevallos consolidó, a propuesta suya ante la corona, la institución virreinal que detentaba, lo cual llevó a que se mantuviese esta forma de gobierno para dichas provincias, a pesar de su regreso a España, en junio de 1778. El nombramiento de su sucesor en el cargo, el teniente general Juan José de Vértiz, último gobernador de Buenos Aires, se produjo el 28 de octubre de 1777, aunque tomaría posesión del mismo en 1778. Sin embargo, y a diferencia del virrey Cevallos, Vértiz y Salcedo no recibió como parte de sus nombramientos el de superintendente de Real Hacienda. Esa facultad la reservó Carlos III para el “intendente de Ejército que he nombrado”; un cargo que otorgó a quien se había desempeñado como intendente de la expedición militar comandada por Cevallos, el ya citado Manuel Ignacio Fernández.⁶²

Al año siguiente, según una real orden de 10 de febrero de 1778, el soberano anunció al intendente de Ejército que iba a ser nombrado intendente de Real Hacienda de todas las provincias del nuevo virreinato, algo sobre lo que debía guardar silencio hasta la toma de posesión del virrey Vértiz. En este contexto, el 21 de marzo de 1778 se expidió una real cédula en la que se precisaron las facultades del intendente de Ejército y Real Hacienda de las provincias del Río de la Plata, entre las cuales estaba la de servir la superintendencia de Real Hacienda “en calidad de subdelegado de mi ministerio de Indias, en donde reside la general de todos mis Dominios de América”. La única limitación a dicha superintendencia era todo lo referido a las cajas reales, minas, Casa de Moneda y Banco de Azogues de la villa de Potosí.⁶³

Con esta cascada de nombramientos, dos grandes novedades se produjeron: el virrey ya no detentaría la superintendencia de Real Hacienda y el nuevo titular de este cargo ya no lo ejercería como superintendente general, sino como subdelegado del secretario de Indias, es decir, de José de Gálvez, que se había transformado en superintendente general de la Real

⁶⁰ Gil Munilla, *El Río de la Plata*, 1949; Marqués de Velamazán, *Don Pedro González*, 2002, pp. 71-74.

⁶¹ Rees Jones, *El superintendente Manuel*, 1992, pp. 40-41.

⁶² El nombramiento de Manuel Ignacio Fernández como intendente de Ejército fue incluso anterior al del propio virrey Vértiz: está fechado el 25 de octubre de 1777. *Ibid.*, pp. 59-60 y 75.

⁶³ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 37-38; Rees Jones, *El superintendente Manuel*, 1992, pp. 76-82.

Hacienda en las Indias.⁶⁴ La antigua equiparación, afirmada en 1751, de los virreyes como superintendentes generales de Real Hacienda, al modo en que lo eran en España los secretarios de Hacienda, desaparecía para el caso del recién erigido virreinato.

Al ver este proceso de manera retrospectiva, se constata que en esos nombramientos se estaba anunciando un reacomodo de jerarquías en el gobierno de los Erarios regios indianos, cuando aún no se había introducido el régimen de intendentes de provincia en el virreinato de Buenos Aires; un evento que demoraría hasta 1782. De hecho, aunque tenían conexión ambos fenómenos (creación de una superintendencia subdelegada de Real Hacienda, fuera del ámbito de los virreyes, y establecimiento de intendentes de provincia) es posible constatar que se trataba de hechos que no iban necesariamente unidos.

Lo ocurrido en Río de la Plata entre 1776 y 1777 tuvo impacto en el proyecto de ordenanza de intendentes para Nueva España. Por real orden de 10 de mayo de 1778, el soberano convocó a una junta de ministros para que revisasen el proyecto de 1774, con la diferencia de que su autor detentaba ahora la Secretaría de Indias, por lo que bien pudo marginar el dictamen emitido Bucareli, sin que se interrogase a la junta sobre los argumentos vertidos por el virrey.⁶⁵ En dicho comité, formado por cinco miembros, destaca la presencia de Francisco Machado Fiesco,⁶⁶ contador general de Indias desde 1777, y Francisco Leandro de Viana, conde de Tapa, consejo de Indias desde 1776. Ambos tenían un conocimiento de primera mano sobre lo ocurrido durante la visita general de Gálvez.

Aunque hemos hecho referencia al proyecto de 1774, en realidad lo que tuvieron delante los miembros del comité no era exactamente lo mismo. Ya fuese por estar enmendado directamente por el secretario de Indias o por algún miembro de la Secretaría bajo sus órdenes, el proyecto que estudiaron y sobre el que tuvieron que emitir su parecer presentaba “enmiendas, interpolaciones, correcciones y adiciones”⁶⁷ que, en algunos casos, eran simplemente de forma, pero en otros traslucían un cambio político de

⁶⁴ Dubet, “Americanizar las intendencias”, 2021, pp. 2-4.

⁶⁵ Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 63.

⁶⁶ Amigo íntimo de Gálvez, Machado Fiesco lo acompañó en la travesía a Nueva España, formando parte de su séquito. Entre 1765 y 1769 se desempeñó como secretario de la visita general, para ocupar a continuación el cargo de secretario de cámara del virreinato, hasta su retorno a España en 1772. Dubet, “Americanizar las intendencias”, 2021, p. 506.

⁶⁷ Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 63.

calado. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el mencionado artículo 7º, pues casi en su inicio aparece una expresión novedosa: “Ha de continuar por ahora el virrey de Nueva España con todo el lleno de su superior autoridad y omnímodas facultades...”⁶⁸ Mientras que, en 1774, el consejero de Indias Gálvez mantenía el compromiso del Plan de Intendencias de 1768, el ahora secretario de Estado y del Despacho establecía para Nueva España un condicionante temporal al mantenimiento de la totalidad de facultades vicerregias, en especial la referida a la superintendencia de Real Hacienda.⁶⁹ El hecho de que, desde octubre de 1777, la corona había nombrado para las provincias del Río de la Plata a un virrey que no era ya superintendente de Real Hacienda, es un elemento que, consideramos, hay que relacionar necesariamente con el cambio acometido en la redacción del proyecto de ordenanzas para el reino de Nueva España.⁷⁰

Los acontecimientos bélicos volverían a impactar en el proceso. En esta ocasión, en el Nuevo Reino de Granada y en Nueva España. Aunque, desde 1775, la corona apoyó secretamente a los colonos sublevados de las Trece Colonias, no hubo una declaración formal de guerra contra Gran Bretaña hasta junio de 1779; un conflicto que perduró hasta la firma del Tratado de París en 1783. En este contexto bélico, el virrey del Nuevo Reino de Granada, Manuel Antonio Flórez (1776-1781), consideró que debía trasladarse a Cartagena para comandar la resistencia de dicha plaza ante posibles ataques de la armada británica. Pero esto implicaba el abandono de la capital virreinal y, con ello, el contacto directo con los órganos de gobierno del Erario regio neogranadino. La clara conciencia de los peligros que podía ocasionar esta lejanía llevó a que el virrey Flórez delegase, con fecha de 11 de agosto de 1779, la superintendencia general de Real Hacienda en Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres,⁷¹ quien había recibido en diciembre de 1776 el despacho como primer regente de la Audiencia de Santafé de Bo-

⁶⁸ *Ibid.* El subrayado en el original.

⁶⁹ Como indicó Navarro García, en el proyecto de 1778, “cada vez que el texto primitivo [es decir, el de 1774] se refiere al virrey como superintendente general, hace una llamada e intercala estas palabras: ‘por ahora’”. *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 71-72.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 73-74.

⁷¹ Para el estudio de las condiciones de esta “delegación” de la superintendencia general de Real Hacienda, consultar Pinto Bernal, “Recursos extraordinarios”, 2020, p. 179. Aunque la referencia indica que la subdelegación se produjo en febrero de ese año, en realidad tuvo lugar en el mes de agosto. Agradezco al profesor Pinto Bernal la aclaración.

gotá y visitador del Erario regio del virreinato.⁷² Nos hallamos, pues, ante otro virreinato donde la máxima autoridad no ejercía la superintendencia de Real Hacienda. El caso de Nueva España, por la novedad y tensiones que desató, amerita un tratamiento más detenido.

LA SUPERINTENDENCIA “SECRETA” DE REAL HACIENDA DE PEDRO ANTONIO DE COSSÍO (1779-1782)

Por lo que atañe a Nueva España, y en este mismo contexto bélico, se produjo la muerte del virrey Bucareli y Ursúa en abril de 1779; una noticia que Pedro Antonio de Cossío, administrador de la aduana de Veracruz y antiguo colaborador de la visita de José de Gálvez, comunicó al secretario de Indias. Por pliego de providencia, el encargado de ejercer interinamente el mando del virreinato era Martín de Mayorga, capitán general de Guatemala.

Conocidas estas novedades en la Corte, el secretario de Indias informó el 11 de agosto de 1779 al monarca que regulaba “conveniente y aun preciso en las actuales circunstancias de la guerra y de lo vasto de aquel mando, poner el cuidado y la superintendencia de la Real Hacienda al cargo de un sujeto inteligente en el manejo de ella, y que [...] tenga conocimientos prácticos de las rentas de Indias y de la particular constitución de aquellos Dominios”. Aprobada la iniciativa por el rey al día siguiente, el sujeto elegido para la superintendencia fue el mencionado Pedro Antonio de Cossío. En una real cédula de 14 de agosto de 1779 se le expidió el nombramiento.

A fin de elevar la posición jerárquica de Cossío se le otorgó el título de intendente de Ejército y se le encargó que sirviese la Secretaría de Cámara del virreinato.⁷³ Por tercera vez, la guerra sirvió de justificación al secretario de Indias para apoyar una decisión local (Nueva Granada) o para proceder a separar (Río de la Plata, Nueva España) la superintendencia de Real Hacienda del cargo virreinal. Sin embargo, el nombramiento recibido por Cossío en nada se asemejaba al otorgado a Manuel Ignacio Fernández en el Río de la Plata.

En las reales órdenes expedidas en agosto de 1779 al virrey interino y al administrador de la aduana de Veracruz, se indicaba al virrey que “en

⁷² Francisco Gutiérrez de Piñeres (1732-1802), *Diccionario biográfico electrónico (DB-e)* de la Real Academia de la Historia, en <<https://dbe.rah.es/biografias/75825/francisco-gutierrez-de-pinerez>> [Consulta: 10 de abril de 2022]; Rodríguez Baena, “Manuel Antonio”, 1972, p. 6.

⁷³ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 55-57.

todo lo perteneciente a los ramos de su Real Hacienda y a la superintendencia general de ella, autorice Vuestra Excelencia con su firma cuanto disponga D. Pedro Antonio de Cossío [...]; exonerando a Vuestra Excelencia de toda responsabilidad en la dicha superintendencia de la Real Hacienda en ese reino”. Si bien el nombramiento y órdenes guardan relación con lo estipulado para el virrey Vértiz, ¿por qué Mayorga tenía que firmar las disposiciones de Cossío? La clave estaba en la propia orden regia de 14 de agosto: la resolución de Carlos III debía quedar “reservada a solo Vuestra Excelencia y a Cossío”.⁷⁴ Es decir, la superintendencia de Real Hacienda separada del virreinato era una decisión que no debía hacerse pública.

La idea que parece justificar esta decisión es la de que Gálvez primó el cambio gradual vía la experimentación, sin incurrir, se esperaba, en los posibles costos que se derivasen de un cambio explícito y notorio en el régimen de gobierno del erario, más aún en un periodo de guerra. Tras evaluar su resultado y, en caso de no dar los frutos esperados, se podría abandonar la experiencia y buscar, en su caso, otra ruta.⁷⁵ Al respecto, hay que tener en cuenta que la Real Hacienda de Nueva España ocupaba una posición medular en el esquema fiscal y financiero de la Monarquía hispánica, al desempeñarse como submetrópoli.⁷⁶ Desestabilizar su régimen de gobierno implicaba graves riesgos que, en un contexto bélico, podían ser letales.

El episodio de la superintendencia “secreta” de Pedro Antonio de Cossío ha recibido cabal atención por la historiografía;⁷⁷ en este sentido, nuestro propósito ahora es destacar los aspectos referidos al ejercicio separado de dicho cargo y a las relaciones conflictivas que se establecieron con los directores y administradores de rentas del Erario regio de Nueva España, en un contexto, lo reiteramos, en el que todavía no había intendentes de provincia en el virreinato.⁷⁸ En este marco, consideramos que para la comprensión cabal del fenómeno es conveniente ubicarlo en la situación totalmente excepcional que se vivió entonces con motivo de la presión que

⁷⁴ *Ibid.*, p. 186.

⁷⁵ Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 69-71.

⁷⁶ Marichal, *La bancarrota del virreinato*, 1999, pp. 34-37 y *Bankruptcy of Empire*, 2002, pp. 32-36.

⁷⁷ Además de lo aportado por Luis Navarro García, destacan los estudios realizados por José Joaquín Real Díaz y Antonia M. Heredia Herrera (“Martín de Mayorga”, 1968, pp. 54-74) y Vicente Rodríguez García (*El fiscal de Real Hacienda*, 1985, pp. 72-79).

⁷⁸ Para este ejercicio se cuenta con una fuente notable: la correspondencia oficial, pero sobre todo la privada y reservada, que Cossío remitió al secretario de Indias, José de Gálvez. Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 50-52; Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda*, 1985, p. 73.

hubo sobre los recursos del Erario regio de Nueva España, dada la guerra contra Gran Bretaña. De igual manera, pensamos que no sólo hay que mencionar la existencia de los contenciosos que entabló Cossío con los diversos jefes de rentas y dependencias, sino que hay que sustanciar su contenido y secuencia. Por encima de los intereses personales y las posibles aversiones entre los diversos actores, los conflictos atañen también al diseño institucional del gobierno de la Real Hacienda. De hecho, mucho de lo denunciado por Cossío, y no resuelto, ultrapasó su etapa como superintendente de Real Hacienda.

Pero iniciemos por el contexto excepcional que existió en la contienda. La participación del Erario regio de Nueva España en la protección de las posesiones del Gran Caribe (La Habana, Puerto Rico, Santo Domingo, etc.) y el apoyo a los rebeldes de las Trece Colonias contra Gran Bretaña implicaron un esfuerzo financiero sin precedentes. Uno de los mejores indicadores de ello es el volumen de situados externos (remesas netas sin contrapartida) que mandó la Real Hacienda novohispana durante el quinquenio de guerra abierta (1779-1783). Así, mientras que en el quinquenio previo (1774-1778), el promedio anual de los situados externos ascendió a poco más de 3 394 000 pesos, en el de la contienda superó los 8 098 000 pesos, es decir, un monto 138% superior, con el añadido de que el envío de tales remesas tuvo que hacerse de manera muy abrupta, ante las exigencias del conflicto armado.⁷⁹ Desde que se hizo cargo del mando del Erario regio novohispano (30 de marzo de 1780) y hasta que fue cesado en el cargo (14 de octubre de 1782), Pedro Antonio de Cossío acometió numerosas tareas para el cumplimiento de esta exigencia, entre ellas trasladarse al puerto de Veracruz, que era el espacio desde el que se embarcaban las remesas netas, además de las provisiones y bastimentos, caso de la pólvora. En la medida en que su nombramiento era secreto, y con el fin de que pudiese ejercer sin cortapisas sus funciones fuera de la ciudad de México, el virrey Mayorga tuvo que subdelegarle facultades para que pudiese entender oficialmente ante otras autoridades, caso del

⁷⁹ La excepcionalidad del periodo se constata también si vemos que en el siguiente quinquenio (1784-1788), finalizada la guerra, los situados descendieron considerablemente, al presentar un promedio anual levemente superior a los 4 224 000 pesos. Para esta evolución de los situados y su peso sobre los recursos de la Real Hacienda de Nueva España, consúltense Marichal y Souto, “Silver and Situations”, 1994 y “La Nueva España”, 2012; Sánchez Santiró, “El gasto público”, 2015. Todo este esfuerzo financiero tuvo una dimensión crediticia en la que intervino Cossío. Al respecto, véanse Marichal, “Las guerras imperiales”, 1990; Valle Pavón, “El apoyo financiero”, 1998 y *Donativos, préstamos*, 2016.

gobernador de Veracruz y los ministros de la administración y cajas reales del puerto, en los “asuntos de guerra y Real Hacienda”.⁸⁰

Ejemplo notable de esta actividad se halla en una carta reservada dirigida a José de Gálvez, de 18 de mayo de 1782, donde le expone el enorme esfuerzo que estaba haciendo el Erario regio de Nueva España para lograr el envío de situados a Cuba. Concretamente, afirmó: “muchas son las angustias en que me he visto para las remisiones de caudales a La Habana pues desde enero de este año hasta ahora van ya nueve millones de pesos sólo en dinero”.⁸¹ No sólo eso, Cossío, cabeza, como sabemos, de una de las casas de comercio más importantes de Veracruz, ampliamente relacionado con el cuerpo de comercio consular de México y el peninsular, participó activamente, a petición de Mayorga, en la solicitud de suplementos y préstamos al cuerpo mercantil para auxiliar a las fuerzas navales durante la contienda.⁸²

Estos recursos (situados y préstamos) no iban solamente dirigidos a financiar el esfuerzo bélico en el Gran Caribe, Luisiana y Florida, sino también a enfrentar el pago de libranzas giradas contra la Real Hacienda de Nueva España por el Erario regio de España a favor de financieros del rango de Francisco Cabarrús, promotor de la emisión de vales reales enfocados a la financiación de la guerra contra Gran Bretaña. Las libranzas giradas ascendían a 4 000 000 de pesos de los cuales Cossío ya había logrado mandar 1 000 000 de pesos a La Habana para iniciar el pago. Sin embargo, la prioridad era la financiación del esfuerzo bélico, de ahí que Cossío informase al secretario de Indias que había dado instrucciones al intendente de La Habana para que “si hay necesidad urgente en el ejército y escuadra, prefiera estas atenciones, pues a Cabarrús después se la pagará, como que esto admite espera y aquello no”.⁸³ La imperiosa necesidad de la guerra se hacía presente en estas decisiones.

La experiencia vivida en el Río de la Plata, Nuevo Reino de Granada y las circunstancias financieras y hacendarias de la guerra contra Gran Bretaña se entreveraron con la ruptura del consenso establecido en 1768 en torno a quién debía detentar la superintendencia general de la Real Hacie-

⁸⁰ Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, p. 58.

⁸¹ Carta de Cossío a José de Gálvez de 18 de mayo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

⁸² Para el papel medular jugado por el superintendente de Real Hacienda, verdadero interlocutor del virrey con los mercaderes ultramarinos y novohispanos, véase Valle Pavón, *Donativos, préstamos*, 2016, pp. 103-104, 124-142. Una intermediación que, como veremos, no estuvo al margen de beneficios económicos para su propia casa mercantil, mismos que serían aludidos en el trance de su cese.

⁸³ Carta de Cossío a José de Gálvez de 18 de mayo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

da de Nueva España. En esta tesitura, el nombramiento secreto de Cossío volvió a poner sobre la mesa una cuestión que se venía planteando desde 1765, como vimos, cuando analizamos la correspondencia entre el visitador Gálvez y el marqués de Esquilache y que tenía su origen remoto en la consulta planteada en 1746 por el marqués de la Ensenada a los virreyes indianos. En este escenario, y de manera reiterada, Cossío afirmó en la correspondencia privada y reservada que mantuvo con José de Gálvez la necesidad de oficializar la separación de la superintendencia de Real Hacienda del gobierno virreinal. Un planteamiento que asumía alguien que se presentaba a sí mismo en la mencionada relación epistolar como una mera “hechura” del secretario de Indias.⁸⁴

Varios ejemplos lo ilustran. En junio de 1780, a los pocos meses de estar ejerciendo su comisión, le confiaba a Gálvez: “cada vez pulso mayores dificultades en el buen servicio del amo mientras que no se separen con toda claridad las dos atenciones del virreinato y superintendencia como antes de ahora he manifestado a Vuestra Exc.^a”⁸⁵ En noviembre de 1780, al comentar lo ocurrido con un reglamento de panaderos elaborado por Gálvez en 1770, durante su visita general, que fue impugnado y revertido gracias a las gestiones judiciales realizadas, entre otros, por el Ayuntamiento de México (el cual obtuvo una real cédula en su favor), afirma Cossío:

Por este expediente en que tuvo fuertes ataques para turbarlo este señor Virrey he conocido bien que en su virreinato conseguirá Vuestra Exc.^a a su satisfacción no sólo la separación de la Superintendencia General sino todas las demás ideas de Vuestra Exc.^a en beneficio del Rey con sólo que se le confirme el virreinato, aunque sea por el tiempo de la guerra como se le ha dicho para tomar el sueldo entero y que se le conceda el grado de Teniente general porque se considera desairado teniendo a la vista de teniente general al señor Don Pascual de Cisneros.⁸⁶

Descontento Mayorga con su situación precaria, al ejercer de manera interina el virreinato (con la merma económica que suponía el cobro de la mitad del sueldo dada esa condición), veía Cossío en esa precariedad una

⁸⁴ “[...] porque tengo la gran fortuna de ser hechura de Vuestra Excelencia, quien sabe mi modo de pensar”. Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, p. 56.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Carta de Cossío a José de Gálvez de 26 de noviembre de 1780. AGI, México, leg. 1511. El párrafo está parcialmente reproducido en Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 58

oportunidad para lograr a cambio y sin oposición del virrey la separación de facultades. Este *quid pro quo* está todavía más crudamente expuesto en el acápite que acompaña al párrafo citado: “Ningún tiempo, ni ningún virrey es más a propósito que al presente para la separación de la superintendencia, y todo lo demás que quiera el Rey contentándolo como se explica.”⁸⁷

En marzo de 1781, Cossío abunda en la misma idea. A continuación del acápite “no puede servirle al Rey unida al virreinato la superintendencia de Real Hacienda”, asienta: “Desengañémonos que no puede servirse la superintendencia de Real Hacienda como Su Majestad y Vuestra Excelencia quieren unida al virreinato. Este, sobrada ocupación tiene con las atenciones a tropas y cubrir los puestos del Reino.”⁸⁸ Tras ejercer un año la superintendencia secreta, Cossío pudo constatar las recrecidas obligaciones, gestiones y necesidad de fondos que exigía la guerra y que a él le obligaron a acometer numerosos trabajos, pero también las del virrey en tanto capitán general del Reino de Nueva España. Los tiempos bélicos acentuaban los perfiles y exigencias de los distintos ámbitos de gobierno (en especial el militar y el hacendario), de ahí que la separación de cargos fuese vista como una necesidad impostergable.

En enero de 1782, Cossío indicó a Gálvez que se ha esparcido el rumor de que el virrey Mayorga iba a ser sustituido por Bernardo de Gálvez, que se hallaba entonces en Cuba.⁸⁹ En un baile de nombres para ocupar los cargos con el que se cree sería el nuevo virrey, Cossío comentó sobre candidatos a la plaza de la Secretaría del Virreinato, y, sin separación de temas, añadía: “se entiende esto separada la Superintendencia de Real Hacienda porque esta necesita otras teclas como bien sabe Vuestra Exc.”⁹⁰ Vemos, por tanto, que Cossío nunca abandonó este objetivo aunque tampoco logró que se hiciese realidad durante su gestión, en gran medida, por las tensiones y oposición que enfrentó al pretender introducir reformas en la direc-

⁸⁷ Carta de Cossío a José de Gálvez de 26 de noviembre de 1780. AGI, México, leg. 1511.

⁸⁸ Carta de Cossío a José de Gálvez de 14 de marzo de 1781. AGI, México, leg. 1511. Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 58; Real Díaz y Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, p. 56.

⁸⁹ Desde 1779, Bernardo de Gálvez, sobrino del secretario de Indias, era gobernador en propiedad de Luisiana, cargo que venía desempeñando de manera interina desde 1777, y se hallaba totalmente inmiscuido en consolidar el control sobre Florida occidental, tras la derrota británica en Pensacola (1781) y en los preparativos de la invasión de Jamaica que se estaba organizando desde Cuba, con aportes financieros vitales por parte del Erario regio de Nueva España. Un evento que nunca llegó a producirse por la firma de la paz en 1783. Quintero Saravia, “Bernardo de Gálvez”, 2015, pp. 579-624. Quien realmente sustituiría a Mayorga sería el hermano del secretario de Indias, Matías de Gálvez.

⁹⁰ Carta de Cossío a José de Gálvez de 16 de enero de 1782. AGI, México, leg. 1511.

ción de las principales rentas del Erario regio. Ahí sería donde naufragaría su gestión y no en la capacidad para captar y movilizar los recursos para la financiación de la guerra, en lo que mostró una notable capacidad y éxito. Veamos en detalle algunos casos.

Sabemos que la renta del azogue era gobernada desde 1709 por un juez superintendente administrador general, mismo que había gozado de total autonomía del virrey hasta que en 1751 le fue otorgada la superintendencia general de Real Hacienda. También vimos que desde 1723 todos los comisionados como superintendentes generales de azogues fueron miembros de la Audiencia de México.⁹¹ En ese sentido, cuando Pedro Antonio de Cossío inició su desempeño como superintendente general de Real Hacienda, aquel cometido lo ejercía Domingo de Valcárcel, oidor decano de la Audiencia de México.⁹² En noviembre de 1780, Cossío informó al secretario de Indias del malestar que manifestaba el Tribunal de Minería contra el oidor Valcárcel “acostumbrado a ser absoluto” en los repartimientos de azogues. No sólo eso, le manifestó que estaba “pensando proponer la abolición de la superintendencia de azogues variando el método, pues ya hoy varían las circunstancias para aquel establecimiento”.⁹³ Sobre esta idea insistió en una carta “reservadísima” de 17 de noviembre de 1781, en la cual, además de acusar a Valcárcel de “malas versaciones”, presentaba a Gálvez el cambio de circunstancias en el manejo de la renta de azogues. En este sentido, si bien la “superintendencia o administración de azogues” tal y como estaba constituida había tenido su razón de ser a principios del siglo XVIII, afirmaba, en ese momento ya no era necesaria. Con ello no sólo se ahorraría el costo que implicaban los sueldos de dicha superintendencia, sino que se evitaría que el rey estuviese “mal servido en este ramo y estafados los mineros”. Para ello sólo hacía falta la promulgación de un “reglamento sencillo fácil de hacer” y que se modificasen los mecanismos de distribución del azogue. Cuando hubiese problemas de abasto, y, por lo tanto, la necesidad de realizar repartos de azogue, lo más conveniente era que los hiciesen los oficiales reales del Erario regio, con el concurso y “audiencia del Tribunal de Minería”, mientras que en los momentos en que el insumo abundase, lo único que debía hacerse era franquearlo a los mineros, es decir, atender la mera demanda del mercado, sin que hubiese el temor de que se produjesen salidas de plata

⁹¹ Véanse capítulos 1 y 2.

⁹² *Guía de forasteros*, 1777, s. p.; Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Minería, vol. 194, exp. 9.

⁹³ Carta de Cossío a José de Gálvez de 26 de noviembre de 1780. AGI, México, leg. 1511.

pasta sin declarar.⁹⁴ Un parecer semejante volvió a plantear Cossío en mayo de 1782 (formar un reglamento sencillo, abolición de la superintendencia, apoyarse en el Tribunal de Minería, etc.), pero con la denuncia añadida de que el proceder del oidor Valcárcel, por obtener “lucros indebidos”, había retrasado el reparto de los 4 000 quintales de azogue que habían llegado a Acapulco en el mes de abril, y el “descaro” con que estaba retrasando el reparto de los 26 000 quintales que habían arribado al puerto de Veracruz.⁹⁵

Con estas propuestas, Cossío se estaba haciendo eco del cambio institucional que había experimentado el cuerpo de Minería en las década de 1770, por el cual, tras diversas solicitudes de destacados mineros ocurridas durante el gobierno del virrey Bucareli, se había erigido un Tribunal de Minería en 1776, como cabeza rectora del sector en el conjunto del reino.⁹⁶ Con un tribunal en la capital y una red de diputaciones mineras presente en todo el territorio, esta corporación podía aportar sin costo para el Erario regio la información necesaria, en el caso de que se tuviesen que efectuar repartos de azogue. No hacía falta, por tanto, una superintendencia que tenía como uno de sus principales cometidos esa tarea. Por lo que hace al problema del fraude que podrían representar las salidas de plata pasta sin declarar, punto nodal de los procesos contenciosos a resolver por el juez superintendente, existe un consenso historiográfico que afirma que dicho fenómeno se redujo enormemente ante las rebajas del precio oficial del azogue (1767 y 1776), la extrema mejora en los procedimientos de acuñación y la liquidez lograda por la Casa de Moneda de México en la compra de platas desde su reincorporación a la Real Hacienda en 1732. En este tenor, se considera que los datos de acuñación del último tercio del siglo XVIII sí representaban en gran medida la producción de plata de Nueva España.⁹⁷

Buen conocedor Cossío de estas realidades, vemos que su iniciativa (control de la renta por los oficiales reales, con apoyo del Tribunal de Minería) suponía una actualización del régimen de gobierno del ramo del azogue, con el añadido de que con ello se aminoraban los gastos de la Real Hacienda; una exigencia que, además, se le recordaba constantemente al superin-

⁹⁴ Carta de Cossío a José de Gálvez de 17 de noviembre de 1781. AGI, México, leg. 1511.

⁹⁵ Cossío llega a denunciar que esos manejos le iban a reeditar al oidor Valcárcel más de 16 000 pesos. Carta de Cossío a José de Gálvez de 16 de mayo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

⁹⁶ Howe, *The Mining Guild*, 1949; Moreno, *Joaquín Velázquez*, 1977; González, *Ordenanzas de Minería*, 1996; Sánchez Santiró, “Constitucionalizar el orden”, 2015.

⁹⁷ Las mayores opciones para el contrabando las hubo en la denominada “plata de fuego” (de fundición), no así en la de azogue, mucho más regulada e importante en términos cuantitativos. Pérez Herrero, *Plata y Libranzas*, 1988, p. 212; Sánchez Santiró, “La minería novohispana”, 2002, p. 125.

tendente general dados los enormes gastos que estaba afrontando la Real Hacienda por la guerra contra Gran Bretaña. El costo, claro está, era político por el enfrentamiento que suponía con los intereses creados en la Audiencia de México, no sólo los inmediatos derivados de la percepción de sueldos, en el caso de que dicha superintendencia desapareciese, sino los emanados del arbitrio que podía ejercer el oidor comisionado como juez superintendente para beneficiar o perjudicar a reales o mineros concretos, al privilegiar, avanzar o retrasar el reparto del azogue. Los reclamos de la cabeza corporativa del cuerpo de Minería contra la actuación del oidor decano de la Audiencia de México, Domingo de Valcárcel, permiten apreciar el fenómeno.

Por lo que atañe a la Dirección General de Alcabalas y Pulques, sabemos que desde septiembre de 1780 era una actividad compartida entre Miguel Páez de la Cadena, que también ocupaba el cargo de juez superintendente de la aduana de México desde 1773, y Juan Navarro Madrid, que arribó a Nueva España a finales de 1779, tras haberse desempeñado como contador de la visita de la Real Hacienda del reino de Chile desde 1777.⁹⁸ Casi desde el inicio de la superintendencia general de Real Hacienda de Cossío, se aprecia su condena a la gestión realizada por Páez de la Cadena en el modo de establecer el régimen general de administración en la renta de alcabalas del Reino de Nueva España y sus provincias adyacentes. De hecho, Cossío veía en un inicio en Navarro Madrid la mejor opción para que este fuese el único director de la renta. La base de esta postura tenía que ver con varios elementos, a saber: la denuncia de que Páez de la Cadena, por medio de un testaferro (concretamente un hermano venido de España), se estaba lucrando con su gestión de la renta de alcabalas, a lo cual añadía que “le había venido un nuevo mayorazguito con el medio real de aumento en cada arroba de pulque,⁹⁹ por el repartimiento que se le ha confiado de las pulquerías”.¹⁰⁰ Es decir, la discrecionalidad en el reparto de

⁹⁸ Véase el capítulo 6 de este libro.

⁹⁹ Desde 1763 y hasta 1778 se había producido el tránsito del régimen de arrendamiento de administración de la renta del pulque. En 1778, las mismas aduanas y administradores que gestionaban las alcabalas se encargaron de la renta del pulque, donde hubiese presencia de esta bebida alcohólica. Este cambio en la gestión vino acompañado de un incremento en las tasas fiscales que debía pagar el pulque a la entrada en las localidades, siendo especialmente elevada las aplicadas en 1767 y 1780. Hernández Palomo, *La renta del pulque*, 1979; Sánchez Santiró, “La fiscalidad del pulque”, 2007.

¹⁰⁰ Estas denuncias, indicaba Cossío, habían tenido origen en las propias informaciones que le había transmitido el virrey Mayorga (le comunicó que “Don Miguel Páez hacía negociación de todo”), de las que había dudado, pero que, tras su arribo a la capital, ya no podía hacerlo. Carta de Cossío a José de Gálvez de 26 de noviembre de 1780. AGI, México, leg. 1511.

una contribución como fundamento del enriquecimiento ilícito; algo que no se alejaba de lo denunciado en la renta del azogue, con los repartos del metal líquido. Ante ello, Cossío afirmaba: “no sólo conviene separar la superintendencia y dirección de alcabalas a Páez, sino que sea sólo Navarro en el modo que propongo”. ¿Y qué modo era ese? Que hubiese un único director, Navarro Madrid, que se nombrase un administrador para la aduana de México (concretamente propuso a José María Lasso),¹⁰¹ quien debía quedar subordinado al director general de alcabalas y pulques. Un administrador que sería un apoyo para Navarro Madrid, al comandar, sujeto a él, la principal aduana del reino.

En febrero de 1781, Cossío insistía en su propuesta, con la diferencia de que en ese momento ya podía introducir dos novedades: el hecho de las desavenencias que, como hemos visto en el capítulo previo, se estaban produciendo entre los dos directores de alcabalas, de ahí que volviese a proponer que se dejase un único director (Juan Navarro Madrid) y la denuncia del “desordenado método que ha seguido Páez en el establecimiento de aduanas”. Prueba de ello, aducía, era la caída que se observaba en la recaudación (2 773 967 pesos en 1778, 2 254 161 pesos en 1779 y para 1780, sin tener todos los datos, se esperaba una caída mayor).¹⁰²

Los conflictos entre los dos directores de alcabalas, reconocidos por el propio Miguel Páez de la Cadena, como vimos también en el capítulo anterior, y la correspondencia de Cossío incidiendo en el desorden derivado de los enfrentamientos, fueron factores que debieron pesar en la decisión de Gálvez de separar funciones y ámbitos de actuación. En ese sentido, vimos que, por real orden de 17 de mayo de 1781, Páez de la Cadena retornó a sus antiguas funciones de superintendente de la aduana de México, mientras que Juan Navarro Madrid se hizo cargo en exclusividad del gobierno del ramo de alcabalas y pulques. Sin embargo, esta decisión sólo asumía parcialmente lo propuesto por Cossío, dado que el juez superintendente de la adua-

¹⁰¹ Desde 1776, José María Lasso había sido nombrado administrador de la aduana de Guanajuato. Entre sus méritos estaba el desempeño como oficial mayor en la renta de Temporalidades, así como sus servicios previos en el ejército y la Real Hacienda. Sánchez Santiró, “La Hacienda reformada”, 2001, p. 172.

¹⁰² De ahí que insistiese en su propuesta: “por lo que insisto en que quede solo de director general Navarro, y encargado de la administración de esta Aduana Don José María Lasso, con prevención a este de la subordinación al director y de ayudarlo en los trabajos de la Dirección por ser mozo hábil como Vuestra Exc.^a ha experimentado”. Carta de Cossío a José de Gálvez de 20 de febrero de 1781. AGI, México, leg. 1511. En mayo de 1781, Lasso, miembro de la red clientelar de Gálvez, sería nombrado tesorero interino de la Real Caja de Veracruz. AGN, caja matriz, vol. 442.

na de la capital no quedó sujeto a las órdenes de Navarro Madrid (tampoco lo estaba el administrador de la aduana de Veracruz), de ahí que el título de su oficina fuese el de director general de alcabalas *foráneas* y pulques o también el de director general “de los ramos de alcabalas y pulques *del Reino*”.¹⁰³

En relación con el estanco del tabaco, desde 1776 contaba con Felipe del Hierro y José de la Riva como codirectores (véase el cuadro 1 del capítulo 6 de este libro). En septiembre de 1781, Cossío hacía eco del mandato regio que le encomendaba que economizase y redujese gastos en dicho estanco dado que, de los más de 5 000 000 de pesos que había producido la renta en 1779, unos 2 700 000 pesos aproximadamente (es decir, más de 50% de los ingresos brutos) se habían tenido que emplear en el propio funcionamiento del monopolio (compra de tabaco en rama, su procesamiento, gastos de administración, etc.).¹⁰⁴ La opción más eficaz para lograr los ahorros, según Cossío, era “la unión de resguardos”. Sin embargo, el problema que enfrentaba el superintendente general era que Felipe del Hierro “casado con sus dictámenes absolutos se niega a ello enteramente”. Y ahí se entrelazaba la crítica a la Dirección General del Tabaco con la de la Dirección General de Alcabalas y Pulques del reino.¹⁰⁵

Sobre este aspecto, en su correspondencia con el secretario de Indias, Cossío informaba que la unión de resguardos permitiría “el mayor ahorro y también que estén mejor servidas las rentas”. El modelo que había que seguir era el de Veracruz, impuesto por el propio Cossío durante su ejercicio como administrador de la aduana del puerto. Un único resguardo vigilaba el posible contrabando de las rentas de “alcabalas, tabaco, pólvora, naipes y demás ramos de Real Hacienda, sin que esto aumente trabajo a las rondas, ni por eso tengan gratificaciones por cada ramo y sí premio por los comisos que hagan”. Con este parecer, el superintendente general estaba poniendo en evidencia la duplicación de cuerpos de vigilancia (a pie y de caballería) en cada una de las principales rentas en unos mismos territorios, con lógicas apegadas a los intereses de cada renta y no a las de la Real Hacienda como un todo. Como denunció Cossío, “esta unión [de resguardos]

¹⁰³ Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1784, s. p. Las cursivas son mías.

¹⁰⁴ Esos montos aproximados los aportó Cossío y se acercan certeramente a la contabilidad del propio estanco en el año de 1779: 5 440 335 pesos de ingresos brutos, 2 783 154 pesos en costos totales, lo que arrojaba un “valor líquido” de 2 657 180 pesos. “Estado que manifiesta el valor entero, gastos clasificados y líquido que produjo la renta del tabaco desde 14 de febrero de 1765, en que fue establecida, hasta 1809...” AGN, Historia, vol. 600; Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014, pp. 481-482.

¹⁰⁵ Carta de Cossío a José de Gálvez de 12 de septiembre de 1781, en AGI, México, leg. 1511. Real Díaz, Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, p. 57.

la resisten ambas direcciones [...] porque cada uno quiere tener a su mando absoluto un ejército de hombres y muchas plazas que proveer, en lo que hay negocio”.¹⁰⁶ Una vez más, a la denuncia de la ineficacia o mal desempeño del proceder de los jefes de una renta, se unía la acusación de la búsqueda de lucro personal a costa del Erario regio.

A esta crítica sobre los resguardos, añadió Cossío una valoración negativa sobre “el desigual y desordenado método que se sigue en las fábricas de puros y cigarros”. Para remediarlo, propuso que el factor de la renta en Orizaba, Bernardo María de Mendiola, que había arreglado a satisfacción de Cossío la fábrica de esa localidad, se encargase ahora de la fábrica de la ciudad de México, a lo cual se había opuesto Felipe del Hierro, “por el empeño que tiene en que se venda el tabaco todo en ramo y licencias de ampliación, que por ello ha concedido a variar factorías y desde luego continuará para otras, *con lo que insensiblemente se hallará establecida la venta en rama*, lo que me alegraré dé aumentos a la renta como él asegura, aunque lo dudo”.¹⁰⁷ En esta afirmación, Cossío traslucía una tensión que atravesó la historia del estanco del tabaco en Nueva España: ¿debía abarcar la producción del tabaco en rama y su manufactura o debía abandonarse esta última, por los altos costos que representaba la elaboración de puros y cigarros (almacenes de las fábricas, mano de obra de cigarrerías, importación de papel, etc.)?

Si tenemos en cuenta que desde 1780 la producción de cigarrerías privadas desapareció y que, en función de esto, entre 90 y 95% de los ingresos de la renta procedían de la venta de cigarros y puros, mientras que los logrados por la mera venta de tabaco en rama apenas oscilaba entre 4 y 9%,¹⁰⁸ es fácil entender el alcance de la exposición de Cossío: el director Felipe del Hierro estaba actuando en una dirección contraria a las directrices impulsadas por José de Gálvez desde que se encargó en 1765 del estanco del tabaco.

Que el tema de la unión de resguardos tratado por Cossío no había caído en saco roto, se palpa en la real orden de 5 de marzo de 1782, que José de Gálvez remitió al virrey Mayorga pero que, lógicamente, debía acometer el superintendente general de Real Hacienda. En ella se indicaba cómo entender los ahorros a realizar en todos los ramos del Real Erario, con especial cuidado en las rentas de tabaco y alcabalas en “los partidos o provincias menores y subalternas”, donde por sus bajos ingresos relativos se tornaba

¹⁰⁶ Carta de Cossío a José de Gálvez de 12 de septiembre de 1781, en AGI, México, leg. 1511.

¹⁰⁷ *Ibid.* Las cursivas son mías.

¹⁰⁸ Había otros ingresos muy menores, de carácter misceláneo. Deans-Smith, *Burócratas, cosecheros*, 2014, pp. 278-279.

imperiosa la unión de resguardos.¹⁰⁹ En sucesivas misivas, Cossío muestra lo que consideraba resistencias a dicha política por parte de los directores del estanco del tabaco y la Dirección General de alcabalas foráneas. Veámoslo.

Para poder dar inicio a la unión de resguardos había que contar con información sobre la estructura de las rentas, números de empleados y su distribución por la geografía del reino. Con base en el cotejo de este examen con los ingresos generados y los gastos en que incurrieron las diversas rentas se podría emprender la reforma. Y justamente, como había denunciado Cossío en septiembre de 1781, esa información era la que no estaban facilitando los directores de los diversos ramos para preservar sus respectivos intereses. En esta línea, el superintendente general comunicó al secretario de Indias, en marzo de 1782, el tipo de información que había solicitado a los jefes de las rentas de tabacos y alcabalas. A pesar de lo extenso de la cita, es conveniente reproducirla pues en ella se aprecia con claridad la amplitud y calidad de la información solicitada por Cossío a Felipe del Hierro y Juan Navarro Madrid:

Mi petición fue por cada ramo, número de administraciones, producto líquido anual de cada una a corta diferencia, nombre de cada administrador, paraje donde está situado, su sueldo anual, y si está a tanto por ciento, a cuánto le rinde a corta diferencia cada año, la conducta que en cada uno haya advertido; el que es exacto en dar las cuentas, el que las retarda, el descubierto en que cada uno se halle por los años pasados hasta el 81 inclusive, por cuánta cantidad tiene dadas fianzas y, si también el contador las da, por cuánto, y el que tiene agregada alguna otra renta, las receptorías, administraciones subgregadas o fielatos sujetos a cada una de las administraciones, nombre de los receptores, administradores o fieles, dónde está situado cada uno, su sueldo anual, producto líquido cada año a corta diferencia, su conducta, y descubierto en que esté, fianzas y por qué cantidad, noticia comprensiva para cada administración de los empleados en la oficina, sueldos de cada uno, número de empleados en el resguardo y sueldo de cada uno, expresando en cada clase aquel que se ha distinguido en el cumplimiento de su obligación, y últimamente noticia de cuáles son las administraciones o factorías generales en cada provincia o partido y a qué obispado corresponde cada una.¹¹⁰

¹⁰⁹ Una tarea en la cual también participó el fiscal de Real Hacienda de la Audiencia de México, Ramón de Posada y Soto. Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda*, 1985, pp. 140-141.

¹¹⁰ Carta de Cossío a José de Gálvez de 16 de mayo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

Expresión de administraciones y empleados, su distribución en el territorio, valoración sobre su desempeño (como recaudadores, tesoreros, contadores, factores, etc.), estado de valores y desglose de los gastos de cada renta, según sus diversas unidades de gestión (administraciones y factorías), composición de los resguardos y costos que representaban, etcétera. En esta relación prolija vemos que Cossío pidió a los jefes de las rentas del tabaco y alcabalas que le aportasen la información neurálgica sobre la estructura de los dos ramos más ubicuos y relevantes, en términos cuantitativos, del Erario regio de Nueva España. Con ello mostraba de manera indirecta un problema importante: no había una oficina o dependencia de la Real Hacienda novohispana que centralizase esa información. Pero no sólo eso, lo verdaderamente preocupante para Cossío era que ambos jefes habían actuado al unísono: obedecían la orden de aportar la información solicitada pero no la podían cumplir, alegaban, hasta que no recibiesen las noticias que ellos mismos, con base en el requerimiento de Cossío, habían circulado a sus respectivos empleados.¹¹¹ Ante ello, la reflexión que hacía a José de Gálvez no dejaba de tener en su ironía un contenido acusatorio: “Bien conocerá que, en darme estas noticias, o a lo menos algunas, y responderme con sólo que han despachado cartas circulares pidiéndolas, se prueba *la malicia o mala cuenta y razón* que se ha llevado, pues de todo esto o la mayor parte debía haber constancias en las oficinas de las Direcciones.”¹¹² O bien había una clara voluntad de no remitir la información, a través de maniobras dilatorias, o, por mal manejo en la administración que ejercían, no podían aportarla como debían al no llevar una adecuada cuenta y razón del ramo que dirigían. Ambas situaciones eran motivo de censura.

La idea del bloqueo al que era sometido el superintendente general por parte de los jefes de rentas, en el ámbito del acceso a una información que le permitiese llevar adelante las reformas, fue una nota común en su correspondencia. En noviembre de 1781, Cossío comunicaba a Gálvez que “no han contestado las Direcciones de alcabalas y tabaco a la orden sobre arreglo de sueldos y empleados”. Algo que no le provocaba extrañeza “por la posesión en que están cada uno en la renta que manejan como si fuesen

¹¹¹ Como denunciaba Cossío: “los directores se han unido y tiran a enredar este asunto y confundirlo, prueba de ello es que unánimemente los de Alcabalas y Tabaco contestando a pedimento que les hice de algunas noticias a cada uno me han respondido que han despacho órdenes circulares a todas las administraciones del Reino para que se les den”. *Ibid.*

¹¹² *Ibid.* Las cursivas son mías.

dueños de ellas”.¹¹³ En enero de 1782, reiteraba la falta de contestación de ambas direcciones, ante lo cual manifestaba que “hay complot [sic] sobre quitarme de la vista los expedientes más interesantes”. Sin información, Cossío reconocía: “es mucho mayor mi inutilidad aquí”.¹¹⁴ Llegado a este punto era patente que su posición era insostenible.

Según Cossío, ¿dónde estaba el origen del problema? Como fue desglosando en misivas sucesivas, la raíz de todo el desarreglo no sólo era, como hemos expuesto, la excesiva acumulación de facultades en la figura del virrey, en especial, la superintendencia de Real Hacienda, sino la propia existencia de “una máquina de jueces privativos que no reconocen superiores”. El virrey podía titularse superintendente general del Erario regio, pero si enfrente tenía una red de jefes de rentas dotados de amplias facultades jurisdiccionales, podía verse inserto en una lenta y calculada actuación de los responsables de las rentas o en una maraña procesal, cuando la adopción de una determinada reforma atentase contra sus intereses.¹¹⁵ En este caso, se hallaban la unión de resguardos y la adopción de economías destinadas a abaratar la administración de las rentas. Como afirmaba Cossío, “todos aquí veo que están hechos a ser absolutos con cuyo motivo sofocan al Superior Gobierno”, es decir, al virrey, pues no hay que olvidar que todas las peticiones de Cossío, ante la secrecía de su comisión, iban firmadas por Mayorga. A pesar de todo, el corresponsal de Gálvez no mostraba desaliento todavía (noviembre de 1780), pues manifestaba que “contra esto se va trabajando, y allá irá viendo Vuestra Excelencia las resultas”.¹¹⁶

Sin embargo, meses después (febrero de 1781) las cosas continuaban en el mismo estado. La ausencia de respuestas era manifestación del “absoluto dominio con que algunos jefes inmediatos de los ramos de Real Hacienda están acostumbrados a proceder sin el reconocimiento de supe-

¹¹³ Carta de Cossío a José de Gálvez de 17 de noviembre de 1781. AGI, México, leg. 1511.

¹¹⁴ Carta de Cossío a José de Gálvez de 4 de enero de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹¹⁵ Como tiempo después expondría Cossío, con motivo de la inacción en la unión de resguardos y la orden regia de reducir los costos de recaudación: “A cuantas órdenes del Rey vienen sobre moderación de sueldos se les da carpetazo o se confunden con impugnaciones y voluminosos expedientes para que no tengan efecto como se ha visto ya por las que vinieron terminantes para los sueldos de varias administraciones en el ramo de alcabalas, sin que hasta ahora se les haya dado obediencia por el Director Navarro, quien ha representado en contra, y allá lo tiene el fiscal.” Carta de Cossío a José de Gálvez de 6 de marzo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹¹⁶ Carta de Cossío a José de Gálvez de 26 de noviembre de 1780. AGI, México, leg. 1511. Veremos más adelante cómo, a pesar del fracaso de la gestión de Pedro Antonio de Cossío, esta denuncia contra los “jueces privativos” de rentas no sería olvidada por el secretario de Indias.

rioridad en la Superintendencia general”.¹¹⁷ Casi un año después (enero de 1782), cuando el enfrentamiento con los directores de las rentas del tabaco y alcabalas era ya notorio, Cossío mantenía su parecer: “por estas cosas y otras tienen negada su subordinación a la superintendencia de Real Hacienda las Direcciones de ambas rentas, sin querer dar conocimiento, ni estados de ellas para por ellas saber las partidas de caudales, de que puede disponerse, y que siga la oscuridad y los bastantes manejos”.¹¹⁸ El peligro de todo ello, como parecía empezaba a ocurrir con la renta de alcabalas y el posible decaimiento en el estanco del tabaco, en un contexto, recordemos, de guerra viva contra Gran Bretaña, era que “las rentas del rey irán cada día en decadencia por la voluntariedad de sus respectivos directores, dueños absolutos de ellas”. En marzo de 1782, a más de dos años del nombramiento para ejercer su cometido, Cossío tuvo que reconocer a Gálvez: “en una palabra señor, todo esto está perdido, nadie quiere obedecer”.¹¹⁹ Su fracasada gestión era admitida ya por el propio comisionado.

A pesar de la queja constante,¹²⁰ que no debe interpretarse como inacción en la gestión del Erario regio,¹²¹ también hubo planes y propuestas por parte de Cossío para subsanar lo que consideraba eran algunos de los problemas centrales de la Real Hacienda de Nueva España. Uno de sus campos de actuación fue la renta de alcabalas, reformada como vimos en su totalidad en 1776, y para la cual ni Páez de la Cadena, ni Navarro Madrid habían establecido una ordenanza o instrucción específica, de manera que su regulación básica era la ordenanza promulgada por el virrey Revillagigedo para la aduana de la ciudad de México en 1754, a pesar de la enorme variedad de situaciones que tenían las diversas administraciones y aduanas del reino.¹²² Una atención sobre el ramo mercantil que tenía conexión con la orden regia de potenciar la unión de resguardos. En este con-

¹¹⁷ Carta de Cossío a José de Gálvez de 20 de febrero de 1781. AGI, México, leg. 1511.

¹¹⁸ Carta de Cossío a José de Gálvez de 4 de enero de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹¹⁹ Carta de Cossío a José de Gálvez de 6 de marzo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹²⁰ Se puede apreciar que estas también alcanzaron al director del ramo de la pólvora y director de su fábrica, al Tribunal de Cuentas e incluso al funcionamiento de las Juntas de Hacienda. Cartas de Cossío a José de Gálvez de 20 de febrero y 17 de noviembre de 1781. AGI, México, leg. 1511.

¹²¹ Centrarse en la reconstrucción de la correspondencia secreta puede llevar a olvidar las importantes y exitosas gestiones de Cossío en el envío de situados o en la colecta de suplementos y préstamos entre el cuerpo de comercio novohispano y peninsular para la financiación de la guerra.

¹²² Como reiteró Cossío en mayo de 1782: “por exposiciones firmadas de Páez y Navarro, ningún reglamento ha formado por punto general, ni en particular para las administraciones foráneas dejando al arbitrio de los administradores la exacción en las aduanas foráneas”. Carta de Cossío a José de Gálvez de 16 de mayo de 1782. AGI, México, leg. 1511.

texto el comisionado mandó al secretario de Indias un “plan para arreglo de alcabalatorios, unión de resguardos y administraciones” cuyo fin era el abaratamiento de la gestión del ramo de alcabalas, pero también reformar la estructura administrativa del Erario regio.

El principal instrumento ideado por Cossío para tal logro era la creación de grandes unidades de gestión. En este sentido, los grandes alcabalatorios “de esta capital, Puebla, Guadalajara, Querétaro, Guanajuato”,¹²³ consideraba el superintendente Cossío que gozaban de leyes adecuadas y estaban conducidos por sujetos inteligentes para su manejo. Aquí la reforma sólo consistiría en anexarles las administraciones circundantes de menor entidad, que serían rebajadas a la condición de meras receptorías, dado que se establecieron “sin necesidad y sólo con objeto de crecer número de administraciones y más plazas de las que se necesitan”.¹²⁴ En el resto de administraciones, las alejadas a aquellos grandes alcabalatorios, Cossío concedía que se mantuviesen como cabeceras, aunque integrándoles las de menor relevancia.¹²⁵ Adicionalmente, propuso que varias rentas fuesen administradas por un único sujeto, en especial, la de alcabalas y la del tabaco, aunque “con instrucción separada para manejo de cada una, seguimiento de cuentas, también separadas, ocurriendo con cada una al respectivo jefe de ella, con lo que se cortarían inquietudes en las poblaciones y competencias entre los distintos administradores resultando de todo esto la minoración de empleados, beneficio a la Real Hacienda y a los contribuyentes”. Es decir, no sólo había que crear grandes agregados de gestión para la renta de alcabalas, sino que un mismo administrador debería manejar varios ramos (todos referidos a la esfera del comercio y el consumo), lo que provocaría dos mejoras: la disminución del número de empleados y una relación más simple con los causantes fiscales, puesto que una misma oficina gestionaría varias rentas. La única cuestión que había que vigilar era que se llevase una clara y separada cuenta y razón para cada una de ellas. Todo esto traería aparejado, según Cossío, otra ganancia: con la integración “se logrará

¹²³ La omisión de Veracruz se entiende en la medida en que ya contaba con un régimen de gestión de rentas que él había manejado desde 1767 y que era el que estaba proponiendo para el resto del reino.

¹²⁴ Vemos, pues, que la crítica a Páez de la Cadena y sus “negocios” continuaba presente. Carta de Cossío a José de Gálvez de 4 de enero de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹²⁵ Adicionalmente, dadas las condiciones tan particulares en términos demográficos, geográficos, productivos y de comercio de las diversas regiones del reino, propuso Cossío la adopción de sucintas instrucciones y tarifas específicas para la recaudación de las alcabalas en estas administraciones separadas de las grandes cabeceras citadas previamente (México, Guadalajara, Puebla, Querétaro, etc.).

también insensiblemente la unión de resguardos para todas las rentas del Rey".¹²⁶ Constitución de grandes unidades administrativas y gestión integrada de rentas y resguardos, esas eran las propuestas de Cossío, que iban encaminadas a lograr lo que podemos denominar una economía de escala. Pero ello implicaba el abandono de los compartimentos estancos que se habían creado con el establecimiento de las direcciones de rentas desde la década de 1760. En el fondo, lo que proponía Cossío era *reformular la reforma* acometida por el visitador general, es decir, su enmienda.¹²⁷

Sin embargo, acciones como estas no podrían funcionar plenamente si no se cambiaba la estructura de gobierno del Erario regio de Nueva España. Las reformas adoptadas por el visitador general habían establecido un esquema fuertemente jerárquico que ubicaban en la cima a un virrey superintendente general de Real Hacienda y bajo su gobierno y vigilancia una pluralidad de dependencias y cargos, creados en diversos momentos y bajo lógicas disímiles: los oficiales reales, en continua expansión desde el XVI, los remanentes de las contadurías y superintendencias de ramos y dependencias erigidas entre finales del siglo XVI y la primera mitad del siglo XVIII (tributos, azogue y Casa de Moneda) y los directores y administradores de rentas (tabaco, pólvora y naipes, lotería, temporalidades) erigidos entre 1765 y 1771, a los que se añadiría en 1776, el director general de alcabalas del reino. Ante ello y dados los resultados funestos que Cossío palpaba, derivados de la fragmentación en el mando de la Real Hacienda novohispana, propuso en septiembre de 1781 al secretario de Indias la necesidad de crear un director general de todas las rentas, "pues con muchos directores, no pensemos hacer cosa alguna". Un sujeto que tendría que ser mandado por el propio secretario con "instrucción, conducta y amor al Rey" pero bajo el entendido de que "ni es absoluto, ni privativo, sino sujeto a la Superintendencia General de Real Hacienda".¹²⁸ Con ello, opinaba Cossío, se lograría sujetar a los directores y administradores de todas las rentas. De dicho sometimiento se obtendrían conocimientos precisos sobre el estado

¹²⁶ Carta de Cossío a José de Gálvez de 4 de enero de 1782. AGI, México, leg. 1511.

¹²⁷ Una vez más, y a pesar de su fracaso, estos objetivos y mecanismos de gestión no fueron abandonados tras el cese de Cossío. Un número creciente de administradores gestionaron de manera conjunta la renta de alcabalas y el estanco del tabaco. Fue el caso, por ejemplo, de Juan Antonio Canseco en el distrito de Cuautla de Amilpas, arzobispado de México, en la segunda mitad de la década de 1780: AGI, México, leg. 2270 y AGN, Alcabalas, vol. 113. Para el tema de los resguardos unidos, véase Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda*, 1985.

¹²⁸ Carta de Cossío a José de Gálvez de 12 de septiembre de 1781. AGI, México, leg. 1511. Real Díaz, Heredia Herrera, "Martín de Mayorga", 1968, p. 56.

de los diversos ramos del Erario regio y, por tanto, sobre las existencias de caudales que hubiera en las diversas tesorerías (Cossío pensaba en informes contables periódicos cada tres o cuatro meses). Sin ello, cualquier esperanza de mejora del gobierno de la Hacienda Real era una quimera.

Vale la pena detenerse en esta propuesta. El primer elemento para considerar es que la iniciativa de establecer un director general de rentas fue coincidente con iniciativas que se adoptarían en otros espacios indios en la década de 1780, los cuales planteaban la creación de cargos y órganos de dirección ubicados entre los virreyes superintendentes y los directores y jefes particulares de rentas. En ocasiones, eran directores de toda una gama de estancos, como la Dirección General de Rentas Estancadas en el Nuevo Reino de Granada, bajo el impulso del visitador general Gutiérrez de Piñeres, o sobre un haz más amplio de rentas, como ocurrió en la Audiencia de Quito, con la erección de una Dirección General de Rentas Reales (alcabalas, aguardientes y monopolios), gracias a la acción reformista desplegada por José García de León y Pizarro.¹²⁹ Entidades que convivirían con la red de oficiales de las cajas reales. Por tanto, en su misma enunciación se puede observar la existencia de un problema de articulación referido a las instancias de gobierno hacendario que iba más allá de un erario específico. El segundo elemento era la idea, que aquí se reafirmaba, de que el virrey encargado de cometidos excesivamente amplios, no podía ser un verdadero rector de la Real Hacienda. Se necesitaba un sujeto dotado de conocimientos específicos y facultades amplias, en su propuesta, un director general de rentas, que ejerciese de manera efectiva el mando, aunque debía quedar sometido a los dictados últimos del superintendente general de Real Hacienda.¹³⁰

Pedro Antonio de Cossío no logró ver aprobado su plan de arreglo de alcabalatorios, resguardos y unión de rentas, ni consiguió la instauración de una Dirección General de Rentas. De hecho, sus numerosos y crecientes enfrentamientos con los jefes de los diversos ramos y dependencias, el bloqueo informativo que experimentaba, el cuestionamiento implícito que representaban sus valoraciones y algunas de sus propuestas de reforma a la obra del propio José de Gálvez se conjugaron finalmente para que, en octubre de 1782, fuese cesado en su comisión. Un cese que se unió al relevo del

¹²⁹ Pinto Bernal, *Entre colonia y república*, 2018, pp. 97-102.

¹³⁰ ¿Se mantendría su separación del virrey? Cossío no lo aclara, pero, por todo lo dicho, así parece intuirse.

virrey Mayorga, quien sería sustituido por Matías de Gálvez (1783-1784), hermano del secretario de Indias, que se desempeñaba hasta ese momento como capitán general de Guatemala.¹³¹ Sin embargo, y más allá de la polémica, es palpable que su análisis del estado del gobierno del Erario regio de Nueva España contenía hechos difícilmente cuestionables (*v. g.*, la necesidad de unificar la administración de rentas y resguardos, la incapacidad del virrey para llevar un control estrecho y efectivo de los directores de rentas). Adicionalmente, se puede constatar también que algunas de sus propuestas no murieron, como veremos, con su cese (evitar la existencia de un superintendente general de Real Hacienda circundado de “jueces privativos” de rentas que, en los hechos, desconocían la sujeción que le debían). Pero eso nos lleva a retomar la cuestión con la que arrancamos este capítulo: ¿quién debía detentar la superintendencia de Real Hacienda? Ampliemos, una vez más, nuestro campo de observación.

Vimos que en 1777 el virrey de las provincias del Río de la Plata no recibió el título de superintendente general de Real Hacienda. Sabemos también que, en agosto de 1779, el virrey Flórez delegó dicha superintendencia en el Nuevo Reino de Granada y que ese mismo mes, el virrey Mayorga, tuvo que ceder esta facultad, si bien reservadamente, a Pedro Antonio de Cossío. En 1780 se cerraría el círculo, cuando el visitador de Perú, José Antonio de Areche, fue nombrado superintendente de la Real Hacienda de dicho virreinato, lo que llevó a que el virrey Manuel de Guirior (1776-1780) perdiese ese cometido.¹³² Y si, por analogía, decimos que se completó el proceso es debido a que, más allá de las circunstancias locales, y visto en conjunto, en 1780 ningún virrey estaba ejerciendo en las Indias la superintendencia general de Real Hacienda. Una situación que bien cabe atribuir a una “política” impulsada por la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias y que, por diversos caminos, o bien aceptando me-

¹³¹ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 59; Real Díaz, Heredia Herrera, “Martín de Mayorga”, 1968, pp. 72-74. Entre los motivos del cese de Cossío también pesaron las acusaciones del lucro que había obtenido con el monopolio del abasto de harinas a La Habana, en el contexto de la guerra contra Gran Bretaña. Un negocio que, al aparecer, había acabado beneficiando a la casa mercantil del propio Cossío, ubicada en Veracruz, aunque oficialmente estaba dirigida por sus hijos. Según una real orden de 21 de marzo de 1782, José de Gálvez manifestaba a Cossío el disgusto del soberano con su gestión. A lo que añadió: “A esto se añade el monopolio que V. S. ha hecho o permitido en la provisión de harinas”, el cual se denunciaba “haberlo V. S. estancado ahí en beneficio de la Casa de sus hijos y que la ha producido casi medio millón de pesos defraudados por consiguiente a S. M. y a sus vasallos.” Rodríguez García, *El fiscal de Real Hacienda*, 1985, p. 74.

¹³² Rees Jones, *El superintendente Manuel Ignacio*, 1992, p. 12.

didias ajenas (Nueva Granada) o bien tomando la iniciativa de las decisiones (Río de la Plata, Nueva España, Perú), iba haciendo realidad el proyecto manifestado en 1765. En estas condiciones no puede extrañar que poco tiempo después, al promulgarse en 1782 la ordenanza de intendentes del virreinato de Buenos Aires, se estableciese una clara separación entre la figura del virrey y el superintendente de Real Hacienda y que, al promulgarse la ordenanza de Nueva España, en diciembre de 1786, se reprodujese el fenómeno. Las experiencias de visitadores superintendentes (Gutiérrez de Piñeres, Areche), superintendentes secretos o reservados (Cossío) o nombrados abiertamente (Fernández) precedieron a ambas decisiones. Años de experimentaciones y resultados diversos fueron dejando su huella. En ese sentido, cuando se promulgó la ordenanza de intendentes novohispana había ya un bagaje institucional y unos sujetos experimentados tanto en el manejo de las rentas, como en las pugnas que esta política había generado.

CAPÍTULO 8. EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS. EL ORDEN DE GOBIERNO DEL ERARIO REGIO PRESENTE EN LA ORDENANZA DE INTENDENTES DE 1786

La *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España* de 4 de diciembre de 1786 formó parte de la estela de reformas tendentes a la instauración del régimen intencional en Indias; siendo su primer hito la intendencia de La Habana, en 1764. En este sentido, y como ha mostrado la historiografía, intendentes y, lógicamente, intendencias hubo varias (de ejército, de provincia, de ejército y provincia), con diferencias concernientes tanto a cómo se instauraron, sus ámbitos de actuación o “causas” (de guerra y hacienda, de guerra, hacienda, policía y justicia), el alcance de sus facultades, la relación prevista con la autoridad que en cada territorio detentase la superintendencia general de Real Hacienda, la existencia y facultades atribuidas a las Juntas de Hacienda o a las Juntas Superiores de Real Hacienda, la mayor o menor dependencia que tenían respecto a los tribunales indianos y, finalmente, pero por ello no menos importante, a la superintendencia general de Real Hacienda detentada por el secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias.¹

¹ Además de la obra clásica de Luis Navarro, *Intendencias en Indias* (1959), como necesario telón de fondo, y las imprescindibles aportaciones referidas a Nueva España de David Brading (*Mneras y comerciantes*, 1975), Horst Pietschmann (*Las reformas borbónicas*, 1996) y Luis Jáuregui (*La Real Hacienda*, 1999), contamos con una renovada historiografía que permite ubicar, a partir de los antecedentes y el proceso de toma de decisiones, el significado político y hacendario de la ordenanza novohispana de 1786. Al respecto, destacamos las últimas aportaciones de Philippe Castejón (“Réformer la monarchie”, 2014; “Reformar el imperio”, 2017”; “Su majestad quiere saber”, 2020) y de Anne Dubet (“Reformar el gobierno”, 2018; “Americanizar las intendencias”, 2021; “El debate sobre las intendencias.”, 2022), así como el libro colectivo de reciente aparición coordinado por Anne Dubet y Ernest Sánchez Santiró (*Erarios regios*, 2022) que, en este caso, asume explícitamente un ejercicio de comparación con el conjunto de los erarios regios de la Monarquía española y, de ellos, como un todo, respecto al de la Monarquía francesa.

Con base en estas coordenadas de análisis, la ordenanza novohispana de 1786 forma parte de lo que se ha denominado “segunda generación” de intendencias indianas, únicamente precedida por la ordenanza establecida en 1782 para las provincias del virreinato de Buenos Aires, que se diferenciarían por el profundo cambio que supusieron en la estructura institucional, respecto a las que le precedieron (Cuba, 1764, Luisiana, 1765 y Caracas y Buenos Aires, ambas de 1776).² Un modelo que, por lo que atañe a la Real Hacienda, vendrá caracterizado por la reconfiguración del gobierno del Erario regio en tres grandes vertientes: la jerarquía de mando, la jurisdicción contenciosa y el territorio. Consideramos que fue a partir de estos tres ámbitos que se trató de dar respuesta a los problemas y riesgos percibidos o denunciados por diversos actores que, con anterioridad a la ordenanza de 1786, habían detentado posiciones de poder en el seno o respecto a la Real Hacienda de Nueva España (el primer conde de Revillagigedo, José de Gálvez, Antonio María Bucareli y Ursúa, el conde de Tepa, Francisco Machado Fiesco, Pedro Antonio de Cossío, etc.). Sin embargo, como veremos en el desarrollo del capítulo, las respuestas adoptadas generaron a su vez contradicciones, con la jurisdicción contenciosa y las facultades económico-coactivas como núcleo del conflicto. Su reiteración e intensidad provocaría reformas ulteriores, en este caso concebidas para el conjunto de los Erarios regios indianos que cristalizaron en la Ordenanza General de intendentes y subdelegados de 1803.

LA INSTAURACIÓN DE UNA NUEVA JERARQUÍA DE MANDO

El diseño institucional establecido en la real ordenanza de intendentes para la estructura y funcionamiento del gobierno del Gazofilacio regio de Nueva España fue resultado del cúmulo de debates y experiencias institucionales acometidas o referidas a dicho Erario desde la década de 1740. Prueba de esta continuidad se halla en la propia declaración de motivos con que ini-

² Hablamos en este caso de modelos de intendencia (Castejón, “Reformar el imperio”, 2017”) y no de momentos en su instauración, que es lo que acometió Luis Navarro, lo cual se ve claramente sintetizado en el esquema que compuso de “cinco etapas” que irían de 1763 a 1821 (*Intendencias en Indias*, 1959, p. 3). A las intendencias de primera generación señaladas por Castejón cabría unir la de Sonora y Sinaloa (1776), en el contexto de la erección de la Comandancia General de las Provincias Internas. *Ibid.*, pp. 26-27.

ciaba la ordenanza. En ella, Carlos III señalaba que se acometía esta tarea con el fin de “uniformar el gobierno de los grandes Imperios que Dios me ha confiado, y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados Dominios de las dos Américas”.³ Vemos aquí expresada, una vez más, la voluntad expresa de equiparar el régimen de gobierno de España y las Indias mediante el instrumento de las intendencias de ejército y provincia. Una política que ya había sido planteada, por ejemplo, durante el ministerio del marqués de la Ensenada en la década de 1740, bajo el reinado de Fernando VI, y que no sería abandonada por su sucesor, como se aprecia en las iniciativas desplegadas por el secretario marqués de Esquilache, el visitador general José de Gálvez y el virrey marqués de Croix, en la década de 1760. A estas tentativas se opusieron coetáneamente, entre otros sujetos, el virrey primer conde de Revillagigedo, el secretario Julián de Arriaga o el virrey Antonio María Bucareli y Ursúa, ya de forma absoluta, ante la irreductible diferencia que consideraban existía entre los diferentes reinos, o de manera temporal, al considerar que *todavía* no se daban las condiciones necesarias para llevar adelante esta política. A pesar de ello, Carlos III no abandonó este objetivo. En ese sentido, la ordenanza de 1786 es viva prueba de que el soberano prosiguió con él, teniendo que sortear, como hemos visto en los capítulos previos, numerosos obstáculos hasta llegar a puerto.

Uno de los ejes rectores de la reforma remite a la instauración de una nueva estructura jerárquica de gobierno del Erario regio de Nueva España. En varios de los artículos iniciales *generales*, es decir, que no estaban adscritos a uno de los cuatro *ramos o causas*⁴ (Justicia, Policía, Hacienda y Guerra), se contempla esta faceta como resultado de la reubicación institucional de instancias existentes, tal es el caso de la superintendencia de Real Hacienda, y de la creación de entidades nuevas, que es lo que ocurre con las intendencias de ejército y de provincia.

Iniciando por las nuevas entidades, la ordenanza creó doce intendencias en cuyo seno había una clara distinción: una Intendencia General de ejército y provincia, con sede en la ciudad de México, mientras que las otras once serían únicamente de provincia. Al frente de todas ellas se colocaría el respectivo intendente, cuyos títulos serían expedidos, en ese momento, por el secretario de Indias (art. 1o.).⁵ Si bien se mantenía

³ *Real ordenanza*, 1786, p. 1.

⁴ En la ordenanza se emplean ambos términos como sinónimos. Por ejemplo, en el art. 7o. de la ordenanza. *Ibid.*, p. 7.

⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

la figura del virrey “como gobernador y capitán general [...], a cuyos altos empleos está agregado el de presidente de la Audiencia y Chancillería de la capital metrópoli de México”, se separaba de su conocimiento “la Superintendencia y arreglo de mi Real Hacienda”. A partir de entonces, el “cuidado, dirección y arreglo” del Erario regio quedarían a cargo de aquel que detentase la Intendencia General de Ejército y Hacienda, a cuyo mando quedaban subordinadas las otras once intendencias de provincia (art. 2o.).⁶ Nótese que, en estas definiciones previas, la ordenanza de 1786 designó a la Intendencia General con base en dos criterios: o bien la unión de una entidad o ramo y un territorio sobre el que ejercer su jurisdicción (“De Ejército y Provincia”, art. 1o.), o bien dos entidades (“de Ejército y Hacienda”, art. 2o.). Ya veremos que la unión de la Intendencia de la Provincia de México a la Intendencia General de Ejército y Hacienda del reino de Nueva España será fuente de continuos conflictos hasta las resoluciones que se adoptarían en el bienio de 1803-1805.

Las diferentes posturas en torno a quién debía desempeñar la superintendencia de Real Hacienda en Nueva España, manifestadas de manera puntual en acontecimientos del siglo xvii (por el virrey marqués de Cadeyeta o el Consejo de Indias) o de principios del siglo xviii (Seijas y Lobera), y de forma más reiterada y amplia a partir de 1746 y hasta 1782 (marqués de la Ensenada, el primer conde de Revillagigedo, José de Gálvez, Gregorio Muniain, Pedro Antonio de Cossío), terminaron por decantarse durante el Ministerio de Indias de José de Gálvez, marqués de Sonora: el virrey no sería el superintendente de Real Hacienda, como tampoco lo era ya el virrey de las provincias de Buenos Aires, desde 1777, ni el virrey de Perú, desde 1780, tras unos procesos que habían llevado a ese resultado por vías muy diversas, con el añadido de que cuando la corona tomó esas decisiones todavía no se había establecido el régimen de intendentes de provincia en ambos virreinos.⁷ En este sentido, la peculiaridad del caso novohispano es que se hicieron coincidir ambos fenómenos (cambio explícito en el titular de la superintendencia general de Real Hacienda e introducción del régi-

⁶ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁷ En el caso del Río de la Plata, el proceso tuvo su origen en la llegada de un intendente de ejército, como parte de una expedición militar, mientras que, en el virreinato de Perú, aprovechando la presencia de un visitador general. En el caso del virreinato de Nueva Granada, tras la breve experiencia (1778-1780) como superintendente del visitador Gutiérrez de Piñeres, dicho encargo de gobierno retornó al virrey. Al respecto, véase el capítulo 7 de este libro.

men de intendencias), tras el fallido intento de la superintendencia “secreta” detentada por Pedro Antonio de Cossío.

Sin embargo, la superintendencia de Real Hacienda que se establecía no sólo era diferente de la previa debido a la persona que dejaba de ostentar ese título, el virrey, sino por la nueva relación estructural que se establecía. Siguiendo el patrón impuesto en la ordenanza de Buenos Aires de 1782,⁸ la superintendencia de Real Hacienda que detentaría el intendente de ejército y provincia asentado en la ciudad de México sería *subdelegada* de la única *superintendencia general* que quedaría para el conjunto de la Real Hacienda india, la cual residiría en el secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias, cargo que detentaba entonces el marqués de Sonora (art. 4o.).⁹

A diferencia de lo aprobado en 1751, el virrey de Nueva España, en tanto superintendente general, ya no quedaba asimilado al superintendente general de Real Hacienda de España, un cometido que ejercía entonces el secretario de Hacienda.¹⁰ Atrás quedaban estas equiparaciones. Lo que ahora se creaba era una estructura jerárquica de mando que en la cúspide ubicaba al secretario de Indias, por su condición de superintendente general de Real Hacienda de Indias, el cual tendría bajo sus órdenes al “superintendente subdelegado” (así pasó a denominarse) de Real Hacienda del reino de Nueva España, quien, a su vez, comandaría a los once intendentes de provincia que se creaban (art. 4o.).¹¹

Para reforzar lo previsto en este artículo, la ordenanza de 1786 reiteró esta configuración en el artículo que cerraba la causa de la Hacienda (art. 249o.). Esperando lograr “las grandes ventajas que resultarán a mis reinos y vasallos de uniformar en ambas Américas las reglas del cobro y distribución de las reales rentas de la Corona” al confiar su régimen económico “a una mano autorizada que las dirija con debido conocimiento y bajo de mis inmediatas órdenes y suprema autoridad”, el monarca declaró que el secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias sería el superintendente general de Real Hacienda. Pero no sólo eso, a fin de señalar la nueva posición que ocuparía el secretario de Indias, en tanto superintendente general del Erario regio indiano, y, por tanto, de

⁸ *Real ordenanza*, 1782, p. 5. Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 217-218.

⁹ *Real ordenanza*, 1786, p. 6. Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 97; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 135-136; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, p. 82.

¹⁰ Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019.

¹¹ *Real ordenanza*, 1786, p. 6.

la Real Hacienda de Nueva España, se estableció que dicha superintendencia tendría “la misma amplitud de derechos, facultades, prerrogativas y goces que tengo concedidas al [superintendente de Real Hacienda] de España”. La justificación última de todo ello era el facilitar “el completo arreglo que necesita mi Erario Real en aquellos vastos dominios”.¹² Con la ordenanza de intendentes del virreinato de Buenos Aires de 1782 y la establecida para Nueva España en 1786, se consolidó por tanto al secretario de Indias como superintendente general del Erario regio indiano.¹³ Con ello se reafirmaba la bicefalía en el gobierno y dirección del Real Haber: el secretario de Hacienda y el secretario de Indias.

En este contexto, y por más que, como veremos a continuación, la ordenanza de 1786 estipulase una sujeción general en el reino de Nueva España del superintendente subdelegado a la figura del virrey, la separación de la superintendencia de Real Hacienda y la dependencia directa en que quedaba dicho superintendente al secretario de Indias introducía un canal ordinario de comunicación y transmisión de órdenes en el que el virrey no estaba contemplado, salvo que así lo considerase alguno de los interlocutores.

Por lo que atañe a la mencionada sujeción general del superintendente subdelegado al virrey, la ordenanza novohispana de 1786 emitía una declaración sobre la “suprema autoridad que tengo conferida y depositada en mis virreyes”, de ahí que este cargo continuaría “con todo el lleno de la superior autoridad y omnímodas facultades” que le concedían su real título e instrucción, así como las *Leyes de Indias*, en su condición de gobernador, capitán general y presidente de la Real Audiencia de México.

La manera de imbricar esta declaración con su alejamiento de la superintendencia de Real Hacienda era mediante una cadena secuencial de órdenes y rúbricas, de manera que el título que recibiese el “Intendente General de Ejército y Real Hacienda del propio Reino” debía llevar el *cúmplase* del virrey para tener plenos efectos, mientras que en el caso de los títulos de los intendentes de provincia debería aparecer el “cúmplase” de virrey y el del superintendente subdelegado de Real Hacienda. Ello era así “respecto de que en todo lo perteneciente a ella le han de estar subordinados según se dispone por esta Ordenanza” (art. 3o. y 4a.).¹⁴ En la medida en que, desde 1776, se había erigido una Comandancia General de Provincias

¹² *Ibid.*, pp. 346-347.

¹³ Dubet, “Americanizar las intendencias”, 2021.

¹⁴ *Real ordenanza*, 1786, pp. 5-6. Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 100; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 143-144 y 151.

Internas y que en su distrito se creaban las intendencias de Arizpe y Durango, se reproducía el fenómeno: el comandante general no detentaría ya el título de superintendente de Real Hacienda,¹⁵ pero debía dar el pase a dichos intendentes en su distrito: el superintendente pondría el *cúmplase* en los despachos que se expidiesen a los intendentes de Arizpe y Durango, para que, una vez presentados al comandante general, hiciese lo propio (art. 3o.). En estos actos se hacía patente la “suprema autoridad” que detentaban en sus respectivos distritos el virrey y el comandante general de Provincias Internas sobre los intendentes de provincia, y de estos últimos al superintendente subdelegado de Real Hacienda, pero esto no significaba que las acciones que en materia de Real Hacienda emprendiesen el superintendente subdelegado y los intendentes de provincia se ejerciesen a través del virrey o, en su caso, del comandante general. El *cúmplase* quedaba circunscrito, al menos así aparece en el art. 3o. de la ordenanza, al despacho de los respectivos títulos.¹⁶ Esto no era un punto menor, pues sin este “pase”, no había un reconocimiento de su autoridad y, por tanto, sus posibles acciones y decisiones carecían de un sustento legítimo.

Cómo se iban a compaginar en los hechos la suprema autoridad del virrey y la superintendencia subdelegada de Real Hacienda del intendente de ejército y provincia de México es algo que se dirimiría mediante la lógica del conflicto, propia del orden de gobierno jurisdiccional que imperaba.

¹⁵ Aunque el primer titular de la Comandancia, Teodoro de Croix, había recibido la superintendencia de Real Hacienda en su distrito, nunca la llegó a ejercer de manera plena por la penuria material y de personal capacitado que, alegó, existía allí. En ese sentido, en 1777, llegó a un acuerdo con el virrey Bucareli y Ursúa en el sentido de que los asuntos gubernativos y judiciales quedarían a cargo del virrey, reservándose únicamente el comandante la disposición de los productos de las rentas, con excepción del estanco del tabaco. Navarro García, *Don José de Gálvez*, 1964, pp. 323-324.

¹⁶ Para una interpretación distinta de esta normativa, en el sentido de afirmar que el superintendente subdelegado ejercería sus facultades “a través de la autoridad ejecutiva del propio virrey” y, de ahí, que “todas las órdenes despachadas por el superintendente a las provincias debían llevar el “cúmplase” del máximo funcionario colonial”, véase Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 82-83. El conflicto en torno al alcance que se debía dar al “cúmplase” de los virreyes, ya se había producido con motivo de la ordenanza de Buenos Aires de 1782. En este sentido, el virrey Vértiz manifestó en 1783, en una carta dirigida al secretario de Indias, el rechazo que había producido en el intendente general del nuevo virreinato que Vértiz hubiese colocado esta expresión en determinados títulos y despachos; actividad que tuvo que suspender. Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 198-202.

LA TRANSFERENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA DE REAL HACIENDA: LA CONFORMACIÓN DE UN GOBIERNO COLEGIADO

La segunda vertiente en la que se produjo una gran transformación remite a la esfera de la jurisdicción contenciosa, clave, como sabemos, que cerraba el arco de toda autoridad pública, en general, y hacendaria, en particular. En este sentido, la figura de los intendentes presentes en numerosos erarios de la época moderna derivaba su autoridad en el campo hacendario, a partir del hecho de que estaban facultados para conocer y sentenciar de manera privativa los litigios que surgiesen en su campo de actuación.¹⁷

Hasta la promulgación de la ordenanza de intendentes de diciembre de 1786, el Erario regio de Nueva España contemplaba una pluralidad de jueces y tribunales especiales y privativos de primera instancia. En cuanto a las apelaciones, algunos eran especiales privativos y otros se hallaban en el ámbito de la justicia ordinaria (Audiencias) para la resolución de los litigios referidos a la Real Hacienda. Su respectivo origen se hallaba, según los casos, en el siglo XVI o en el siglo XVIII, tal y como se puede apreciar en la siguiente información referida a 1784, es decir, el momento previo a la introducción de dicha ordenanza (véase cuadro 1).

Catorce tribunales colegiados correspondientes a sendas cajas reales dotadas de jueces oficiales reales propietarios (como sabemos, por lo general eran dos: contador y tesorero)¹⁸ y trece tribunales, casi todos unipersonales (la excepción era el estanco del tabaco, dotado con dos jueces directores), para rentas (tributos, servicio real, media anata, lanzas, papel sellado, azogue, tabaco,¹⁹ naipes, pólvora, lotería, alcabalas y pulques) y dependencias específicas (Casa de Moneda de México, aduana de México, aduana de Veracruz, fábrica de pólvora). De ese calibre era el grado de dispersión de la jurisdicción contenciosa de Real Hacienda en primera instancia. Jueces que, para el primer lustro de la década de 1780, tenían su origen mayoritariamente en el

¹⁷ Esta caracterización general la aporta Luca Mannori en su estudio sobre la jurisdicción y administración en la Europa moderna ("Justicia y administración", 2007, p. 136).

¹⁸ Aquí no se incluyen los oficiales reales de la caja real de Veracruz, tras la reforma de 1767, pues no contaban con jurisdicción contenciosa. *Informe del marqués*, 2002, pp. 357-411.

¹⁹ Como sabemos, el tribunal en primera instancia para la renta del tabaco se dividía en dos según la modalidad de las causas. Para el control interno de los posibles delitos y faltas de los empleados de la renta eran los directores del estanco, mientras que para los cultivos clandestinos y el contrabando era el virrey, en tanto juez conservador del estanco, aunque en los hechos delegase esta facultad en una pluralidad de jueces. Véase el capítulo 6 de este libro.

Cuadro 1. Jueces y tribunales de primera instancia y de apelación para las causas de Real Hacienda en 1784^a

<i>Dependencia / renta^b</i>	<i>Juez de 1^a instancia^c</i>	<i>Nombre</i>	<i>Instancia de apelación</i>
Cajas reales	Oficiales reales ^d	Juan Antonio Gutiérrez Herrera (factor), Luis Gutiérrez y Páez (tesorero) y Francisco de Sales Carrillo (conta- dor) ^e	Real Audiencia ^f
Contaduría general de tributos y servicio real	Contador general	Juan de Riva Agüero	Real Audiencia
Media anata y lanzas	Juez privativo de las rentas	Fernando José Mangino	Superintendente general de Real Hacienda ^g
Papel sellado	Superintendente del ramo	Ramón de Posada y Soto (fiscal de Real Hacienda)	Superintendente general de Real Hacienda
Azogue	Superintendente subdelegado de la renta	Fernando José Mangino	Superintendente general de la renta (el secretario de Indias) ^h
Real Casa de Moneda	Superintendente de la ceca	Fernando José Mangino	Superintendente general de Real Hacienda
Aduana de México	Superintendente de la Aduana	Miguel Páez de la Cadena	Superintendente general de Real Hacienda
Tabaco (empleados de la renta)	Directores generales de la renta	Felipe del Hierro, José de la Riva	Real Junta de Justicia ⁱ
Tabaco (cultivo ilegal y contrabando)	Juez conservador de la renta mediante delegados ⁱ	Matías de Gálvez (teniente general y virrey de Nueva España)	

Naipes	Director de la renta	José de Castro y Agudo	Superintendente general de Real Hacienda
Pólvora	Director de la renta	José de Castro y Agudo	Superintendente general de Real Hacienda
Aduana y administración de rentas de Veracruz	Juez conservador	José Carrión (brigadier gobernador de Veracruz)	Consejo de Indias (contrabando) ^k Superintendente general de Real Hacienda (resto de causas)
Real Lotería	Juez conservador de la renta	Ruperto Vicente Luyando (oidor)	N. D. (No se contempla en las ordenanzas).
Alcabalas y pulques	Director general de las rentas	Juan Navarro Madrid	Superintendente general de Real Hacienda

^a El orden de aparición de las dependencias o rentas refleja el origen temporal del otorgamiento de la facultad contenciosa.

^b Si aparecen varias rentas, eso indica que conformaban un único tribunal.

^c Si bien la titularidad la detentaba la autoridad citada, esta podía ser delegada en otras personas en caso de que así lo considerase. Una situación que solía ocurrir si la causa era procesada en una localidad lejana a la sede del titular de jurisdicción contenciosa en primera instancia.

^d Véase el capítulo 2 de este libro. Como veremos un poco más adelante, en ese momento había quince cajas reales dotadas de jueces oficiales reales propietarios.

^e Estos eran los jueces oficiales de la caja real de México. Se coloca a modo de ejemplo. Cada caja real contaba con sus propios jueces oficiales reales. Al respecto, consúltese a Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1784, *passim*.

^f Para las cajas reales y la Contaduría General de tributos y servicio real, véase el capítulo 2 de este libro.

^g Para las rentas de media anata, lanzas, papel sellado y pólvora, y las dependencias de la Casa de Moneda de México y la aduana de México, véase el capítulo 5 de este libro.

^h Desde 1759, la superintendencia general de azogues se acumuló a la del secretario de Indias, hasta julio de 1787, tras la reorganización ministerial que ocurrió con motivo del fallecimiento de José de Gálvez, último titular de dicha secretaría. Tamés García, *El tribunal de la Superintendencia*, 2001, p. 18.

ⁱ A pesar de su existencia, según Fabián Fonseca y Carlos de Urrutia, el virrey fue quien ejerció efectivamente en estas causas. Consúltese el capítulo 6.

^j El juez conservador del estanco del tabaco era el virrey. Entre sus subdelegados estaban los factores, administradores y fieles de la renta y los alcaldes mayores. Véase el capítulo 6 de este libro.

^k Para la aduana y administración de rentas de Veracruz, Real Lotería y las rentas de alcabalas y pulques, consúltese, *Informe del marqués*, 2002, pp. 357-411; Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1849, t. II, pp. 156-158, y AGI, México, leg. 2090.

Fuentes: Para los jueces de primera instancia (Zúñiga y Ontiveros, *Calendario manual*, 1784, *passim*; Burkholder y Chandler, *De la impotencia a la autoridad*, 1984, *passim*); para las apelaciones, consultar las respectivas notas.

propio Erario regio, salvo las rentas del papel sellado y la Real Lotería, que tenían como jueces natos a miembros de la Real Audiencia de México, y el caso excepcional de Veracruz, donde el gobernador militar tenía que desempeñarse como juez conservador de la aduana y administración de rentas. Harta diferencia, pues, con el predominio que mostraban los miembros de las Audiencias novohispanas (oidores, alcaldes del crimen, fiscales) en el siglo xvii y hasta la década de 1740 mediante la figura de los superintendentes comisionados de rentas y dependencias específicas (aduanas, fábricas).

No menos dispersión y diversidad había en el ámbito de las apelaciones. Así, en el caso de las sentencias de los jueces oficiales reales y del juez de la Contaduría General de tributos y servicio real, las apelaciones se desahogaban en la Real Audiencia. Un esquema que, como vimos, se había implantado en el siglo xvi. Frente a ello, y para el siglo xviii, sobresale la figura del superintendente general de Real Hacienda como tribunal de apelación para una nómina amplia de rentas (media anata, lanzas, papel sellado, pólvora), como resultado de las reformas acometidas entre 1747 y 1751, que establecieron al virrey como superintendente general de Real Hacienda, y de la expedición de ordenanzas específicas para rentas o dependencias de enorme valor para la corona, como eran la Casa de Moneda de México (ordenanzas de 1750) y la aduana de México (ordenanzas de 1753). Este estado de cosas se dio durante el Ministerio del marqués de la Ensenada, en muchas ocasiones, por su influjo. Una situación que la visita general de José de Gálvez y su ejercicio como ministro de Indias, al menos en el inicio de su gestión, mantendrían (por ejemplo para las rentas de alcabalas y pulques, 1777).

Sobre este esquema general referido a las apelaciones, encontramos excepciones derivadas de la casuística, de la importancia atribuida a determinadas rentas o dependencias del Erario regio, o por la mayor agilidad que podía darse a la causa. En este sentido, las apelaciones en la estratégica renta del azogue debían continuar mandándose a la Corte, concretamente al superintendente general de la renta, un cargo que, desde 1759, era ejercido por el secretario de Indias. En el caso del estanco de tabacos, el juzgado previsto desde 1776 era la “Real Junta de Justicia”, es decir, un tribunal colegiado presidido por el virrey, acompañado por dos ministros de la Real Audiencia y los dos directores del ramo, los cuales serían asistidos por el fiscal más antiguo de la Audiencia.²⁰ Por lo que respecta a la aduana y administración de rentas de Veracruz, se contemplaban dos tribunales: para las

²⁰ Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1849, t. II, p. 367.

causas de contrabando, el Consejo de Indias, y para el resto de los procesos, la superintendencia general de Real Hacienda.

Ante este estado de cosas, vale la pena recuperar nuevamente la valoración que efectuó Pedro Antonio de Cossío en 1782 sobre el gobierno del Erario regio de Nueva España, en su correspondencia con José de Gálvez, secretario de Indias: el virrey no sólo acumulaba una excesiva cantidad de cometidos (gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia, superintendente general de la Real Hacienda y del ramo del tabaco, etc.), sino que a estas responsabilidades se le había añadido la de conocer y sentenciar las apelaciones en numerosos ramos y dependencias de la Real Hacienda²¹ y a ello –afirmó– se añadía la existencia de “una máquina de jueces privativos que no reconocen superiores”.²² Máquina, por cierto, verdaderamente intrincada para los causantes fiscales, que no evitaba el desgobierno en el seno del Erario regio y que, hábilmente empleada por los contribuyentes, podía jugar a su favor en un cruce de conflictos de competencias y del empleo simultáneo de diversas instancias.

En este momento, cabe abrir un paréntesis. Como hemos visto, la historiografía relativa a la Real Hacienda de Nueva España ha constatado las críticas vertidas por diversos actores de la época (virreyes, visitantes, superintendentes “secretos”, etc.) a la evidente dispersión y traslape que había en relación con la jurisdicción contenciosa, que se plasmaba en la existencia de diversos jueces y tribunales privativos de Hacienda. Y de ahí, se pasa al estudio de las reformas emprendidas por José de Gálvez a fin de instaurar una superintendencia general de Real Hacienda separada del virrey y el régimen de intendentes de provincia, con un claro propósito de racionalización y simplificación de la estructura de gobierno y la administración del Erario regio de Nueva España.²³ Pareciera que no hubiera alternativas. Sin embargo, sí había otra manera de enfrentar el problema: desandar todo el camino iniciado en 1560.

Como planteó el regente de la Audiencia de México, Vicente Herrera Rivero, en un amplio memorial remitido en noviembre de 1782 al secretario

²¹ Esto no era una mera suposición. En 1785, Hipólito de Villarroel, un antiguo colaborador de la visita general de José de Gálvez, afirmaba: “La más grave y pesada carga de los Sres. virreyes es la de gastar diariamente cuatro o seis horas en el despacho de los expedientes contenciosos que les ponen de manifiesto los dos secretarios de gobierno.” Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 206.

²² Carta de Pedro Antonio de Cossío a José de Gálvez de 6 de marzo de 1782, en Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, leg. 1511.

²³ Ejemplo notorio de esta visión (racionalización, simplificación) se halla en Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 194, 207, 227.

de Indias, José de Gálvez, lo que había que acometer era ampliar el espacio y capacidad de la jurisdicción ordinaria, para lo cual, propuso, entre otros puntos, duplicar el número de audiencias en Nueva España y dotarlas con mayor número de miembros.²⁴ Hasta ahí pareciera que estamos ante la enésima petición de aliviar el trabajo de las audiencias indianas. Sin embargo, a continuación de estas ideas, señaló un propósito que, de haberse emprendido, hubiera cambiado totalmente la fisonomía del gobierno jurisdiccional del Erario regio de Nueva España:

Aumentadas y arregladas de esta forma las Audiencias, conviene mucho restituir las [a] su primitiva autoridad, que se ha disminuido notablemente con los fueros concedidos en todos los ramos de la Real Hacienda, de correos, alcabalas, tabaco, naipes, pólvora y todas las oficinas, Secretarías y Tribunal de Cuentas, de manera que la jurisdicción ordinaria solo reconoce la menor parte del distinguido pueblo, y viene a quedar sobre la ínfima, que también se va exceptuando con el establecimiento de Milicias.²⁵

Restituir a las audiencias de Nueva España a “su primitiva autoridad” hubiese implicado la práctica desaparición de la jurisdicción especial que en materia de Real Hacienda se había ido construyendo desde mediados del siglo XVI. En ese sentido la “simplificación” y “racionalización” no derivaría de, como veremos a continuación, la unión y traslado de la jurisdicción especial de Real Hacienda de unas manos (*v.g.* los oficiales reales) a otras (*v.g.* los intendentes), sino de su cancelación, restableciendo el estado de cosas que hubo entre 1521 y 1560. En ese sentido, la reforma que proponía el regente de la Audiencia de México puede ser calificada como una *restauración*.²⁶ Sabemos que no se siguió este trayecto, pero es importante referirlo a fin de no presentar el proceso que estamos viendo como algo inevitable, sin alternativas, en el campo de la Real Hacienda.

²⁴ Herrera había elaborado este plan durante su etapa como regente de la Audiencia de Guatemala, a la cual había accedido en 1776, tras su nombramiento previo como alcalde del crimen (1770) y oidor (1773) de la Audiencia de México. En 1782, retornaría a México, ya como regente de su Audiencia. Brading, “Nuevo plan”, 1968.

²⁵ El regente de la Audiencia de México, Vicente Herrera Rivero, a José de Gálvez. 10 de noviembre de 1782 en AGI, México, leg. 1645. Reproducido en Brading, “Nuevo plan”, 1968 y referido, parcialmente, en *Miñeros y comerciantes*, 1975, p. 69.

²⁶ Para la incardinación del reformismo dieciochesco en materia judicial como una restauración de la justicia ordinaria, que, en nuestro caso, percibimos también para el caso del Erario regio, consultar a Garriga, “Los límites del *reformismo*”, 2002, pp. 800-801 y 819.

A partir de estas consideraciones, cabe afirmar que la ordenanza de intendentes de Nueva España de 4 de diciembre de 1786 alteró de manera radical la estructura de jueces y tribunales de Real Hacienda. Una modificación que, frente a lo propuesto por algunos actores de la época, no implicó una restauración de competencias para la justicia ordinaria sino todo lo contrario: se cercenó aún más su ámbito de actuación. Veámoslo.

La ordenanza, además de encargar a los doce intendentes de provincia “la *dirección por mayor* de mis rentas reales [...] y la de cuantos derechos pertenezcan ahora y siempre a mi Real Erario”, señaló también que todo corriese “bajo su privativa inspección y conocimiento”, unas tareas que, desde 1751, habían sido responsabilidad exclusiva de los virreyes superintendentes generales de Real Hacienda.²⁷ Para cumplir estos propósitos, y como respuesta a sus cometidos, la ordenanza les otorgó también la facultad de impartir justicia:

Y además ordeno y declaro, que la jurisdicción contenciosa concedida por la ley 2 tít. 3 lib. 8 a los oficiales reales para la cobranza del haber y ramos de mi Real Erario, se ha de entender toda reunida y trasladada a los intendentes en sus respectivas provincias, con absoluta inhibición de aquellos ministros de Real Hacienda, que han de quedar con este título común para lo sucesivo, y con el particular de contadores y tesoreros, [...], y subordinados a estos nuevos magistrados como a sus inmediatos jefes y superiores [...] (art. 76o.).²⁸

Con esta decisión, los oficiales reales novohispanos elevados a la categoría de magistrados a partir de 1560 desaparecían. Su lugar era ocupado por los intendentes, a los cuales se les otorgaba el conocimiento judicial de la materia que hasta entonces habían sido de su competencia (“la cobranza y ramos de mi Real Erario”).²⁹ Una jurisdicción contenciosa que, a diferencia de aquellos, ejercerían sobre distritos (“sus respectivas provincias”) que,

²⁷ *Real ordenanza*, 1786, art. 7º, pp. 86-87. Nótese cómo la expresión “administración por mayor” de la Real Hacienda, que en el siglo xvii habían expuesto diversos jurisconsultos (Escalona y Agüero, Solórzano y Pereyra) para caracterizar el cometido hacendario de los virreyes, ahora, en la ordenanza novohispana de diciembre de 1786 se atribuía a los intendentes de provincia.

²⁸ Con ello se hacía realidad lo ya anunciado por José de Gálvez en su proyecto de ordenanzas para Nueva España de 1774, concretamente en su art. 66o., que se aplicaría inicialmente en la ordenanza del virreinato de Buenos Aires de 1782. Al respecto, véase *Real ordenanza*, 1782, art. 72o.; Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 273-274.

²⁹ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 79; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 98; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 205; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, p. 114.

en la mayoría de casos, no coincidían con el de las antiguas cajas reales. En unos casos, por ser mucho más extenso (por ejemplo el intendente de Mérida de Yucatán impartiría justicia en un distrito compuesto por los territorios adscritos a cuatro cajas reales –Mérida, Campeche, Tabasco y el presidio del Carmen–; o, en otro ejemplo, el intendente de Durango, que lo haría sobre los territorios de las cajas reales de Chihuahua y Durango). En otros, porque era mucho menor. El ejemplo paradigmático fue el del intendente de ejército y provincia de México que, *grosso modo*, sólo tendría jurisdicción en lo que eran los límites de la diócesis de México, al crearse –como veremos después– tres intendencias más sobre el antiguo distrito de la caja matriz (Oaxaca, Puebla y Valladolid de Michoacán). Materia y territorio, con ello se concretaba y hacía efectiva la jurisdicción contenciosa que el rey les otorgaba.

Vale la pena detenerse en dos situaciones: la ordenanza indicaba que con este cambio se reunía la jurisdicción contenciosa, con lo cual se pasaba de un tribunal colegiado, compuesto por oficiales reales, a un tribunal unipersonal, el intendente; asimismo, esta operación suponía un traslado y no la creación de una nueva jurisdicción especial. En este sentido, lo que se hacía era transferir una jurisdicción existente, paralela a la ordinaria, de una autoridad a otra. A fin de recalcar esta situación, el propio artículo 76o. señalaba que los antiguos oficiales reales debían inhibirse en lo sucesivo del conocimiento de estas causas. Y si los calificamos como *antiguos* es porque, a fin de marcar más nítidamente el cambio, la ordenanza de intendentes cambiaba su denominación genérica: de “oficiales reales” a “ministros”, ya fuesen contadores o tesoreros.³⁰ Su nueva condición, claramente inferior a la que detentaban, se reafirmaba al exigirles subordinación a los intendentes como “sus inmediatos jefes y superiores”. Los únicos jueces de Real Hacienda en las respectivas provincias serían los intendentes. Unos “magistrados” que para este cometido recibirían el apoyo del asesor letrado de la

³⁰ Un claro precedente en Indias de la conexión entre el cambio en la denominación de los oficios públicos de Hacienda y la irrupción de los intendentes se halla en la real cédula de 8 de septiembre de 1776, que instauró la intendencia de Caracas. En este tenor, en su art. 1o. se indica: “y por igual razón del establecimiento de este empleo [de intendente], se han de suprimir y doy por suprimidos los empleos de oficiales reales y respectivos tenientes de ellos que hubiere en otras Provincias e Islas, prohibiéndoles como desde luego les prohíbo, el ejercicio y funciones con el nombre y jurisdicción de tales oficiales reales y tenientes de ellos, sino que quiero y es mi real intención que en su lugar se establezcan contadores, tesoreros, administradores y demás empleos que convengan y fuesen necesarios [...] a mi mejor servicio en el exacto, legal, pronto, efectivo cobro y económica distribución a mi Real Hacienda”. AGI, Caracas, leg. 470. Andreo García, *La Intendencia de Venezuela*, 1990.

intendencia y de los subdelegados que, por lo que atañe a estos últimos cargos, coadyuvarían instruyendo las causas hasta dejarlas en estado de dictar sentencia;³¹ un acto que quedaba reservado al intendente de provincia.

Pero no sólo había jueces oficiales reales antes de la aplicación de la ordenanza de 1786. Como acabamos de exponer (cuadro 1), existían otros muchos jueces y tribunales de primera instancia, todos ellos privativos y especializados en determinadas rentas y dependencias. El proceso de reunión y traslado de la jurisdicción contenciosa también les impactó. En ese sentido, el art. 78o. estipuló: “Por lo que toca al ejercicio de jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis rentas, deberán los intendentes conocer privativamente, y con absoluta inhibición de todos los magistrados, tribunales y Audiencias de aquel Reino.”³² Es decir, la reunión y traslado de dicha jurisdicción no sólo abarcaba a los oficiales reales, sino a quienes hasta entonces gobernaban y manejaban las rentas del Erario regio. Para aclarar aún más el alcance de esta decisión, el artículo siguiente (79o.) especificaba que la jurisdicción contenciosa referida a las rentas de tabaco, alcabalas y pulques y pólvora y naipes la detentarían los intendentes de provincia, lo cual implicaba en los hechos que quienes la perdían eran los directores de rentas (el de alcabalas y pulques y el de pólvora y naipes) y el antiguo juez conservador del estanco del tabaco –el virrey superintendente general de Real Hacienda– y sus delegados (factores, administradores y fieles del estanco, alcaldes mayores, etc.). La formulación fue como sigue:

Aunque las rentas del tabaco, alcabalas y pulques, pólvora y naipes han de continuar gobernándose privativamente en la Nueva España por el superintendente subdelegado de mi Real Hacienda y ministros que tengo establecidos [...] mando que los intendentes en sus respectivas provincias y en primeras instancias conozcan por sí, o por sus subdelegados, de todas las causas y negocios contenciosos que ocurriesen en dichos ramos [...], entendiéndose por consiguiente derogado lo dispuesto en esta parte por las particulares ordenanzas de las expresadas rentas.³³

³¹ Para el despliegue de esta faceta judicial de los subdelegados, véase Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones*, 2017, pp. 193-200; Pérez Hernández, “El gobierno de los subdelegados”, 2017, pp. 218-239.

³² *Real ordenanza*, 1786, art. 78o., pp. 90-91.

³³ *Ibid.*, art. 79o., pp. 91-92.

Con esta decisión, las tres grandes direcciones de rentas del Erario regio de Nueva España (como sabemos, verdaderas estructuras de gobierno paralelas a la red de cajas reales) perdían la condición de tribunales. Al observar de manera conjunta los artículos 76o., 78o. y 79o. de la ordenanza de 1786 se constata el profundo cambio introducido: los intendentes de provincia eran quienes recibían y reunían en su persona pública la jurisdicción contenciosa que antes habían detentado diversos jueces y tribunales (los oficiales reales y los directores y jueces conservadores de rentas).

La novedad e importancia del cambio llevó a que, en otros muchos artículos de la causa de Hacienda, con diferencia la más extensa de la ordenanza,³⁴ se reiterase esta decisión a fin de que no cupiese la menor duda. Uno de ellos, referido al ramo de tributos, destaca no sólo porque dicho ramo debía quedar sujeto a la “privativa inspección y conocimiento de los intendentes como jefes de sus provincias [...] y como jueces que han de ser de este ramo con la omnímota jurisdicción que tendrán en los demás de mi Real Hacienda”, sino porque ello fue conectado sin solución de continuidad a su lógica consecuencia: “a medida que se vayan estableciendo las intendencias, cese la facultad jurisdiccional que para la recaudación del mencionado ramo ha ejercido, y actualmente ejerce su Contaduría General establecida en México” (art. 126).³⁵ Una dependencia que, en ese mismo artículo, se anunciaba que desaparecería como tal para transformarse en una Contaduría General de retasas, que se encargaría básicamente de la confección y actualización periódica de las matrículas de tributos de indios y castas. Al respecto, es conveniente notar aquí cómo en este artículo no sólo se retiraba a los antiguos contadores generales de tributos³⁶ la jurisdicción contenciosa, sino también el gobierno directivo-económico, a diferencia de, por ejemplo, los directores generales de rentas mencionados (tabaco, alcabalas y pulques y pólvora y naipes) que sí la mantuvieron, de ahí que la expresión empleada fuese “cese *la facultad jurisdiccional* que para la recaudación del mencionado ramo ha ejercido”. Algo lógico, si consideramos que la propia oficina de gobierno y control del impuesto de capitación desaparecería como tal.

Similares indicaciones, si bien referidas únicamente a reafirmar la reunión y traslado de la jurisdicción contenciosa a los intendentes de pro-

³⁴ Gutiérrez del Arroyo, “El nuevo régimen”, 1989.

³⁵ *Real ordenanza*, 1786, pp. 146-148.

³⁶ Cargo creado, como sabemos a finales del siglo xvi. Véase el capítulo 2 de este libro.

vincia, se harían en los apartados que dedicó la causa de Hacienda de la ordenanza de 1786 a detallar o reformar aspectos del gobierno de los diversos ramos que componían la Real Hacienda de Nueva España. Así se hizo, por ejemplo, en la renta de alcabalas (art. 145o.), el estanco y fábrica de pólvora (art. 148º), el estanco de naipes (art. 149o.), los ramos de azogue, papel sellado, medias anatas y lanzas (art. 153o.-155o. y 158o.), la bula de la santa cruzada (165o.) o con el caso tan peculiar del juez conservador de la aduana y rentas de Veracruz (cargo, como sabemos, que detentaba el gobernador de Veracruz, desde 1767). Aquí también la jurisdicción en primera instancia pasaría al intendente de provincia que se iba a ubicar en el puerto de Veracruz (art. 239o.).³⁷

Sin embargo, y como era normal en este mundo institucional tan casuístico, hubo excepciones a una orden que se enunciaba como general, en algunos casos explícitas y en otros implícitas. Por lo que atañe a las primeras, la ordenanza declaró dos casos en los que la jurisdicción privativa no se reunía y trasladaba a los intendentes de provincia. El primero de ello se refería a la renta de alcabalas:

Pero exceptúo de esta limitación al superintendente administrador de la aduana de México y de los partidos que la están agregados; porque recaudándose en ella muy considerables sumas de las alcabalas, conviene y es mi soberana voluntad que continúe expedita su administración en el territorio que le es privativo, y en él con la jurisdicción y facultades que por ordenanza formada para la misma aduana con fecha de 26 de septiembre de 1753 se le concedieron, bien que ceñidas en su ejercicio a solo proceder en primera instancia contra los causantes y deudores de alcabalas, y a conocer en la propia forma en los casos en que se hiciese controvertible este derecho o se dudare en cualquiera modo de su legítimo adeudo.³⁸

El enorme peso fiscal del distrito de la principal aduana del Erario regio de Nueva España³⁹ motivó que el monarca preservase a su superin-

³⁷ *Real ordenanza*, 1786, *passim*.

³⁸ *Ibid.*, art. 145o., pp. 173-174. Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 208. En este caso, el artículo no era el 95o., como se indica en este trabajo, sino el 145o. El art. 95o. se refiere a los escribanos de Real Hacienda.

³⁹ Por ejemplo, en 1782 la aduana de México reportó un ingreso de 720 398 pesos, sin incluir aquí las existencias, las resultas de cuentas anteriores, el reintegro de suplementos hechos en años anteriores o los descuentos hechos a diversos empleados de la aduana y Dirección General de alcabalas con motivo de las asistencias hechas a sus familias residentes en España. "Sumario general de

tendente administrador, en aquel entonces, Miguel Páez de la Cadena, la condición de juez de primera instancia, según la ordenanza elaborada por el virrey primer conde de Revillagigedo en 1753. No únicamente: en el propio artículo que introducía esta excepción se reiteró que la jurisdicción contenciosa en primera instancia del superintendente de la aduana de México abarcaría a “los causantes y deudores de alcabalas”, tal y como se estableció en 1753, a lo cual, sin embargo, se añadió otro supuesto que aumentaba considerablemente el alcance de sus facultades: también conocería en primera instancia “en los casos en que se hiciese controvertible este derecho o se dudare en cualquiera modo de su legítimo adeudo”. Como vimos,⁴⁰ por su conformación como un litigio entre partes o a favor o en contra del Erario regio, estos casos eran desahogados en las audiencias. Aquí, la jurisdicción ordinaria perdía otro ámbito de actuación a favor de la jurisdicción especial de Real Hacienda.

La otra excepción explícita tuvo que ver con las rentas de los diezmos y la “segunda casa excusada” (una porción de los diezmos agrícolas). La ordenanza hacía una clara defensa del hecho de que los diezmos diocesanos de Indias tenían como titular a la corona, desde la expedición de la bula papal *Eximiae devotionis* (1501), y que sólo como concesión se habían entregado a las diócesis a efectos de su recolección, administración y distribución para el mantenimiento del culto. Es decir, estas rentas pertenecían al rey en su totalidad. Otra cosa era, como reconocía el propio monarca, que su disfrute recayese en su mayor parte en el clero diocesano, con excepción de la parte que se había reservado expresamente el soberano, los denominados “dos novenos reales”.⁴¹ En la medida en que eran las diócesis novohispanas quienes recaudaban los diezmos, bien en administración, bien en arrendamiento, la corona consideró adecuado que “el conocimiento de todo lo contencioso

los argos de la cuenta de Real Hacienda de la aduana de esta capital de México correspondiente al año de 1782”, en Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Caja matriz, volúmenes, vol. 123. Con diferencia, y sólo después del estanco del tabaco, era la dependencia que más ingresos aportaba unitariamente al Erario regio de Nueva España. El adverbio “unitariamente” es relevante pues, si bien el estanco aportaba mucho más, lo hacía por la acumulación de los ingresos logrados por la venta de hoja y tabacos labrados en las factorías, administración, fieltos y estanquillos existentes en el conjunto del reino. Para los ingresos brutos globales de la renta de alcabalas (3 628 368 pesos) y del estanco del tabaco (6 389 522 pesos) en ese mismo año, véase AGN, Historia, vol. 600, f. 26; Deans-Smith, *Burócratas, cosecheras*, 2014, pp. 479-480.

⁴⁰ Para los casos “de los negocios de justicia en que intervenga demanda de partes, o de alguno en contra o favor de mi Real Hacienda”, referidos en ese momento a las apelaciones, véase el capítulo 5 de este libro.

⁴¹ Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 163-168.

que ocurra en orden a la percepción y cobranza los productos y casa excusada, usurpación y ocupación de ellos, con todas sus incidencias” fuese “privativo de los jueces hacedores, que en ello han de obrar u proceder con solo la jurisdicción real delegada que les compete por la cualidad y naturaleza de bienes temporales de mi Real Patrimonio aun en la parte que están cedidos a las Iglesias” (art. 173^o). Es decir, en este caso, los intendentes de provincia no actuarían como jueces de primera instancia, sino las estructuras de gobierno judicial previstas en las diócesis novohispanas desde el siglo XVI: las *hacedurías* y sus jueces.⁴² Colocar a los intendentes en la obligación de controlar judicialmente la fiscalidad del mundo agrícola, ubicuo, disperso y enormemente casuístico, hubiese supuesto una recarga excesiva.

La excepción implícita era la que atañía a la Real Casa de Moneda de México, en este caso por la omisión que se hizo a dicha ceca en los artículos de la ordenanza de 1786.⁴³ Al no aparecer reflejada, el superintendente de la Casa de Moneda de México continuó ejerciendo el gobierno pleno y, por tanto, todo lo relativo a lo económico-gubernativo y contencioso en dicho establecimiento, sujeto en último término al superintendente subdelegado de Real Hacienda que, cabe suponer, heredaba esta función del anterior superintendente general de Real Hacienda. Una sujeción que se ajustaba a lo previsto en las ordenanzas de la Casa de Moneda aprobadas, como sabemos, en 1750.

El cambio era evidente.⁴⁴ Sin embargo ¿cuáles eran los motivos para adoptar una medida tan radical? Volvamos al art. 7o. Si los intendentes iban a tener a su cargo “los cuatro ramos o causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, dándoles para ello, como lo hago, toda la jurisdicción y facultades necesarias”, parecía lógico que se les otorgase la jurisdicción contenciosa en materia de Real Hacienda. Recordemos que el oficial o comisionado encargado de tesorerías, ramos o dependencias de Real Hacienda, es decir, la persona pública que en este ámbito no tuviese la facultad de juzgar, se hallaba sin instrumentos para hacer cumplir por sí misma sus resoluciones

⁴² Para el funcionamiento de estos jueces hacedores, en este caso, en el arzobispado de México durante el periodo 1800-1819, consúltese a Ortega González, “Instituciones, actores”, 2019.

⁴³ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 208.

⁴⁴ Así lo ha consignado la historiografía, con mayor o menor detalle. De entre una larga nómina, destacamos: Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 79-80; Morazzani de Pérez Enciso, *La intendencia en España*, 1966, p. 169; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 98; Gutiérrez del Arroyo, “El nuevo régimen”, 1989, pp. 101-102; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 205-206; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, p. 114; García Pérez, *Reforma y resistencia*, 2000, pp. 157-160; Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, p. 100; Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones*, 2017, p. 172.

ante los causantes y los propios empleados del Erario regio. Eran otras instancias, la red de jueces y tribunales ordinarios y especiales que hubiera y a la que pudiesen acudir los quejosos, las que terminaban dirimiendo la validez de sus mandatos.⁴⁵ Ello se ajustaba a la concepción vigente relativa al gobierno jurisdiccional de la Monarquía, en general, y del Erario regio, en particular. Pero aquí cabe invocar un criterio adicional, atribuible totalmente al parecer del secretario de Indias. Para apreciarlo, hay que recuperar el art. 1º de la “Instrucción provisional” que redactó en 1767 el visitador José de Gálvez para la aduana y administración de rentas de Veracruz: “Con la experiencia bien acreditada de lo que embaraza y perjudica en los ministros destinados a la recaudación y manejo económico de la Real Hacienda, el uso de la jurisdicción contenciosa se encarga esta privativamente por ahora al señor Gobernador.”⁴⁶ A diferencia, como indicamos, de lo que se había considerado necesario desde mediados del siglo XVI, vemos que en la instrucción se afirmaba que quien tuviese el “gobierno económico” de una renta o dependencia no debía ejercer el “gobierno contencioso”.⁴⁷ Lo que en 1767 sólo era una excepción, disruptiva, sin lugar a dudas –y de ahí los ataques que recibí– en 1786 se generalizó, pasándose al extremo opuesto: sólo tres dependencias o ramos del Erario regio de Nueva España (aduana de México, Casa de Moneda y diezmos diocesanos) mantuvieron intactas la unión de esferas de gobierno. Un orden que se mantendría hasta la crisis general de la Monarquía hispánica vivida en el crítico bienio de 1808-1810, la cual, entre otros muchos cambios, llevaría a que se reconfigurase esta distribución de facultades.⁴⁸

Bajo estos principios, ¿cómo se concebían y qué facultades quedaban a los ahora denominados ministros contadores y tesoreros de las tesorerías provinciales, agregadas, foráneas, etc. del Erario regio (las antiguas cajas reales) y a los directores de rentas y dependencias? En el caso de los primeros, su cometido sería “administrar y recaudar lo correspondiente a mi Real Hacienda en los ramos que corran a su cuidado”, manteniendo la obli-

⁴⁵ Al respecto, véase el capítulo 2 de este libro.

⁴⁶ *Informe del marqués*, 2002, p. 361.

⁴⁷ Recuperamos aquí la división de esferas de gobierno del Erario regio que el propio Gálvez hizo en su instrucción para renta de naipes de 1768, instrucción en la que, sin embargo, respetó la lógica tradicional que las mantenía unidas, a diferencia de lo que él mismo promovió para Veracruz, el año anterior: “El director general, nombrado para esta renta y administración *tendrá el gobierno privativo, contencioso y económico* de ella, en todo el reino y sus provincias”. Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1849, t. II, p. 321. Las cursivas son nuestras.

⁴⁸ Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 104-105.

gación de presentar fianzas para ocupar sus cargos y ejerciendo sus oficios bajo el principio de responsabilidad mancomunada,⁴⁹ lo cual los diferenciaba, por ejemplo, de los ministros contadores y tesoreros que se erigieron en Cuba con motivo del establecimiento de la intendencia de La Habana en 1764, donde dejó de existir tal mancomunidad.⁵⁰ A fin de poder cumplir con estas dos obligaciones, administrar y recaudar, que ya no juzgar, los ministros contadores y tesoreros novohispanos ejercerían “todas las facultades coactivas económicas, y conducentes a lo uno y a lo otro” (art. 76o.).⁵¹

Como hemos indicado previamente, los trazos generales de los cometidos y facultades adscritos a los diversos cargos contemplados en la causa de Hacienda en determinados artículos de la ordenanza eran retomados en otros posteriores, en ocasiones, con mayor detalle. Así, por ejemplo, el art. 100 reiteraba y desglosaba lo referido a “los enunciados ministros de Real Hacienda”, es decir, los contadores y tesoreros, en el sentido de recordar que contaban con “la autoridad coactiva económica” (en lugar de facultad, ahora se empleaba este otro sustantivo, haciéndolo equivalente), indicada en el art. 76o., para llevar a cabo sus obligaciones: la administración o recaudación de los ramos bajo su mando, la custodia de caudales y su distribución, y la presentación anual de las cuentas a fin de año.⁵²

Por lo que atañe a las rentas del tabaco, alcabalas y pulques, y pólvora y naipes, la ordenanza afirmó: “han de continuar gobernándose privativamente en la Nueva España por el superintendente subdelegado y ministros que tengo establecidos para su mejor dirección y manejo”, es decir, por sus respectivos directores generales, sin poder ejercer estos, como acabamos de señalar, la jurisdicción contenciosa (art. 79o.).⁵³ Es conveniente indicar que, en este caso, el verbo “continuar” carecía de sentido, pues antes de diciembre de 1786 no existía tal “superintendente subdelegado”. En el fondo, lo

⁴⁹ Sobre la cuestión de la presentación de fianzas y la responsabilidad mancomunada, destaca el parecer y defensa, no sólo técnica, sino también política, que hizo de estos trazos el contador general de Indias, Francisco Machado Fiesco (antiguo colaborador de Gálvez en la visita general que efectuó a Nueva España) en el contexto de los diversos proyectos para implantar las intendencias en Indias. Al respecto, consúltese a Dubet, “Americanizar las intendencias”, 2021.

⁵⁰ Para las diferencias entre los diversos ministros contadores y tesoreros según el modelo de intendencia que se adoptase en Indias (referidos a los denominados “de primera o segunda generación”), véase Amores Carredano, “La intendencia de La Habana”, 1996, “El intendente de La Habana”, 2007 y “A intendência de Havana”, 2019; Castejón, “Reformar el imperio”, 2017; Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 93-111.

⁵¹ *Real ordenanza*, 1786, pp. 86-87.

⁵² *Ibid.*, pp. 121-122.

⁵³ *Ibid.*, pp. 91-92.

que la ordenanza hacía era mostrar la continuidad que en determinados cometidos había entre el anterior superintendente general de Real Hacienda de Nueva España, cargo adscrito al virrey, y el que se creaba ahora, como “superintendente subdelegado”, del que se excluía expresamente a los virreyes. Consideramos que con ello se pretendía atenuar discursivamente la ruptura que, de facto, se estaba introduciendo.

Al igual que ocurría con los ministros oficiales reales, en artículos posteriores se retomó la descripción de los cometidos y facultades de los directores y administradores de rentas y dependencias. En este sentido, y a modo de ejemplo, por lo que corresponde a los administradores de “la renta de alcabalas y otras rentas” (todos ellos dependientes jerárquicamente de los respectivos directores generales), afirmó la ordenanza: “A fin de que [...] no carezcan de la competente autoridad y facultades para el mejor desempeño, quiero que ejerzan todas las coactivas económicas y oportunas para su efectiva recaudación”, volviéndose a recordar la limitación impuesta en el art. 76o. referida a la faceta contenciosa (art. 145o.).⁵⁴

Una vez más, como guía de esta configuración (ministros, directores y administradores de rentas dotados de facultades económico-coactivas), es conveniente acudir a la “Instrucción provisional” de la Aduana y Administración de rentas de Veracruz de 1767. En ella, en su art. 5o., se indica, en relación con el jefe de dicha dependencia, el administrador general:

Obligaciones del administrador

Concédensele las facultades necesarias, y la autoridad económica y coactiva para la recaudación de los ramos de Real Hacienda

Supuesto que el administrador general ha de cuidar como corresponde, y con la mayor vigilancia, de la recaudación de todos los ramos de la Real Hacienda, como son la alcabala, almojarifazgos, media anata, nuevo impuesto, arbitrio de granas, tinta, vainillas y aguardiente, comisos, avería y armada, asiento de nieve, oficios vendibles y renunciables, extraordinarios y demás tocantes a S.M., a este fin se le conceden todas la facultades necesarias al mayor y justo aumento de las Reales Rentas, y la autoridad económica y coactiva de que podrá usar para las cobranzas y en todos los casos que no lleguen a disputarse judicialmente.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 173-174.

⁵⁵ *Informe del marqués*, 2002, p. 363.

Vemos aquí cómo, desde 1767, en un momento y contexto diferentes, se enunciaban los mismos límites a los que deberían sujetarse los ministros contadores y tesoreros, los directores generales y administradores de rentas y dependencias, según la ordenanza de 1786: el mero ejercicio de la autoridad económica y coactiva, con el añadido de que la ordenanza nunca especificó el sentido o alcance que se tenía que dar a dicha facultad. Conocedores de lo que implicaba esta nueva situación, en el sentido de que pasaban a detentar una autoridad precaria, los ministros se resistirían y mostrarían su desacuerdo en múltiples acciones, como luego tendremos la ocasión de ver.

Si esto era lo que ocurría en la primera instancia, la ordenanza de intendentes de 1786 también modificó profundamente lo relativo a las apelaciones. Como hemos mostrado previamente (cuadro 1), hasta 1786 había dos tribunales que ejercían mayoritariamente esta facultad en Nueva España: las Reales Audiencias de México y Guadalajara, en este caso para las apelaciones de las sentencias que emitiesen los jueces oficiales reales y el juez contador general de tributos, y el superintendente general de Real Hacienda, para las apelaciones que se produjesen en relación con las sentencias que emitiesen los respectivos jueces privativos en determinados ramos (media anata, lanzas, papel sellado, naipes, pólvora, alcabalas y pulques) o las que se originasen en ciertas dependencias del Erario regio (Casa de Moneda, aduana de México, aduana de Veracruz). Tres situaciones complejizaban aún más este panorama: en el caso del ramo del azogue, el tribunal de apelaciones contemplado era el superintendente general de la renta (cargo desempeñado entonces por el secretario de Indias); en los casos de contrabando que se produjesen en la aduana de Veracruz, sería el Consejo de Indias, en su Sala de Justicia, quien conocería de las apelaciones; finalmente, y por lo que atañe a la renta del tabaco, la instancia para apelar era la denominada “Real Junta de Justicia”. Ahora, con base en diversos artículos de la ordenanza, se establecía una entidad nueva como tribunal de apelaciones para la causa o ramo de Hacienda: La Junta Superior de Real Hacienda.⁵⁶

⁵⁶ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 81; Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 100; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 202; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 85-90. Gracias a los trabajos de José Luis Galván Hernández contamos con una renovación sobre los orígenes de este organismo y su funcionamiento a lo largo de su existencia (1786-1821). Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017 y “La Junta Superior”, 2019.

Dicha Junta Superior, como autoridad colegiada,⁵⁷ aparecía por primera vez en la ordenanza en su art. 4º. En él se aprecia que se recuperaban aspectos de la “Junta Superior de Intendencias”, ideada por Gálvez en su proyecto de ordenanzas de 1774, en el sentido de que debía “proporcionar algún alivio” a los encargos del virrey y “auxiliar al mismo tiempo este establecimiento de Intendentes, reuniendo la dirección de todos para uniformar su gobierno en cuanto lo permita la diferencia de aquellos pueblos y provincias”.⁵⁸ Ahora, en 1786, en el mencionado art. 4o., se repetían estas ideas: “y con el justo fin de proporcionar al expresado superintendente subdelegado algún alivio en sus importantes encargos [...] y de auxiliar al mismo tiempo este establecimiento de intendencias [...] para unificar su gobierno en cuanto lo permita la diferencia de aquellos pueblos y provincias”.

Esta junta estaría conformada por el superintendente subdelegado de Real Hacienda, como presidente, el regente de la Audiencia de México, su fiscal de Real Hacienda,⁵⁹ el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el más antiguo contador o tesorero de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, entidad que, como veremos más adelante, sustituiría a la caja real de México.⁶⁰ De esta simple relación destaca una exclusión: el virrey, quien, en la medida en que no detentaría la superintendencia subdelegada de Real Hacienda se veía marginado de dicha junta, lo cual impactaría, como veremos, en el ámbito de las apelaciones.

En cuanto a su periodicidad, la ordenanza indicaba en su artículo 6o. que la Junta Superior sesionaría una o dos veces por semana, quedando siempre la posibilidad de que hubiese reuniones extraordinarias en casos de gravedad o importancia. Sin embargo, en ese mismo apartado se ampliaba el sentido de la “unificación” buscada en materia de gobierno: ahora se subrayaba el objeto de “reducir en las Provincias de aquel Imperio [Nueva España] a un método igual, en cuanto fuere posible, el gobierno y administración de justicia en materia de mi Real Hacienda, y en lo económico de Guerra”. Y para ello el monarca concedía a la Junta Superior “cuanta jurisdicción y facultades sean necesarias, con absoluta inhibición de todos mis tribunales,

⁵⁷ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 135.

⁵⁸ Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, p. 214.

⁵⁹ Además de la obra de Vicente Rodríguez García (*El fiscal de Real Hacienda*, 1985) sobre el primer fiscal de Real Hacienda de Nueva España, Ramón de Posada, contamos ya con una visión de conjunto de la estructura y funcionamiento de esta fiscalía especializada de la Audiencia de México para un periodo amplio (1779-1808). Al respecto, consultar a Galván Hernández, “Defensores de la jurisdicción”, 2021.

⁶⁰ *Real ordenanza*, 1786, pp. 6-8.

y la sola dependencia de mi Real persona por la vía reservada del Despacho Universal de Indias⁷⁷. En los procesos que se refiriesen a las causas de policía y gobierno y que trajesen de origen la jurisdicción real ordinaria, el mismo artículo de la ordenanza estipuló que las apelaciones de los intendentes, sus subdelegados y los demás jueces ordinarios quedarían sujetas a la Audiencia del distrito que correspondiese, es decir, la de México o la de Guadalajara.⁶¹

Varios aspectos destacan de este artículo. Los esfuerzos de uniformidad que debían emprender los intendentes y la Junta Superior de Real Hacienda habían de dirigirse, aunque no exclusivamente, a las materias gubernativas y judiciales referidas a las causas de Hacienda y Guerra, en esta última en los aspectos económicos referidos a dicho ramo (pago de tropas, avituallamiento y pertrechos materiales, pase de revistas y formación de estados de los cuerpos castrenses, etc.). Pero para emprender estas tareas se hacía necesario, en el marco del orden de gobierno jurisdiccional vigente, el otorgamiento de jurisdicción y facultades a la mencionada junta. Si, además, como acabamos de ver, en materia judicial se había establecido de manera general que los intendentes de provincia ejercerían la jurisdicción contenciosa en primera instancia,⁶² parecía lógico entonces que el ámbito propio de actuación de la Junta Superior de Real Hacienda fuese el de las apelaciones. Eso fue lo que taxativamente se señaló en el art. 78o.:

Por lo que toca a la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis rentas deberán los intendentes conocer privativamente, y con absoluta inhibición [...] a excepción solo de la junta Superior de Hacienda [...] de modo que ninguno de los intendentes [...] admitirá a las partes recursos ni apelación que no sea para la expresada Junta Superior [...] así como esta no podrá hacerlo de sus resoluciones sino para mi Real persona por la vía reservada de Indias.⁶³

Con la ordenanza de intendentes de 1786, sólo quedó un tribunal para las apelaciones de Real Hacienda: la Junta Superior de Real Hacienda, tribunal que, en su funcionamiento, y en caso de discrepancia, adoptaría sus resoluciones mediante mayorías de votos, siendo todos de igual valor. Allí deberían acudir los disconformes con las sentencias dictadas por los

⁶¹ *Ibid.*, art. 6o. pp. 9-10.

⁶² Con las tres excepciones que hemos señalado: Casa de Moneda, Aduana de México y diezmos eclesiásticos.

⁶³ *Real ordenanza*, 1786, art. 78o. pp. 90-91.

intendentes en primera instancia y por los pocos jueces particulares que se mantuvieron de forma paralela a dichos magistrados en la propia ordenanza: el superintendente de la aduana de México (art. 145o.) y los jueces de la Haceduría de las catedrales novohispanas (173^o). En el caso del superintendente de la Casa de Moneda, ceca que –como sabemos– no aparecía en dicha ordenanza, nada hacía suponer que no fuese así, en la medida en que el superintendente subdelegado heredó muchas de las facultades y competencias que previamente había detentado el superintendente general de Real Hacienda.⁶⁴

Cabe preguntarse por el sentido último de lo contemplado en la ordenanza de intendentes de 1786 en materia de apelaciones referidas al Erario regio. La Junta Superior de Real Hacienda no sólo sustituyó a tribunales colegiados contemplados previamente: las Audiencias de Nueva España para las apelaciones de las sentencias que expidiesen los otrora oficiales reales y el contador general de tributos, la Junta Real de Justicia, para la renta del tabaco, y el Consejo de Indias, para los casos de contrabando. También sustituyó a tribunales unipersonales de apelación, algo en sí mismo conflictivo, cuando en la lógica procesal del antiguo régimen el proceso justo transitaba, por lo general, de tribunales unipersonales en primera instancia a tribunales colegiados para las apelaciones, en los que las sentencias se adoptaban por pluralidad de votos. En ese caso, la ordenanza de intendentes puso fin al superintendente general de azogues como juez de apelaciones en dicho ramo en Nueva España y, sobre todo, del virrey como instancia de apelación, tal y como se había ido configurando para la Casa de Moneda, la aduana de México y las rentas de media anata, lanzas y papel sellado, en la década de 1750, así como para la aduana de Veracruz y las rentas de naipes, pólvora y alcabalas y pulques en la década de 1760.

Lo reiteramos, por el cambio que supuso: sólo quedó un tribunal colegiado para las apelaciones, la Junta Superior de Real Hacienda. Allí estarían presentes letrados (el regente de la Audiencia de México, el fiscal de Real Hacienda) y no letrados (el superintendente subdelegado, el contador decano del Tribunal de Cuentas y el ministro contador o tesorero más antiguo de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda), todos ellos, como dijimos, con voto (a excepción del fiscal) de igual valor. Sin embargo, las

⁶⁴ Lo cual no fue cierto. En un juego de poder en el que se enfrentaría el primer superintendente subdelegado de Real Hacienda y el virrey coetáneo, la Casa de Moneda y la cuestión de a quién debía subordinarse su superintendente, generaron conflictos entre ambas autoridades. Brading, *Mi-neros y comerciantes*, 1975, p. 99.

decisiones que emitiese este colegio de jueces emanaban de la potestad que correspondía a dicho tribunal como un todo y no la que detentase cada uno de sus componentes en particular.⁶⁵ En ese sentido, se tornaba comprensible que un ministro al que se le había retirado la jurisdicción contenciosa en primera instancia (ya fuese, según su antigüedad en el cargo, el contador o el tesorero de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda) pudiese participar en la Junta Superior de Real Hacienda o que el superintendente subdelegado de Real Hacienda pudiese hacer lo propio, cuando sólo se le había reconocido en la propia ordenanza un ámbito exclusivo y unipersonal de jurisdicción contenciosa: la intendencia de ejército y provincia de México. Allí, él era el juez nato en primera instancia para las causas de Real Hacienda, de ahí que, cuando alguien apelase sus sentencias ante la Junta Superior de Real Hacienda, la propia ordenanza señalase que debía abstenerse de participar: “advirtiéndose que el superintendente subdelegado no ha de asistir cuando en dicha Junta se trate de apelación de providencia que él haya dado como intendente de provincia [...] y que en tales recursos concurra a la misma Junta otro ministro del Tribunal de la Contaduría de Cuentas”.⁶⁶ Así se garantizaba la justicia del proceso, pues de otro modo era susceptible de recusación, dada su condición de juez y parte.

A partir de los caracteres expuestos (instancia auxiliar en los cometidos del superintendente subdelegado, entidad encargada de unificar el gobierno del Erario regio y tribunal de apelaciones en el ramo de Hacienda) la Junta Superior supuso la instauración de un gobierno colegiado en el seno del Erario regio de Nueva España, presidido por el superintendente subdelegado quien, a su vez, quedaba subordinado a las decisiones del superintendente general de Real Hacienda y todos ellos, en última instancia, a la Real Persona. Cualquier rastro de poder unipersonal omnímodo y despótico que pudiese recordar a las críticas vertidas contra la figura del virrey superintendente general de Real Hacienda emitidas por personajes como José de Gálvez o Pedro Antonio de Cossío quedaba bloqueado, al menos en el diseño institucional que se implantaba.⁶⁷

⁶⁵ Para este principio de colegialidad en las apelaciones, véase Garriga, “*Justicia animada*”, 2006, pp. 77 y 90-99.

⁶⁶ *Real ordenanza*, 1786, art. 78o., pp. 90-91.

⁶⁷ Un gobierno colegiado que se avenía con procesos similares que se producían en ese momento en España, como ocurría con la formación de la Junta Suprema de Estado en 1787, aunque ya se contaba con antecedentes desde 1780. Escudero, *Los orígenes del Consejo*, 1979; Rico Linage, “El Real Decreto”, 1990; Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 155.

INTENDENCIAS Y TESORERÍAS: LA PROVINCIA COMO ARTICULACIÓN DE UNA NUEVA TERRITORIALIDAD DEL GOBIERNO DEL ERARIO REGIO

Como sabemos, en el antiguo régimen la jurisdicción se ejercía sobre una(s) materia(s) específica(s) y/o sobre un distrito delimitado y sus habitantes, insertos estos en un orden corporativo, a fin de ser efectiva. Lo cual nos lleva a la cuestión de la territorialidad, a partir de un punto concreto: la ordenanza de intendentes de 1786 incrustó una nueva circunscripción territorial en la estructura de gobierno del Erario regio: la provincia.

Hasta 1786, la organización territorial de la Real Hacienda de Nueva España contemplaba diversos niveles de articulación, todos ellos definidos a partir del control y gestión de un número determinado de ramos fiscales en un espacio específico y de la presencia o no de tesorerías donde concentrar los recursos y desde los cuales se movilizaban y, en su caso, se erogaban.

Como sabemos, desde el siglo XVI, la red básica de control territorial eran las cajas reales, gobernadas por los oficiales reales, generalmente contadores y tesoreros y, menos frecuente, factores-veedores (México, Veracruz, Zacatecas). La única caja real que contaba con una nómina diferente era la de Veracruz, pues tenía un “administrador”, además de un tesorero y un contador, desde la reforma acometida por el visitador José de Gálvez en 1767.⁶⁸

A mediados de la década de 1780, esta red de tesorerías estaba compuesta por 21 cajas reales, que cubrían buena parte del territorio novohispano,⁶⁹ si bien sólo quince eran “propietarias” (art. 96o.),⁷⁰ es decir, que estaban dotadas de oficiales reales *propietarios*; una modalidad de oficiales

⁶⁸ Véase el capítulo 6 de este libro.

⁶⁹ Estas cajas reales eran las de Acapulco, Arizpe, Bolaños, Campeche, Chihuahua, Durango, El Carmen, El Rosario, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, México, Pachuca, Perote, San Blas, San Luis Potosí, Sombrerete, Tabasco, Veracruz, Zacatecas y Zimapán. TePaske y Klein, *Ingresos y egresos*, 1986-1988, vols. I y II. Cabe señalar que en esta obra no aparecen contempladas dos cajas reales de marcado perfil militar, la de San Blas, adscrita al Departamento de Marina homónimo, en el fondo era una tesorería de Marina, creado en 1768 (Pinzón Ríos, *Hombres de mar*, 2014), como tampoco la caja de Perote, que era la sede del Depósito General de armas del reino, construido entre 1770-1776 (Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, p. 163). Para ejemplo del funcionamiento de la caja de San Blas, véase AGN, Caja matriz, volúmenes, vols. 44, 433 y 1747; para el de Perote, consultar AGN, Caja matriz, volúmenes, vols. 1865, 2037, 2662 y 3024.

⁷⁰ Esas quince cajas propietarias estaban “situadas en México, Pachuca, Zimapán, Acapulco, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Bolaños, Sombrerete, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Rosario, Veracruz y Mérida de Yucatán”. *Real ordenanza*, 1786, art. 96o., pp. 113-114; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, p. 124.

reales que, sabemos, había hecho acto de aparición en Nueva España en 1522; el resto tenían tenientes y personal subalterno que las gestionaba.⁷¹ Los oficiales reales de estas tesorerías recaudaban, administraban y distribuían los recursos de una gran variedad de ramos (los más importantes por su valor eran los impuestos mineros, el tributo de indios y castas, los almojarifazgos, las medias anatas civiles y eclesiásticas, los dos novenos reales o los subsidios eclesiásticos, entre otros).⁷²

De forma paralela, y para el mismo periodo (mediados de la década de 1780), existía un conjunto de tesorerías y administraciones de rentas dirigidas, como sabemos, bien por jueces superintendentes (la Casa de la Moneda de México, la aduana de México y la renta de azogues) o por directores de rentas (tabaco, pólvora y naipes, alcabalas y pulques y lotería).⁷³ Uno de los rasgos que más destaca de esta estructura organizativa era el hecho de que territorialmente se superponían los distritos de las cajas reales y las administraciones de rentas específicas. El resultado final era que, sobre unos mismos espacios, había diferentes cuerpos de recaudadores, administradores, contadores y resguardos gestionando y vigilando diferentes rentas. La interconexión, en términos de recursos, se hacía mediante transferencias entre tesorerías, bien de las tesorerías subalternas (factorías de tabaco, aduanas, etc.) dependientes jerárquicamente de las direcciones de rentas (tabaco, alcabalas y pulques, azogues, etc.) a las diversas cajas reales novohispanas, bien centralizando los depósitos en la caja real de México, constituida como *caja matriz* del virreinato, aunque esto venía mediado por los requerimientos que, en las diversas coyunturas, hubiese a efectos de dirigir espacialmente el gasto del Erario regio.⁷⁴

En toda esta estructura de cajas reales, direcciones y superintendencias de rentas y dependencias, sólo había dos entidades que centralizaban jerárquicamente la toma de decisiones: la superintendencia general de Real Hacienda, cargo que desempeñaban –como hemos señalado reiteradamente– los virreyes de Nueva España desde 1751, y las Juntas de Hacienda.⁷⁵

⁷¹ Consúltese el capítulo 2 de este libro.

⁷² Para los oficiales de las cajas reales y los jueces administradores de rentas (alcabalas, unión de armas y armada de Barlovento y tributos, servicio real y azogues), véase el capítulo 2 de este libro.

⁷³ Véanse los capítulos 4 y 6 de este libro.

⁷⁴ Las necesidades del gasto y su distribución territorial eran los elementos que determinaban los montos y la frecuencia con que se realizaban las transferencias entre las diversas tesorerías. Sánchez Santiró, *Corte de caja*, 2013, pp. 226-247.

⁷⁵ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 203.

La ordenanza de intendentes de 1786 reconfiguró esta estructura de gobierno y administración del Erario regio. En primer lugar, erigió las mencionadas doce intendencias (una de ejército y provincia y once sólo eran de provincia),⁷⁶ dando un nuevo significado a dicho término. Si con anterioridad, el sustantivo *provincia* era empleado de manera amplia y polisémica, pudiendo ser sinónimo, por ejemplo, de una alcaldía mayor o corregimiento⁷⁷ o de un amplio territorio regido por un gobernador militar,⁷⁸ ahora –y sin que se abandonase lo anterior– equivalía al territorio adscrito a una intendencia, compuesto a su vez por un agregado de alcaldías mayores y territorios previos, las *antiguas provincias*, que ahora se denominarían “partidos” (art. 1o.),⁷⁹ a cuya cabeza se ubicarían los subdelegados del intendente.⁸⁰

Según las diversas modalidades de intendencias, así se configuraron jerárquicamente las diversas tesorerías (véase mapa 1).⁸¹ En ese sentido, la intendencia de ejército y provincia de la capital pasó a contar con una Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, que vino a sustituir a la antigua caja real de México o caja matriz.⁸² Por lo que atañe a las otras once intendencias, que eran de provincia, en los casos en que la capital designada para cada una de

⁷⁶ Gracias al estudio de Rafael Diego-Fernández sabemos que, en el proyecto de José de Gálvez de 1774, se planteó que hubiese dos intendencias de ejército y provincia (México y Guadalajara) y una de ejército, marina y provincia (Veracruz). Diego-Fernández Sotelo, *El proyecto de José de Gálvez*, 2016, pp. 197-198.

⁷⁷ Así lo vemos, por ejemplo, en las instrucciones dadas al alcalde mayor de la “provincia de Xalapa”, en el sentido de que proveyese granos para el presidio de Santa Rosa Punta de Sigüenza (AGN, General de parte, vol. 33, exp. 68, f. 62vta.); en el despacho dado en 1755 al alcalde mayor de la “provincia de Tepeaca”, relativo a unas diligencias sobre posesión de una mina (AGN, General de parte, vol. 39, exp. 286, fs. 216vta.-217); o, en un último ejemplo, en la visita que efectuó en 1780, un oidor de la Audiencia de México a la “provincia de Chalco” (AGN, Desagüe de Huehuetoca, vol. 22, exp. 2).

⁷⁸ Un ejemplo de ello, referido a 1767, lo tenemos en la denominación de “provincia” al territorio regido por el gobernador de Texas (AGN, Correspondencia de virreyes, vol. 5, f. 80), o, en otro caso, de 1770, referido ahora a la “provincia de Yucatán” (AGN, Correspondencia de virreyes, vol. 4, fs. 330-330vta). Para el proceso de delimitación de las intendencias novohispanas y sus cambios, acompañado de una ilustrativa cartografía, consúltese Commons, *Las intendencias de la Nueva España*, 1993.

⁷⁹ El artículo 1o. de ordenanza de 1786 afirmaba: “que en lo sucesivo se entienda por una sola provincia el territorio o demarcación de cada intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser capital [...], quedando las que en la actualidad se titulan provincias con la denominación de partidos, y conservando estos el nombre que tienen aquellas”. *Real ordenanza*, 1786, pp. 2-3.

⁸⁰ Para la conformación de las subdelegaciones y el papel jugado por los subdelegados novohispanos, así como su comparación con otras experiencias indianas, destacamos: Diego-Fernández Sotelo, Gutiérrez Lorenzo y Arrijoa Díaz Viruell (coords.), *De reinos y subdelegaciones*, 2014; Alcauter Guzmán, *Subdelegados y subdelegaciones*, 2017.

⁸¹ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 204.

⁸² Como ejemplo de esta denominación, referida a 1782, véase AGN, Caja matriz, volúmenes, vol. 1365.

ellas contase con una caja real, lo único que ocurrió fue que dicha tesorería pasó a denominarse *tesorería principal*. Fue lo que ocurrió con las intendencias de Arizpe, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas; todas ellas eran cajas propietarias, con excepción de Arizpe, que, con la ordenanza de 1786 adquiriría este estatus por primera vez. Sin embargo, la ordenanza creó tres intendencias de provincia sobre la antigua territorialidad de la caja real de México, a saber: Oaxaca, Puebla y Valladolid de Michoacán. Ello implicó que se tuviesen que erigir sendas tesorerías principales para cada una de las intendencias. El enorme distrito de la otrora caja real de México, que abarcaba *grasso modo* la mayor parte del territorio de las diócesis de México, Oaxaca, Puebla y Michoacán, quedó dividido en cuatro intendencias y otras tantas tesorerías (una general de ejército y provincia y tres principales de provincia). Las tres nuevas tesorerías mencionadas también tendrían la condición de tesorerías “propietarias” (art. 96o.).⁸³

El resto de cajas propietarias, que no estaban en la capital de intendencia, y las gestionadas por tenientes y oficiales subalternos, fueron asignadas a las diversas intendencias, cambiando su denominación a tesorerías *foráneas*, todas ellas antiguas cajas reales propietarias (Acapulco, Bolaños, Chihuahua, El Rosario, Pachuca, Sombrerete, Zimapán) o que se erigían como tales, merced a la ordenanza de 1786 (Campeche), *menores* (El Carmen, Perote, Saltillo, Tabasco),⁸⁴ y una *agregada* a la intendencia de Guadalajara (la del Departamento de Marina de San Blas). Adicionalmente, a esta estructura se añadieron las tesorerías que captaban los recursos de la renta de salinas (estas eran cuatro: Santander y Peñón Blanco, en la intendencia de San Luis Potosí; Tehuantepec, en la de Oaxaca; y la de Zapotillo, en la intendencia de Guadalajara), que se hicieron depender de las provincias en que se hallaban. Finalmente, había una tesorería con una condición particular, dada su lejanía y la región en que se ubicaba, la denominada “factoría” de Californias que, aunque fuera del régimen de intendentes, en términos organizativos y contables se hizo depender de la intendencia de Guadalajara.⁸⁵

Sobre estas tesorerías reorganizadas según los doce distritos de las intendencias de provincia, el intendente actuaría como jefe nato. En el caso de las administraciones de rentas presentes en su distrito (según los casos, tabaco, pólvora y naipes y alcabalas y pulques), coadyuvaría a la mejor

⁸³ *Real ordenanza*, 1786, pp. 113-114.

⁸⁴ En la década de 1790 se crearía una tesorería agregada, en este caso a la intendencia de San Luis Potosí: la de Saltillo. TePaske y Klein, *Ingresos y egresos*, 1986-1988, vols. I y II.

⁸⁵ Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 96-97.

Mapa 1. Estructura y distribución territorial de las tesorerías del Erario regio de Nueva

España según el orden impuesto por la ordenanza de intendentes de Nueva España de 1786



Fuente: AGI, México, leg. 1588 y 2034. Digitalizado por Rodrigo Gordo de la Huerta.

recolección y administración de dichos ramos. Sin embargo, todas estas rentas deberían depositar los fondos que colectasen en cada provincia en las cajas de la intendencia, con excepción del ramo del estanco de tabacos (art. 130).⁸⁶ Más aún, el intendente podría girar y trasladar por sí mismo caudales en su provincia para los usos que fuesen necesarios, lo cual le daba una gran autoridad a efectos del ejercicio del gasto, toda vez que en el caso de tener que movilizar recursos fuera de su distrito tenía que recibir la autorización del superintendente subdelegado (art. 180^o).⁸⁷ Todos estos aspectos son ejemplos de la nueva territorialidad hacendaria que impuso la ordenanza de intendentes de 1786.

La instauración de una nueva jerarquía de mando, la transferencia de la jurisdicción contenciosa y la articulación de una nueva territorialidad fueron los componentes básicos de la reconfiguración del régimen de gobierno del Erario regio de Nueva España, que se planteó en la ordenanza de intendentes de 1786. En ella se percibe que muchas de las experiencias previas (*v.g.* Ensenada, Gálvez, Cossío) no habían sido olvidadas.

Como veremos a continuación, los conflictos y contradicciones que desató su aplicación llevaron a una rectificación o moderación en sus alcances, un elemento que ha sido destacado de manera general por la historiografía,⁸⁸ pero también, y menos subrayado, a una profundización y desarrollo de aspectos presentes en dicha norma, como respuesta a las lagunas o indefiniciones que contenía, con el binomio económico-gubernativo y contencioso como punto focal.

⁸⁶ *Real ordenanza*, 1786, p. 315.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 129.

⁸⁸ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, y Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999.

CAPÍTULO 9.
¿QUIÉN GOBIERNA EL ERARIO REGIO?
CONTRADICCIONES Y RESPUESTAS
ANTE EL RÉGIMEN DE INTENDENTES DE
PROVINCIA (1787-1810)

Sin esperar siquiera a que se publicase la ordenanza de intendentes de Nueva España, el secretario de Indias realizó gestiones para el nombramiento regio de los primeros intendentes de provincia novohispanos. Para ello, Gálvez se basó en la ordenanza del virreinato de Buenos Aires de 1782. En mayo de 1785, el monarca expidió el título de gobernador intendente de provincia del reino de Nueva Vizcaya, con sede en Durango, al coronel Felipe Díaz de Ortega, mientras que, en octubre del mismo año, procedió a otorgar el título de intendente de la provincia de Puebla de los Ángeles al teniente coronel Manuel de Flon y Tejada. En octubre de 1786 se produjo al nombramiento del intendente de la provincia de Valladolid de Michoacán, eligiéndose para tal efecto al teniente coronel Juan Antonio de Riaño y Bárcena.¹ Sin embargo, la nueva cúspide del Gazofilacio regio novohispano, su intendente general *subdelegado*, sólo sería nombrado tras expedirse la ordenanza, lo cual se produjo, como sabemos, el 4 de diciembre de 1786. Con ello arrancaba la instauración general de un nuevo régimen de gobierno hacendario, desatándose a raíz de ello conflictos y contradicciones que detonarían respuestas, tanto en el ámbito virreinal como en el conjunto de los Erarios regios indianos de las Monarquía hispánica.

¹ Para la nómina de los intendentes de provincia novohispanos y la fecha de expedición de sus nombramientos: Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, pp. 211-215. Para una síntesis biográfica de todos ellos: Navarro García, *Servidores del Rey*, 2009.

EL SUPERINTENDENTE SUBDELEGADO DE REAL HACIENDA E INTENDENTE GENERAL DE EJÉRCITO Y REAL HACIENDA DE MÉXICO: FERNANDO JOSÉ MANGINO (1787-1788)

Los títulos contemplados en el nombramiento del “intendente de Ejército y Real Hacienda del Reino de Nueva España, superintendente subdelegado de ella y corregidor de México”, fueron expedidos por Carlos III el 24 de enero de 1787. Su primer titular, Fernando José Mangino Fernández de Lima, tomó posesión y juró dichos empleos el 7 de mayo de 1787.² Pocos días después, el 12 de mayo de ese año, el arzobispo virrey de Nueva España, Alonso Núñez de Haro y Peralta, publicó un bando en la ciudad de México en el que informaba que

Por cuanto a consecuencia de real cédula de 4 de diciembre del año próximo pasado en que se ha dignado el rey resolver la erección de intendencias en este reino, ha venido S.M. en nombrar para la general de ejército y Real Hacienda de él, que ha de establecerse en esta capital, al señor don Fernando José Mangino, con la superintendencia de Real Hacienda del mismo reino en calidad de subdelegado del Excmo. señor marqués de Sonora, secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias, y superintendente general absoluto de ella en estos dominios, dependiente solo de sus órdenes.³

Como aclaró el arzobispo virrey en su bando, la Intendencia General de Ejército y Real Hacienda otorgada a Mangino era la que en la ordenanza se señalaba que se debía instalar en la capital virreinal (art. 1o.),⁴ a la cual quedaban asociados dos encargos más: el de superintendente subdelegado de Real Hacienda, en este caso, como hemos señalado, con sujeción a la superintendencia general, y el corregimiento de México. ¿Con qué méritos contaba Mangino para acceder a tan elevados cargos?

² “Relación de los méritos y servicios del señor Don Fernando José Mangino, caballero de la real y distinguida orden española de Carlos III, intendente de ejército, y ministro de capa y espada del Real y Supremo Consejo de las Indias”, en Archivo General de Indias (en adelante AGI), Indiferente, leg. 871. Navarro García, *Servidores del Rey*, 2009, pp. 130-132. Para la problemática referida a los distintos títulos otorgados a Mangino, en especial el de “intendente general de Ejército y Real Hacienda”, véase Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 136-137.

³ Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, pp. 219-220; Rubio Gil, “Alonso Núñez”, 1968.

⁴ *Real ordenanza*, 1786, pp. 2-3.

Nacido en Sevilla el 7 de octubre de 1731,⁵ de padre genovés y madre portuguesa, ambos nobles, Mangino cursó jurisprudencia civil y canónica en la Universidad de Alcalá, de la que obtuvo el grado de bachiller en cánones, mismo que incorporó a la Universidad de Bolonia. En 1749 fue admitido como individuo de la Junta de Jurisprudencia Práctica, situada en la Casa Oratorio de Padres del Salvador de la Corte de Madrid.⁶ Allí desempeñó diversos cargos y presentó ejercicios literarios. En este centro trabaría contacto con el entonces abogado José de Gálvez, en cuyo despacho fungió como su pasante. A consulta de la Cámara de Indias de 25 de mayo de 1762, el monarca le concedió el corregimiento de Zacatlán de las Manzanas, en Nueva España, título que le fue expedido en julio de ese mismo año, jurándolo ante el Consejo de Indias en agosto. En paralelo a este cargo, y tras la llegada del visitador general, José de Gálvez, a Nueva España en 1765, fue nombrado alguacil mayor de dicha visita, con fecha de 26 de febrero de 1766.

A este cometido añadió otras comisiones: el estanco a cuenta de la Real Hacienda de los tabacos en el mencionado corregimiento de Zacatlán, logrando utilidades para la renta (8 537 pesos);⁷ y el nombramiento, el 4 de junio de 1767, para que practicase la visita de la ciudad de Valladolid de Michoacán y su provincia, por delegación del visitador general. En ese marco, pocos días después, el 12 de junio de ese año, recibió el nombramiento del virrey marqués de Croix para que verificase el extrañamiento de los jesuitas y que procediese a la ocupación de las temporalidades del Colegio de San Javier de Valladolid de Michoacán, misma que se practicó la madrugada del 25 de junio.⁸ El 9 de febrero de 1768 fue nombrado di-

⁵ Para esta semblanza las referencias fundamentales son: “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871; Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, pp. 219-220; Navarro García, *Servidores del Rey*, 2009, pp. 130-132.

⁶ La “Junta de Jurisprudencia Práctica de la Purísima Concepción” de Madrid había sido creada, por iniciativa del abogado Tomás de Azpuru, en 1742. En 1773 sería elevada por Carlos III a la condición de *Real Academia*. Risco, “Flujos y reflujos”, 1984, p. 15.

⁷ En este mismo ramo, y por enfermedad del secretario de la visita general, Francisco Machado Fiesco, colega de José de Gálvez y futuro contador general de Indias, trabajó en el arreglo general de dicho monopolio. “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

⁸ En el informe que redactó el visitador José de Gálvez sobre estos hechos en diciembre de 1767 calificó a Mangino como “puntualísimo ejecutor de la expulsión de los jesuitas en Valladolid”. Gálvez, *Informe sobre las rebeliones*, 1990, p. 67. De hecho, Mangino se encargó de aprontar tropas para que fuesen mandadas a Guanajuato, en apoyo de la expedición de castigo emprendida por el visitador general, y procedió al arresto de los sublevados en Pátzcuaro, instruyendo las respectivas sumarias, a la espera de sentencia de dicho visitador general. Por estas gestiones, recibió en 1769 el beneplácito del rey y la recomendación para lograr ascensos. “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

rector general de Temporalidades, cometido que tuvo que compaginar con la inspección de las fincas y bienes de Propaganda Fide en las Californias, a raíz de lo cual, en septiembre de 1770, se le encomendaría la oficina que integraría ambos cometidos: la Dirección General de Temporalidades y Misiones de Californias.

El 11 de septiembre de 1769, por orden del virrey marqués de Croix, se incorporó a la Junta de ordenanzas del Hospital Real de indios de México. En este órgano intervino en la redacción de sus nuevas ordenanzas, mismas que fueron aprobadas por Carlos III en una real cédula del 27 de octubre de 1776.

El 1 de marzo de 1767, el monarca ordenó que se elaborase un nuevo reglamento y graduación de las alcaldías mayores de Nueva España. En septiembre de 1769, Mangino recibió el encargo, en compañía de Pedro Núñez de Villavicencio, que –sabemos– ejercía entonces como superintendente de la Casa de Moneda de México. Cuando ya llevaban el arreglo de 122 alcaldías mayores de las 151 que existían en el reino, y por real orden del 10 de agosto de 1769, el monarca estableció una nueva tarea: se debía tratar y delimitar la extensión y término que debían tener cada una de las intendencias que se estaba proyectando instaurar en Nueva España, las cuales debían sustituir a las mencionadas alcaldías mayores. Ante esta orden regia, se formó una junta compuesta por el virrey, el visitador general, varios oidores de la Audiencia de México, entre otras personas, la cual dictaminó que los mencionados Mangino y Villavicencio debían encargarse de su realización.⁹ El 23 de agosto de 1769 remitieron al virrey el plan en el cual señalaron las alcaldías mayores que debía tener cada una de las intendencias de ejército y de provincia del reino de Nueva España, el de Nueva Galicia y Nueva Vizcaya, distribución que recibió la aprobación del virrey y el soberano y que vio la luz cuando se promulgó la real ordenanza de intendentes de 1786.

Siguiendo con su carrera de ascensos y acumulación de encargos, el 28 de julio de 1770 fue nombrado por el virrey marqués de Croix ministro de la Junta del Monte Pío de ministros de México. El 2 de septiembre de 1770, el mismo virrey le confirió interinamente la Contaduría General de Tributos de Nueva España. Cinco años después se le otorgó esta plaza en propiedad, expidiéndole su título según real orden del 18 de julio de 1775.

⁹ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 27.

Por real decreto del 19 de febrero de 1776, ante la avanzada edad y el estado de salud precario de Pedro Núñez de Villavicencio, fue nombrado superintendente sustituto de la Casa de Moneda de México, concediéndole a continuación honores de ministro del Tribunal de Cuentas de México, títulos que le fueron expedidos con fecha del 12 y 14 de agosto de 1776. Por renuncia del mencionado Villavicencio, el 18 de enero de 1777 fue comisionado interinamente como juez de media anata y lanzas por el virrey Bucareli y Ursúa. Por tan elevados méritos, según la real orden del 7 de febrero de 1777, se le comunicó que el monarca le había concedido honores de ministro de capa y espada del Consejo de Hacienda. En mayo de 1777, tras fallecer Villavicencio, fue nombrado superintendente propietario de la Casa de Moneda de México, en cuyo seno instauraría una Caja General de Depósitos,¹⁰ y en octubre de ese mismo año, se le otorgó en propiedad la encomienda como juez de media anata y lanzas. El 22 de agosto de 1777 resolvió el monarca que, una vez que quedase vacante la administración general de azogues del reino, comisión desempeñada entonces por el oidor Domingo Valcárcel, dicho empleo se uniese al del superintendente de la Casa de Moneda de México. Sin haberse producido tal vacancia, y ante los achaques de Valcárcel, el rey procedió a nombrar a Mangino, mediante real orden del 4 de octubre de 1782, como subdelegado del superintendente del ramo de azogues de Nueva España. Tras la renuncia de Valcárcel tomó posesión del cargo como superintendente general de dicha renta, con fecha de 16 de diciembre de 1782.

En el marco de la guerra que se libró contra Gran Bretaña, con motivo de la rebelión de las Trece Colonias, el virrey Martín de Mayorga encargó a Mangino el 3 de julio de 1780 que formase junta en su domicilio de la Casa de Moneda con el fin de aprontar los más de 4 500 000 pesos que, sin dilación, se necesitaban para sufragar el gasto de la armada que iba a arribar a La Habana, el pago de situados externos y los envíos previstos a España. El 5 de dicho mes pudo informar al virrey que, como resultado de la junta convocada por él, la renta del tabaco pondría a disposición del virrey 600 000 pesos, los oficiales de la caja real de México 450 000 pesos,

¹⁰ Como afirmó Magino, gracias a ello “se ha logrado no solo la seguridad de los caudales que allí se custodian, sino que los interesados no tienen que satisfacer cosa alguna, aun para la constancia de depósito, al paso que el rey tiene allí en caso de urgencia caudales de pronto, que son luego reintegrados, mediante que nunca cesa la labor de moneda, con cuyo establecimiento ha recibido y recibe el Público considerables beneficios de su celo”. “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

la Dirección General de Alcabalas y Pulques 400 000 pesos, toda vez que la Casa de Moneda, comandada por él mismo, aportaría 1 550 000 pesos, suma que abarcaba parte de su fondo dotal para acuñaciones y de 480 000 pesos que había depositados en ella, estos últimos a título de reintegro. Recibida esa información, el virrey Mayorga le agradeció los servicios prestados, “diciendo le había sacado de tan graves cuidados”. Con motivo de esta contienda, Mangino aportó graciosamente al soberano un donativo de 1 012 pesos “en manifestación de fidelidad, para ocurrir a las urgencias con que a la sazón se hallaba el Real Patrimonio con motivo de la guerra con la Nación Británica”.¹¹

Habiendo decretado el rey en julio de 1778 la incorporación del oficio de apartador de oro y plata, mismo que detentaba la familia Fagoaga, se ordenó también que se formasen ordenanzas específicas para tal ramo del Erario regio. Por la conexión que tenía esta actividad con la Casa de Moneda, se estableció que Mangino debía proceder a ello. En virtud de ello las formó y mandó al virrey Mayorga en enero de 1780,¹² recibiendo la aprobación del soberano en una real orden del 28 de octubre de 1783.

En su desempeño como superintendente general de la renta de azogues, Mangino redactó nuevas ordenanzas “para la administración, dirección y gobierno de este importante ramo de Real Hacienda”, las cuales remitió al virrey Mayorga con fecha del 30 de septiembre de 1783, quien ordenó que se observasen de manera interina, hasta la aprobación del monarca.

Estas eran las credenciales que tuvo Fernando José Mangino para recibir el encargo de superintendente subdelegado de Real Hacienda, intendente general de Ejército y Real Hacienda y corregidor de México. Era claro que había sido hechura de Gálvez,¹³ desde su tiempo como pasante en su despacho de Madrid. Allí pudo realizar su labor al contar con una sólida formación jurisprudencial en cánones y leyes y por la pericia lograda en la práctica profesional. Su primer contacto con Nueva España fue un cargo de poco relumbré, corregidor en una localidad de mediana importancia en Nueva España. Parece evidente también que pudo medrar a la sombra de Gálvez, durante la visita general, comprometiéndose claramente con ella y con la expulsión de la Compañía de Jesús, la incautación de sus bienes temporales y la represión de las rebeliones que acaecieron en Nueva España en

¹¹ “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

¹² Fonseca y Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, 1845, t. 1, p. 296.

¹³ Castejón, “Reformar el imperio”, 2017, pp. 802-803.

1767. Poco después, y asociado al proyecto de instaurar el régimen de intendencias, tuvo una participación en el arreglo de la extensión y composición de los distritos que deberían abarcar las intendencias que se proyectaban para Nueva España, una tarea que logró llevar a cabo gracias al conocimiento que había logrado previamente en la comisión recibida para formar el reglamento y graduación de alcaldías mayores del virreinato. En este sentido, era conocedor de la estructura territorial del gobierno jurisdiccional.

En la esfera de las rentas del Real Haber, Mangino había tenido contacto directo con el estanco del tabaco, el tributo de indios y castas, la Casa de Moneda de México y el estanco de azogues, es decir, con todos los grandes ramos del Erario regio con excepción de la renta de alcabalas y pulques. A ello se unía su experiencia en ramos menores como las rentas de lanzas y medias anatas, la oficina del apartado de metales, además de participar en la conformación de algunos ramos ajenos, es decir, gestionados y protegidos por la Real Hacienda, sin ser ella misma su titular: el montepío de ministros y el ramo de temporalidades y misiones de Californias. Finalmente, pero no menos importante, había mostrado capacidad para aprontar recursos extraordinarios en casos de urgencia, como la guerra.

La suma de todos estos atributos hacía de Mangino un actor dotado de experiencia sobre el terreno, conocedor de la estructura y contexto político y hacendario del virreinato, además de poseer una notable capacidad de mando, gestión e interlocución en el seno del Erario regio. A diferencia de muchos de los intendentes de provincia que arribarían a Nueva España entre 1786 y 1788, Mangino era un hombre con larga trayectoria en el virreinato, con casi dos decenios de carrera al servicio de la corona. La fidelidad al marqués de Sonora fue capital, condición necesaria, sí, pero también había conocimientos, capacidades y una trayectoria que avalaban su designación.

Mangino tomó posesión de sus cargos el 7 de mayo de 1787 y procedió inmediatamente a organizar *ex novo* unas oficinas que no existían previamente: la de la superintendencia subdelegada de Real Hacienda y la de la intendencia general de Ejército y Real Hacienda de México. Desde el primer momento se valió, dato relevante, de los servicios de los cuatro oficiales que Pedro Antonio de Cossío había traído desde Veracruz para que le apoyasen en su gestión como secretario de cámara del virreinato y superintendente secreto de Real Hacienda. En este contexto, Mangino creó tres cargos que serán claves para su gestión: su propia secretaría y dos notarías,

la de la superintendencia subdelegada y la de la intendencia de México, con sendos asesores letrados.¹⁴

A partir de ese momento, entró en una febril actividad en la que tuvo que compaginar la superintendencia subdelegada y la intendencia provincial. Varios ejemplos lo ilustran. Por lo que atañe a la contabilidad, estaba el tema de la introducción de la partida doble en las diversas tesorerías del Erario regio de Nueva España,¹⁵ una norma que, en principio, no afectaba a la Casa de Moneda. A pesar de ello, el punto fue discutido en la Junta Superior de Real Hacienda y se llegó a considerar que había que proceder a ello también en la ceca mexicana.¹⁶ Acometió asimismo las primeras labores para la formación del libro de la razón general del Erario regio de Nueva España, previsto en la ordenanza de intendentes de 1786 (art. 109o.).¹⁷ Por lo que atañe a su función como intendente de México, ordenó la elaboración de los estados de las tesorerías de su provincia, lo cual implicaba no sólo los de la caja principal de México y foráneas (Zimapan, Pachuca, Acapulco), sino también los de las administraciones de rentas presentes en su intendencia (aduana de México, alcabalas y pulques foráneos, tabaco, pólvora y naipes, lotería, etc.), una información que, como superintendente, remitió también al secretario de Indias.¹⁸ En este mismo rubro, transmitió toda la información que iban recopilando los intendentes de provincia, por ejemplo, la de Durango, que era desempeñada por Felipe Díaz de Ortega. Lo relevante aquí es apreciar cómo el intendente controlaba toda la Real Hacienda en su provincia, pudiendo aportar información expedita que no quedaba limitada a un análisis por ramos o tesorerías aisladas, algo típico hasta entonces. Desde los órganos de gobierno y transmisión de la información de la intendencia se lograba una visión global que arrancaba en las provincias, pasaba por el superinten-

¹⁴ Brading, *Miñeros y comerciantes*, 1975, p. 99.

¹⁵ Para este proceso, consultar a Donoso Anes, “Estudio histórico”, 1997 y “Nuevo método”, 1999; Sánchez Santiró, “La contabilidad de la Tesorería”, 2021.

¹⁶ Carta de 7 de septiembre de Mangino al secretario de Indias. “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España da cuenta con testimonio del expediente formado sobre establecer en la Real Casa de Moneda el nuevo método de cuenta y razón”, en AGI, México, leg. 1978.

¹⁷ Desde julio de 1787 giró instrucciones a los intendentes para que emprendiesen esa tarea. Para el accidentado proceso, en el fondo fallido, de la elaboración de este instrumento de gobierno de la Real Hacienda, consúltese Sánchez Santiró, “Los libros de la razón”, 2017.

¹⁸ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España acompaña nueve estados de los cortes hechos en 1º de septiembre en las tesorerías general de México, aduana, alcabalas y pulques foráneos, tabaco, pólvora y naipes, lotería, Pachuca y Zimapan”, 8 de septiembre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

dente subdelegado y fluía hasta el secretario de Indias.¹⁹ Si esto era sobre una intendencia, igual procedimiento siguió Mangino con el conjunto del Erario regio de Nueva España,²⁰ generando informes que, en ocasiones, aportaban una visión de mediano plazo (*v.g.* quinquenios)²¹ con el fin de ponderar los avances o retrocesos en el Real Haber.²²

Atendió también cuestiones de sueldos²³ y nombramientos de empleados de rentas,²⁴ controló el cumplimiento de las tareas de los ministros de las tesorerías, dada su condición de comisarios de guerra, en el sentido de la obligación de formar revistas y extractos de tropas. Estos instrumentos eran elementos básicos para el control del gasto de guerra (*prest* de la tropa y salarios de la oficialidad).²⁵ Y, claro está, en otro ejemplo de su actividad, tuvo que dirimir en las pugnas que se entablaron entre los in-

¹⁹ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España, acompaña los estados de la Tesorería principal, administración de alcabalas y factoría de tabacos, pólvora y naipes de Durango de 1º de septiembre”, 24 de septiembre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

²⁰ En junio de 1787, sin haber cumplido todavía un mes en el cargo, Mangino solicitó al Tribunal de Cuentas la formación de un “Estado que mostraste con exactitud el de todas las rentas y derechos del Erario, refiriendo sus empeños y obligaciones, con expresión de causas y origen”. Sánchez Santiró, “Los libros de la razón”, 2017.

²¹ La elaboración de este tipo de informes, por lo general quinquenales, tenía larga tradición en el Erario regio de Nueva España (como mero ejemplo, véase Sánchez Santiró, *Relaciones de valores*, 2014). La novedad, por tanto, no era en sí el reporte, ni su temporalidad, sino la autoridad que lo confeccionaba, con base en las facultades que detentaba.

²² “Un estado de valores y distribución de las rentas reales de Nueva España deducido del adjunto quinquenio de 1780 a 1784, bajo las diferencias que se anotaron al fin, y figurados los remisibles ultramarinos con arreglo a las últimas disposiciones, todo para demostrar la actual constitución de este Erario por productos, gastos y cargas correspondientes”, 25 de octubre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

²³ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España da cuenta con testimonio del expediente seguido de resultados de la publicación del Real Decreto de 17 de febrero sobre el medio sueldo que deben gozar los empleados en cualquiera clase del estado que use de licencia y ninguno si obtuvieren prórroga”, 20 de octubre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

²⁴ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España da cuenta con testimonio de haber nombrado por contador real de diezmos y cuadrantes de la Santa Iglesia de México a Don José de Rada”, 24 de septiembre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

²⁵ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España acompaña extractos de revista pasada al pie veterano del batallón de milicias de Michoacán en 13 de septiembre”, 24 de septiembre de 1787, en AGI, México, leg. 1978. Sobre este cometido, cabe señalar que no coincidimos con el parecer de Horst Pietschmann (*Las reformas borbónicas*, 1996, p. 205) cuando señala: “Si bien [la ordenanza] les retiró a los ministros de Real Hacienda la facultad judicial en asuntos financieros, por otra parte la Ordenanza les transfirió además un cargo nuevo [...]. Por medio del artículo 282, se nombró a estos funcionarios en general “comisarios de guerra.” Al respecto, hay que señalar que la figura de los comisarios de guerra ya existía en Nueva España, al menos, desde principios del siglo XVIII y estaba encomendada a los oficiales de las cajas reales. Sánchez Santiró, “El comisario de guerra”, 2021.

tendientes y los administradores de rentas,²⁶ un aspecto que trataremos con cierto detalle más adelante.

Sobre la conflictividad desatada, cabe señalar que también hubo choques por competencias con el arzobispo virrey, por ejemplo, en relación con la Casa de Moneda o con el ejercicio de ciertas partidas para el pago del montepío militar (en este caso, con base en el nombramiento que tenía Mangino como intendente de ejército), nada que no formase parte de la propia lógica de los conflictos cotidianos que periódicamente se originaban en el marco del orden jurisdiccional de gobierno existente.²⁷

Al hacer un balance de sus labores en diciembre de 1787, Mangino pudo informar al secretario de Indias que, entre mayo y diciembre de ese año, su Secretaría de Cámara había logrado tramitar 2 953 expedientes, oficios y representaciones referidos a la superintendencia subdelegada y a la intendencia general de México,²⁸ una cifra que avalaba el ímpetu, alcance y profundidad de su febril actividad.

A pesar de los claros avances logrados por Mangino, la superintendencia general de Real Hacienda, como encargo separado de la figura del virrey no pudo superar un evento fundamental, cuando apenas hacía unos meses se había echado a andar: el 17 de junio de 1787 fallecía sorpresivamente el principal valedor del régimen de intendencias en Indias, José de Gálvez, secretario de Indias. En una rápida secuencia, se procedió a desmontar mucho de lo realizado por el marqués de Sonora, comenzando por la propia Secretaría del Despacho Universal de Indias. Por real decreto del 8 de julio de ese mismo año, sin haber pasado siquiera un mes, desaparecía esta entidad y se creaban en su lugar dos secretarías: una de Gracia, Justicia y Asuntos Eclesiásticos de Indias y la otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación de Indias. El encargado de esta última fue el almirante Antonio Valdés y Bazán, quien previamente ocupaba la Secretaría de Marina.²⁹

²⁶ “El superintendente subdelegado de Real Hacienda de Nueva España da cuenta con testimonio de haber declarado la Junta Superior que pertenece a las Direcciones de Rentas como punto económico la recepción y subrogación de fianzas”, 22 de octubre de 1787, en AGI, México, leg. 1978.

²⁷ Brading, *Miñeros y comerciantes*, 1975, pp. 99-100. La causa de guerra no aclaraba los alcances y relaciones que debía haber entre el intendente de guerra de México y el virrey, en este caso dada su condición de capitán general de Nueva España. Para las relaciones de Mangino con el virrey arzobispo y la Junta Superior de Real Hacienda, consúltese a Galván Hernández, “Al mejor servicio”, 2017, pp. 35, 38-39 y “La Junta Superior”, 2019, pp. 178-183.

²⁸ Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 206.

²⁹ Escudero, *Los orígenes del Consejo*, 1979. Para este nombramiento y las competencias de cada Secretaría, véase García Pérez, *El Consejo de Indias*, 1998, pp. 402-406. La división de la antigua Secretaría de Indias fue una decisión compartida incluso con antiguos amigos del marqués de

La justificación de tamaño cambio parecía una mera excusa: aligerar los numerosos encargos de la anterior entidad y de ahí la conveniencia de dividirla en dos. En realidad, este fue sólo el primer eslabón de una cadena de cambios enfocados en eliminar la enorme concentración de poder que había acumulado José de Gálvez en la Secretaría de Indias, movimientos que tuvieron su repercusión en la manera en que se había introducido el régimen de intendentes de provincia en los virreinos de Buenos Aires, Perú y Nueva España. El actor principal de estas transformaciones en el campo de la Real Hacienda indiana sería el mencionado secretario Valdés y Fernández Bazán.³⁰

Si narramos sin solución de continuidad cambios en la estructura de gobierno de la Monarquía y en varios virreinos indios es debido a que las modificaciones que iba a experimentar el régimen de intendentes de Nueva España no pueden ser explicadas desde lo acontecido meramente en el propio reino novohispano. Si bien los tiempos y ritmos de los cambios vendrían marcados por las circunstancias locales, el sentido y profundidad de estos trascendían lo ocurrido en un espacio específico de la Monarquía, más aún si tenemos en cuenta que, al año siguiente, el 14 de diciembre de 1788, se produciría la muerte de Carlos III. Tras ambos fallecimientos se observa una reconfiguración política muy profunda que no sólo implicó un cambio en los equipos de gobierno, sino también en el orden de prioridades y en la valoración de la trayectoria seguida desde 1776. Si en 1787 la Secretaría de Indias se dividía en dos, como acabamos de señalar, en 1790, merced a un real decreto de Carlos IV del 25 de abril de dicho año, se incorporaban ambas dependencias a otras secretarías conformadas únicamente a partir de materias de gobierno, con lo que se abandonaba la previa estructura mixta basada en ramos o materias de gobierno (guerra, hacienda, justicia, marina, etc.) y territorios (Indias, España). A partir de ese año, la cabeza institucional del Erario regio se hallaría en la Secretaría de Hacienda, en tanto en cuanto su dependencia acumulaba entre sus diversos cargos la superinten-

Sonora (fue el caso del conde de Floridablanca o de Pedro de Lerena). Dubet y Sánchez Santiró, *Erarios regios*, 2022, pp. 110-111.

³⁰ La secuencia de acciones que muestra una parte de la historiografía (Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 115-116, Brading, *Mineros y comerciantes*, 1975, p. 100), en el sentido de que la postura de Valdés y Bazán de hacer desaparecer la superintendencia subdelegada y reformar el régimen de intendentes fue el resultado de la impresión que provocaron en él los informes de antiguos opositores de José de Gálvez (*v.g.* el conde de Tēpa, entonces miembro del Consejo de Indias), sin negar su influjo, creemos que sólo muestra una parte de las motivaciones.

dencia general de Real Hacienda,³¹ encabezada entonces por Pedro López Lerena (1785-1792).³² En este orden de cambios profundos se produciría también el reposicionamiento del Consejo de Indias y, como veremos, la restitución de poderes a los virreyes indianos.³³

Por lo que atañe a Nueva España, la sucesión de eventos fue igualmente rápida. El 29 de septiembre de 1787, el secretario de Guerra e Indias, Valdés, escribía al virrey Manuel Antonio Flórez (1787-1789) indicando que Mangino debía abandonar su cargo como superintendente subdelegado y volver a España.³⁴ La formalización de tal decisión se produjo en una real cédula de 2 de octubre de 1787, según la cual Fernando José Mangino había obtenido una plaza efectiva (es decir, no honoraria) de ministro de capa y espada en el Consejo de Indias.³⁵ Lo que era presentado como un ascenso, y en efecto lo era para Mangino, iba acompañado de una orden taxativa. En palabras de Eusebio Ventura Beleña, antiguo colaborador de José de Gálvez en la visita general, ese nombramiento era “con prevención de que desde luego entregase al actual Excmo. señor virrey la superintendencia subdelegada e intendencia particular de esta capital y su provincia que servía, para que por ahora las despache S. Exc.^a en unión del virreinato”.³⁶ El cambio en las secretarías (número, distribución de tareas, etc.) fue paralelo pues a reformas profundas en el régimen de intendentes. En este sentido, el virrey Flórez tuvo que asumir la superintendencia subdelegada de Real Hacienda. Bajo esta misma lógica, poco tiempo después, los superintendentes subdelegados de Buenos Aires (Francisco de Paula Sanz) y Lima (Jorge Escobedo Alarcón) tuvieron que ceder la superintendencia a los respectivos virreyes (marqués de Loreto y Teodoro de Croix).³⁷

Sin embargo, el virrey de Nueva España no sólo recibió dicha superintendencia, también tuvo que aceptar un cargo que intentó evitar de manera reiterada: la intendencia general de Ejército y Real Hacienda de

³¹ García Pérez, *El Consejo de Indias*, 1998, pp. 406-409; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 58-64.

³² Dubet y Solbes Ferri, *El rey, el ministro*, 2019, p. 561.

³³ Castejón, “Su majestad quiere saber”, 2020, pp. 49-50.

³⁴ Para el gobierno virreinal de Flórez, quien previamente se había desempeñado como virrey del Nuevo Reino de Granada, y sus relaciones con Mangino, véase Rodríguez Baena, “Manuel Antonio Flórez”, 1972.

³⁵ “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

³⁶ Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 99.

³⁷ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 117-118.

México.³⁸ Así se entiende que, hasta su partida a España,³⁹ Mangino continuase inmiscuido en asuntos del Erario regio. De hecho, tenemos constancia de que todavía en enero de 1788 despachaba con el virrey Flórez sobre asuntos de Real Hacienda.⁴⁰ Con su partida se abría una nueva etapa para el gobierno del Real Haber novohispano.

UN RÉGIMEN DE GOBIERNO EN TRANSFORMACIÓN: EL RETORNO DEL VIRREY, EL MENOSCABO DE LOS INTENDENTES Y SU PUGNA CON LOS MINISTROS Y DIRECTORES DE RENTAS (1787-1801)

El elemento que más destaca de estos cambios es el que se refiere a la incorporación de la superintendencia subdelegada al virrey de Nueva España. Con ello, las autoridades de la Corte hacían eco de un pensamiento muy extendido en materia de gobierno del Erario regio. Bajo la analogía corporativa era monstruoso que un cuerpo tuviese dos cabezas, es decir, el virrey y el superintendente subdelegado.⁴¹ Sin entrar en los vericuetos de declaraciones genéricas presentes en la ordenanza de 1786 referidas a la “superior autoridad y omnímodas facultades” de los virreyes (art. 2o.), fue evidente para los coetáneos que la ordenanza implicó un menoscabo a su posición. No sólo eso, la introducción de una bicefalia era vista como algo contraproducente para la correcta marcha del Reino y la Real Hacienda. Un claro ejemplo de ello fue el escrito anónimo titulado “Justa repulsa del Reglamento de Intendencias de cuatro de diciembre de 1786”, fechado el 1 de julio de 1787,⁴² es decir, cuando todavía estaba vigente en su plenitud la ordenanza novohispana. En él se afirmaba:

³⁸ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, p. 270.

³⁹ Su arribo a España se produjo el 25 de julio de 1788. “Relación de los méritos y servicios...”, en AGI, Indiferente, leg. 871.

⁴⁰ Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 102.

⁴¹ Para estas expresiones previas a la década de 1780, véase Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 20 y 27.

⁴² “Justa repulsa del Reglamento de Intendencias de cuatro de diciembre de 1786. Motivos en que se funda. Providencias que debieron tomarse con anticipación, para que fuese menos difícil el establecimiento y reglas que se prescriben para que pueda ser útil al Rey, y a los vasallos. Sirve también de Apéndice a las Enfermedades Políticas y remedios para su curación del mismo Autor. Parte 6^a” de 1º de julio de 1787, en Biblioteca Nacional de España (en adelante BNE), mss. 19666. Publicado en Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, pp. 229-284. Esta obra ha sido atribuida a Hipólito de Villarreal, otro antiguo colaborador de José de Gálvez en la visita general. En este caso,

La primera herida del reglamento se dirige a suprimir las facultades a los Virreyes con ofensa de su dignidad y carácter; y no parece buen principio para el Gobierno y dirección de un Reino a estar al tiro a la cabeza, para que la sustituyan los pies y que estos ejerzan las funciones de ella. Este procedimiento por más que se procure disculpar nunca podrá tener visos de acierto. *El Cuerpo Político de la Nueva España se ha gobernado siempre por una cabeza, cual ha sido el virrey*, con todo el lleno de sus facultades que son anexas a su Superioridad, y que le han concedido las leyes desde su establecimiento.⁴³

Dentro de la analogía corporativa, mayor defensa de las facultades del virrey no podía haber; una defensa que invocaba entre sus argumentos el sustento de la tradición. El corolario de esta crítica era la idea del despojo padecido por los virreyes en relación con la superintendencia de Real Hacienda, “siendo esta operación una de las primeras atenciones y prerrogativas de un virrey en calidad de tal, es visto el notorio agravio que se hace a su Autoridad dejándole reducido a la clase de un mero gobernador y capitán general de provincia”.⁴⁴ Era pues necesario rectificar y desandar el camino. Eso fue lo que se hizo en octubre de 1787.

Por lo que atañe a las intendencias, el virrey Flórez claramente optó por bloquear la expansión del sistema. De tal suerte, impidió a inicios de 1788 que el intendente nombrado por José de Gálvez en abril de 1787 para una nueva intendencia en la provincia de Sinaloa tomase posesión del cargo, logrando de facto con ello que no se estableciese una nueva jurisdicción. Esta medida fue ratificada por la corona en junio de 1789. En este mismo sentido, Flórez llegó a proponer la abolición de alguna de las intendencias establecidas, como hizo con la de Zacatecas, aduciendo en este caso el ahorro que se lograría, algo que finalmente no se llevó a cabo.⁴⁵ En relación con la intendencia de ejército y provincia de México y el cargo de corregidor que llevaba asociado, su actitud fue dilatoria, albergando la esperanza de que tal vez llegase la desaparición de las intendencias. Mientras tanto, alegando problemas derivados de los achaques de su edad, se

la que acometió como delegado de Gálvez en el puerto de Acapulco durante el bieno 1766-1767. Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), Consejos, Consejo de Indias, leg. 20730. Bertrand, “Les réformes administratives”, 2011.

⁴³ “Justa repulsa del Reglamento...”, en BNE, mss. 19666, f. 35. Las cursivas son nuestras.

⁴⁴ *Ibid.*, f. 37.

⁴⁵ Pietschmann, *Las reformas borbónicas*, 1996, pp. 119 y 133-134. Para el estudio de un nuevo intento de supresión, ya en 1789, y las causas de su fracaso, véase Guerrero Galván, “La intendencia obligada”, 2012.

resistió a desempeñar dicha intendencia.⁴⁶ No por ello dejó de emitir su parecer: superintendencia subdelegada e intendencia general de Ejército y Real Hacienda de México eran tareas imposibles de compaginar. En este contexto solicitó y logró, aunque de manera interina, que la intendencia de provincia de México se separase de sus cometidos (no así la de ejército que se mantuvo asociada al virrey). En este marco, es que se produce en junio de 1788 el nombramiento de un intendente interino para la provincia de México, el coronel Bernardo Bonavía, quien entonces ocupaba el gobierno de Texas.⁴⁷ Desde ese momento y hasta julio de 1793, ya durante el gobierno virreinal del segundo conde de Revillagigedo (1789-1794),⁴⁸ habría una continua pugna entre el cargo virreinal y la secretaría de Hacienda referida a si la superintendencia subdelegada de Real Hacienda y la intendencia de provincia de México debían ir aparejadas o no. Mediante diversos actos dilatorios (consultas reiteradas al Ministerio, misivas al soberano, solicitud de pareceres a la Junta Superior de Real Hacienda, etc.), Revillagigedo logró que la figura del intendente interino se mantuviese, aligerando así sus responsabilidades hasta que, finalmente, en julio de 1793 tuvo que extinguirla en cumplimiento de la soberana resolución. Esta intendencia de provincia, como veremos, reaparecería en 1803.⁴⁹

La separación de la intendencia provincial del virrey en su calidad de superintendente subdelegado impactó en la estructura de tesorerías. En la medida en que el diseño original de la ordenanza de 1786 no preveía tal separación, no se había planteado la necesidad de establecer normas en torno al control de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda del reino y la Tesorería de la provincia de México. Al erigirse separadamente tal intendencia, hubo que hacerlo. En este sentido, en 1788 se estableció que los fondos de las rentas que tuvieran su origen en la capital o llegasen desde las otras tesorerías provinciales a ella, se depositarían en la Tesorería General, siendo controladas por el superintendente subdelegado, mientras que los ingresos generados en las cajas foráneas de la intendencia de México (Acapulco, Pachuca y Zimapán) y las que emanasen de las diversas

⁴⁶ Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 202.

⁴⁷ Rodríguez Baena, "Manuel Antonio Flórez", 1972, p. 73, y Gutiérrez del Arroyo, "El nuevo régimen", 1989, pp. 95-96.

⁴⁸ Díaz-Trechuelo Spínola, Pajarón Parody y Rubio Gil, "Juan Vicente", 1972.

⁴⁹ Gutiérrez del Arroyo, "El nuevo régimen", 1989, pp. 96-97.

administraciones de rentas en dicho espacio, irían a la Tesorería provincial de México, quedando, pues, supeditados al intendente de provincia.⁵⁰

En la medida en que el régimen de intendencias se mantuvo en Nueva España,⁵¹ las contradicciones y tensiones derivadas del orden de gobierno que introducía se hicieron patentes. En este ámbito, fueron una constante en los conflictos que se entablaron la jurisdicción contenciosa, y más específicamente, la delimitación de qué abarcaba esta, cómo se ejercía y, sobre todo, quién la detentaba. En ello se dirimía un punto central: ¿quién gobernaba el Erario regio? Algunos ejemplos lo ilustran.

A lo largo de 1789, algunos administradores de la renta de alcabalas expusieron dudas en torno a la manera de colectarla. En ese trámite, la Dirección General de Alcabalas y Pulques atrajo expedientes relativos a esta materia y citó a contribuyentes en relación con lo que consideraba eran adeudos dudosos. Esos actos de citación a causantes e integración de expedientes en su oficina provocaron la queja de los intendentes, dado que esas acciones eran propias de la jurisdicción privativa que tenían los intendentes de provincia. En ese tenor, la Junta Superior de Real Hacienda expidió una resolución en la que se ordenaba a dicha Dirección que se abstuviese de realizar esos procedimientos. De hecho, se dispuso que, cuando se generasen dudas en materia de adeudos y ella misma no pudiese resolverlas con base en su abogado fiscal y el asesor de la renta, debía remitir todo al intendente de provincia donde hubiese surgido la duda para que, en el uso de sus facultades, resolviese.⁵²

Entre marzo y abril de 1792 se desató una dura pugna entre el intendente de provincia interino de México, Bernardo Bonavia, y los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, Luis Gutiérrez y Juan de Aranda, respectivamente. Su causa inmediata fueron los adeudos en que había incurrido el asentista del estanco de nieve de la ciudad de México, Luis Páez de Mendoza. A finales de 1791, sobre un pago anual comprometido de 19 625 pesos, había un faltante considerable (9 812 pesos 4 reales). Los ministros habían realizado, según informaron, varios “requerimientos” extrajudiciales sin haber logrado el pago. En ese momento, el asentista notificó los hechos al intendente, quien, al observar el tono y

⁵⁰ AGN, Real Hacienda, vol. 59, exp. 5.

⁵¹ Ya vimos que el virrey Flórez esperaba que se aboliese allí este régimen. De hecho, así ocurrió en Filipinas. Introducida en el archipiélago entre 1783 y 1785, la intendencia finalmente desapareció en octubre de 1787. Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 49-50 y 117.

⁵² *La Nueva Galicia*, 2009, t. II, s. p., ítem 167.

características de los documentos consideró que los ministros de la Tesorería se habían extralimitado, pues “el librar despachos no es otra cosa que proceder contenciosamente”, con el agravante –afirmó– de que todo esto se había hecho sin informarle.⁵³ En la medida en que, afirmó Bonavia, el art. 76o. de la ordenanza estipulaba que la demanda contra los deudores al fisco debía seguirse ante el respectivo intendente o su subdelegado, se había usurpado la jurisdicción contenciosa que detentaba. Por este motivo, el intendente de México suspendió las actuaciones de los ministros de la Tesorería General. En ese trámite, ellos respondieron: “el despacho que libramos contra el asentista de la nieve de esta capital está muy distante de ser providencia contenciosa debiendo considerarse puramente coactiva y económica, por cuyo motivo creemos que Vuestra Señoría no debió suspender sus efectos con lo que nos embaraza la buena administración y recaudación de unos intereses que solo son del cargo de este ministerio”.⁵⁴

Vale la pena detenerse en dos aspectos. Efectivamente, como afirmaron los ministros de la Tesorería, ellos eran los responsables de los adeudos no cobrados, eran *su cargo*, y en ese sentido consideraban que las acciones emprendidas por el intendente los dejaban sin herramientas para cumplir su obligación. Por el contrario, y más allá del adeudo en sí, para el intendente de México dejar pasar estas acciones (expedición de despachos judiciales por cargos que no tenían jurisdicción contenciosa) era un peligroso precedente que había que atajar inmediatamente. No conocemos el resultado de la pugna, pero el acontecimiento es relevante pues trasluce dos lógicas de funcionamiento: el intendente como autoridad fiscal en su provincia y los ministros y administradores como agentes responsables en el manejo cotidiano de las rentas (alcabalas, tabaco, naipes, etc.), para lo cual pugnaban por ejercer facultades que habían disfrutado hasta 1786.⁵⁵

En este orden de cosas, es conveniente recuperar el parecer que emitió el intendente de Puebla, Manuel de Flon, relativo a cómo veía el hecho de que dos autoridades (intendentes y administradores de rentas) tuviesen injerencia en el gobierno de unos mismos ramos del Erario regio. Así, en

⁵³ “Cajas reales 1792. Sobre si los ministros de estas cajas reales pueden librar despachos ejecutivos”, en AGN, Real Hacienda, vol. 59, exp. 5.

⁵⁴ *Ibid.*, f. 67.

⁵⁵ Similares tensiones se habían producido en España entre los intendentes y los administradores-tesoreros de rentas provinciales, en especial, a partir del Ministerio de Ensenada, las cuales llevaron a un reacomodo que terminó beneficiando a los directores de rentas. Dubet, “Lerena y la reforma”, 2018 y “La reforma de la administración”, 2021.

una misiva que mandó en junio de 1792 al secretario de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, en referencia a las alcabalas, afirmó: “La Dirección de alcabalas establecida únicamente para el arreglo de administración de cuentas de S. M. (verificado ya este) solo sirve para formar con los intendentes en el ramo un monstruo de 2 cabezas, reconociendo los subalternos solo a aquella como que es la que propone los empleos.”⁵⁶ Además del símil reiterado de que sólo debía haber una cabeza que rigiese tanto al Erario en su conjunto como a las rentas en específico (superintendente subdelegado y los intendentes), Flon apuntaba a la causa del desarreglo: los empleados de las rentas se debían a sus respectivos directores, de ahí que no respetasen la investidura de los intendentes como jefes superiores de la Real Hacienda en sus provincias. De ello, según él, sólo podían derivar confusiones y problemas. Ahí surgía su propuesta específica en este momento: la Dirección General de Alcabalas y Pulques debía suprimirse.

El cúmulo de conflictos entre intendentes, ministros de las cajas reales y direcciones de rentas llevó a que la corona expidiese una real cédula, fechada el 20 de noviembre de 1796, en la que se reiteraba que la jurisdicción contenciosa de Real Hacienda sólo podía ser ejercida en primera instancia por los intendentes. En este sentido, el monarca declaró “que, a los oficiales reales,⁵⁷ administradores y demás ministros encargados del manejo y cobranza de los reales intereses sólo competía, en virtud de sus facultades económicas, coactuar, reconvenir a los deudores a nombre del fisco en los tribunales de los intendentes”. Con base en ello, se les ordenó que cesasen en “la práctica de librar exhortos a los subdelegados”; una práctica judicial, denunciaba la real cédula, que había sido introducida por los ministros de Real Hacienda. En adelante sólo debían comunicarse mediante oficios.⁵⁸

A pesar de lo taxativo de la real cédula los conflictos no amainaron. En ello iba la jurisdicción de los intendentes de provincia y la autoridad de ministros y administradores de Real Hacienda. Ante este esquema, una nueva disputa se originó en 1798. Ahora el origen del conflicto se daba en

⁵⁶ Pietschmann, “Un testimonio del impacto”, 1994, p. 36.

⁵⁷ Nótese el peso de la tradición. Aunque su título nuevo era de ministros contadores y tesoreros, en la documentación oficial pervivía la antigua denominación de “oficiales reales”.

⁵⁸ AGI, Indiferente, leg. 1713. La referencia para evitar el “exhorto” no era algo menor. Dado que dicho instrumento se definía como “cierto despacho que libra un juez ordinario a otro su igual para que mande dar cumplimiento a lo que le pide” (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua*, 1732, t. III, p. 683) se estaba condenando la pretensión de los ministros de las tesorerías y los directores y administradores de rentas de equipararse a los intendentes, cuando, claramente, tenían una posición inferior al no ser magistrados, con base en la ordenanza de 1786.

otra renta, el estanco del tabaco, teniendo como base la actuación del fiel de tabacos de una localidad de la intendencia de México (Timilpan) contra la actividad fraudulenta de un empleado de dicha renta en el manejo de los libros contables. En este contexto, el administrador general del arzobispado libró oficios al subdelegado de Xilotepec. Ante estos hechos, el virrey superintendente subdelegado, Miguel José de Azanza (1798-1800) solicitó al director general del estanco, Silvestre Díaz de la Vega, que emitiese un informe sobre el asunto. En lugar de ello, el director general solicitó dictámenes, en los que promovió consultas ante asesores respecto a ciertas dudas que consideraba había que aclarar sobre el alcance de sus facultades. Ello provocó que el virrey mandase a Díaz de la Vega en agosto de 1798 una condena a su proceder, insistiendo en que

no hay en la misma ordenanza otro punto más expreso y repetidamente determinado que el de la privativa jurisdicción de los intendentes con absoluta exclusión de todos los directores, administradores, ministros y demás dependientes de Real Hacienda, a quienes solamente se dejan aquellas facultades gubernativas y económicas propias [*sic*] de sus respectivas obligaciones y que no tocan en lo judicial ni corresponden al uso de la jurisdicción contenciosa.⁵⁹

A pesar de ello, denunciaba el virrey, el director general había hecho diligencias, insistido en dudas y recordando una jurisdicción “que el Rey ha extinguido expresamente”. Al ignorar todo esto, Díaz de la Vega se hacía todavía más responsable “a vista de las posteriores resoluciones tomadas sobre el asunto así por S.M. como por la Junta Superior de la Real Hacienda”.⁶⁰ La condena del proceder del director de la renta del tabaco y el recordatorio de las facultades que detentaban los intendentes fueron expuestos por el virrey Azanza en una circular que remitió el 13 de agosto de 1799 al conjunto de los intendentes de provincia, reiterando estas disposiciones.⁶¹

Un punto de quiebre se produjo entonces, teniendo como protagonista al mencionado Manuel de Flon, intendente de Puebla. A finales de 1798, el administrador de las rentas unidas de Amozoc (intendencia de Puebla) mostraba un descubierto en la renta de alcabalas, por lo cual fue separado del cargo y se iniciaron actuaciones. Sin embargo, tras reembolsar el adeudo

⁵⁹ AGI, Indiferente, leg. 1713.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *La Nueva Galicia*, 2009, t. II, s. p., ítem 167.

y dar explicaciones, el intendente Flon lo restituyó, mediante un auto de 27 de febrero de 1799. En ese momento, la denominada Junta de Unión de Rentas, formada por los diversos directores generales, emitió una queja ante el virrey, aduciendo que el cesar o reponer a empleados de las rentas era algo que les competía a ellos, no a los intendentes. Tras pasar varios meses sin resolución, el nuevo virrey, Félix Berenguer de Marquina (1800-1803) llevó el tema ante la Junta Superior de Real Hacienda, la cual emitió una decisión, fechada el 17 de septiembre de 1801. Pocos días después, el 23 de septiembre, el virrey informaba a Flon sobre la decisión de la Junta Superior:

Visto el auto de 27 de febrero de [17]99, en que el señor intendente de Puebla mandó se restituyese a su destino a Don Manuel Rondero administrador de rentas reales del pueblo de Amozoc, los reclamos hechos por la Junta de Unión [...]; vistas igualmente las expresiones vertidas recíprocamente por los señores intendentes de Puebla y director general del tabaco, acordaron en cuanto al primer punto que residiendo la facultad económica en el Excmo. Señor virrey, como superintendente general de la Real Hacienda debió quedar expedita su autoridad para la restitución o remoción del destino con Audiencia de la Junta de Unión, no debiendo por consiguiente haberse restituido a Rondero sin dar previamente cuenta a Su Excelencia.⁶²

La Junta Superior afirmaba que la reposición de un empleado no era una cuestión contenciosa, sino económico-coactiva, y ahí la máxima autoridad era el superintendente subdelegado. Por tanto, Flon se había excedido en su actuación: él era el que había ultrapasado sus facultades, no los directores de rentas. En esta misma resolución, la Junta Superior hizo un llamado a dicho intendente y al director del tabaco, Díaz de la Vega, manifestándoles “a uno y a otro el desagrado que ha causado al Excmo. Señor virrey el que, excediendo de sus límites de la moderación, se conviertan en asuntos personales los de oficio, faltando a la urbanidad y armonía que corresponde entre sujetos de su esfera y es tan importante al mejor servicio del rey y al estilo judicial”.⁶³

Esta condena llevó a que el intendente de Puebla remitiese una carta, fechada el 21 de diciembre de 1801, al secretario de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, en la que expuso su visión del estado que guardaba el

⁶² AGI, Indiferente, leg. 1713.

⁶³ *Ibid.*

régimen de intendentes. Tras recordar todo el incidente ocurrido en Amozoc, el proceder de la Junta de directores y la condena de la Junta Superior de Real Hacienda, Flon le daba al ministro las razones de su malestar. Le recordaba que, según la ordenanza de 1786, “el juez nato y ordinario de las causas contra los infieles dependientes de rentas” en su provincia era él. Sólo tras haber emitido una sentencia, cosa que no había llegado a producirse, cabía la vía de la apelación de los directores ante la Junta Superior de Real Hacienda. De ahí que, a su parecer, la actuación de dicha junta había supuesto un quebranto al debido proceso. Como denunció Flon, “la Junta de Real Hacienda [...] no puede arrancar de mi tribunal los negocios, sino cuando por vía de apelación ocurran los interesados”.⁶⁴ Al no obrar así, la Junta Superior había constituido al intendente en “un mero ejecutor de las deliberaciones de los directores generales en una Junta que en carácter y representación le está propuesta: de publicarlo un mero ministril en su Provincia”.⁶⁵ La denuncia no podía ser mayor. Invertido el orden de gobierno, directores generales sin jurisdicción contenciosa convertían a un intendente, que sí la detentaba, en mero agente de sus decisiones. El peligro de perder la condición de magistrado y convertirse en un simple ejecutor (*executor*) de decisiones ajenas era el núcleo del problema.⁶⁶ Y con ello la determinación de cuál era la autoridad que debía gobernar el Erario regio en las intendencias.

Ante este estado de cosas, y aduciendo la obligación que le imponía el art. 560. de la ordenanza de intendentes de 1786, que le habilitaba para informar y proponer todos los asuntos que “estimare dignos de su Real Noticia”, por conducto de la vía reservada, afirmó que “de la Real ordenanza ha quedado no más el esqueleto y una ligera sombra de lo que los intendentes debían ser conforme a ella”. A pesar de ello, Flon afirmó que los intendentes habían logrado el cobro de adeudos y la mejora de las rentas (citó en específico las rentas de alcabalas, pulques y tabaco).⁶⁷ Y ante ello, hizo una pregunta retórica, con toda la carga que suponía y que, únicamente, venía a reiterar lo ya planteado por él mismo en 1792: “¿por qué han de mantenerse

⁶⁴ Pietschmann, “Dos documentos”, 1971, p. 419.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 422.

⁶⁶ Véase lo referido a esto en el capítulo 1.

⁶⁷ Pietschmann, “Dos documentos”, 1971, pp. 426-427. Para los logros de varios de los diversos intendentes novohispanos en el control hacendario y el cobro de las rentas, así como el caso excepcional de ejercicio de la causa de guerra, véanse García Pérez, *Reforma y resistencia*, 2000; Franco Cáceres, *La intendencia de Valladolid*, 2001; Juárez Nieto, *Guerra, política*, 2012; Bernal Ruiz y Briones Jaramillo, “Para recuperar una gestión”, 2015; Domínguez Cardiel, *Francisco Rendón*, 2021.

las Direcciones Generales en ella, si creados los intendentes, vienen a ser unas oficinas inútiles, y no solo inútiles, sino positivamente perjudiciales?”⁶⁸

¿En qué basaba el intendente Flon la acusación de su acción perjudicial? En que los directores arrogándose “la jurisdicción que no tienen, y formando en sus juzgados expedientes económico-contenciosos que hasta ahora fueron desconocidos, usurpan su autoridad nata a las intendencias”.⁶⁹ Es decir, por la vía de los hechos, según el intendente de Puebla, las direcciones de rentas habían logrado recuperar parcelas de jurisdicción generando un híbrido, “expedientes económico-contenciosos”, no contemplados en la legislación regia.

Para tener un panorama completo del conflicto hay que considerar ahora la situación en la que habían quedado los ministros contadores y tesoreros, y los administradores de rentas en relación con la pérdida de la jurisdicción contenciosa. ¿Qué contenido cabía dar a las mencionadas facultades económico-coactivas? Según las acciones denunciadas por intendentes y virreyes, parecía que ministros y administradores entendían cosas distintas a las que entendían los intendentes. Aquellos emitían despachos, pedían asesorías letradas e, incluso, en ocasiones, dictaban prisión para los deudores, actos que entraban en la esfera judicial.

Los conflictos llegaron a tal extremo que tuvo que intervenir la Junta Superior de Real Hacienda. En un acuerdo del 31 de octubre de 1793, se determinó que entre las facultades económico-coactivas no se hallaban comprendidas ni la prisión, ni el embargo de bienes de los deudores al Real Haber.⁷⁰ En ese sentido, lo único que les quedaba a ministros y administradores de rentas era el uso de requerimientos extrajudiciales para recordar a los causantes morosos el crédito fiscal insoluto y la obligación que tenían de satisfacerlo. La resistencia de ministros y administradores de rentas a aceptar este estado de cosas, en la medida en que, alegaban, les impedía cumplir con sus responsabilidades, carecía, claro está, de sentido para los intendentes, siempre que se diese una expedita y jerárquica comunicación entre las diversas autoridades hacendarias implicadas (intendente, ministro, administrador de rentas). Cada uno debía cumplir con sus cometidos y mantenerse en su esfera de actuación: unos el recaudar, administrar y distribuir los recursos y otros el gobernar *por mayor* en su provincia las rentas de

⁶⁸ Pietschmann, “Dos documentos”, 1971, pp. 428-429. Para toda esta polémica, consúltese a García Pérez, *Reforma y resistencia*, 2000, pp. 160-169.

⁶⁹ Pietschmann, “Dos documentos”, 1971, pp. 428-429.

⁷⁰ García Pérez, *Reforma y resistencia*, 2000, pp. 158-159.

la corona y defender sus legítimos derechos haciendo uso, si fuere el caso, de la jurisdicción contenciosa. Esa fue la división de funciones y poderes establecida en Veracruz en 1767, generalizada para el reino en 1786, bajo el régimen de intendentes, y cuestionada desde entonces.

LA RESPUESTA DEL CONSEJO DE INDIAS: LA ORDENANZA GENERAL DE INTENDENTES Y SUBDELEGADOS DE 1803 Y SU INCIERTA E INCOMPLETA APLICACIÓN

A estas alturas, era evidente la conflictividad interna que padecía el gobierno del Erario regio de Nueva España y, podemos suponer, el resto de las Reales Haciendas indianas.⁷¹ Una situación a la cual el monarca, por intermediación del Consejo de Indias, pretendió atender con la expedición de una ordenanza general para los Erarios regios indianos, superando así la promulgación de normas para espacios específicos y en la cual se hacía eco de los debates, propuestas y conflictos que se habían producido desde la década de 1780: la *Ordenanza general [...] para el gobierno e instrucción de intendentes, subdelegados y demás empleados en Indias*, del 23 de septiembre de 1803.

Esta obra se realizó en el seno del Consejo de Indias, una clara diferencia respecto de lo ejecutado con las ordenanzas de 1782 y 1786, que fueron producto de la Secretaría de Indias. Tras varios meses de trabajo, el texto de la ordenanza estaba finalizado en agosto de 1802. Entre sus autores se hallaba Jorge Escobedo Alarcón,⁷² sustituto de Areche en la visita general de Perú y superintendente subdelegado de Real Hacienda de dicho virreinato, quien en 1785 recibiría el nombramiento de miembro del Consejo de Indias, un cargo que no ocupó hasta julio de 1788.⁷³ A él se debe el “Manifiesto de las razones en que está fundado cada uno de los artículos de la Nueva Ordenanza de Intendentes de Indias”,⁷⁴ firmado el 2 de agosto de 1802, en el cual se procedía a explicar y, en el fondo, justificar la tarea acometida.

⁷¹ Un indicador de ello fue la real orden de 24 de abril de 1787 referida al Erario Regio en el Nuevo Reino de Granada. Pinto Bernal, “El régimen de intendencias”, 2021.

⁷² Los otros componentes de la comisión que las elaboraron fueron Tomás Álvarez de Acevedo, Pedro Aparici y el conde de Casa Valencia. AGI, Indiferente, leg. 1713; Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 127.

⁷³ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, pp. 129-131; Vallejo García-Hevia, *La Segunda Carolina*, 2016, p. 233.

⁷⁴ BNE, mss. 3073.

Por lo que atañe a la “causa de Hacienda”, queremos destacar su comentario respecto a los artículos 95o. a 101o., que eran los que daban inicio a dicha materia.⁷⁵ Como señaló Escobedo, allí se daba respuesta a las continuas “instancias que se han hecho pretendiendo los ministros de Real Hacienda de todas clases se les devuelvan su jurisdicción y facultades antiguas, porque de otro modo no pueden cumplir con su ministerio, ni ser responsables de unas cobranzas para que no tienen expeditos los medios indispensables”.⁷⁶ Sin llegar a coincidir plenamente con estos planteamientos, el Consejo reconocía que este había sido uno de los grandes problemas referidos a la causa de Hacienda. Si los ministros no contaban con jurisdicción contenciosa y las denominadas facultades económico-coactivas habían quedado presas, como hemos visto, de la interpretación que de ellas hicieran los diversos actores y organismos locales, parecía evidente que era un asunto para resolver. Sobre ello, la junta reconocía que se habían tomado en consideración los numerosos expedientes referidos a esta problemática que habían llegado al Consejo desde los diversos reinos.

En este sentido, Escobedo afirmó que, según el art. 95o., se dejaba explícito que se conservaba “a los intendentes la jurisdicción contenciosa, que en sus manos está mejor depositada, y será más bien desempeñada, y libre de las vejaciones que el orgullo de los oficiales reales y otros ministros ocasionaba”. Pero, también, se reconocía “a dichos ministros las facultades necesarias para cubrir sus obligaciones, y porque estas se han disputado tanto y creído con algún fundamento demasiadamente limitadas, si se entiende, como literalmente las explican las antiguas ordenanzas, se añade en esta la declaración del artículo 96^o”.⁷⁷ En dicho artículo, se hacía referencias a otros de la propia ordenanza (de los que destacamos el art. 16o. y el 18o.), en la medida en que atendían al significado de las voces “contencioso”, “gubernativo” y “económico”.

Por “contencioso”, la ordenanza de 1803 declaraba que, en lo referido a los intendentes, ministros y administradores de Real Hacienda, se debía entender “todo lo que sea punto de derecho que con razón se reduzca a pleito, y haga forzosas las actuaciones judiciales, y en las que se dispute *la paga o adeudo de una cantidad*”, ya fuese por su origen, por la cuota prevista, por la variación de tiempos y otras circunstancias que pudiesen motivar duda, o

⁷⁵ Artículos que se correspondían a los 75^o-80^o y 240^o de la ordenanza de Nueva España de 1786.

⁷⁶ “Manifiesto de las razones...”, en BNE, mss. 3073, fs. 87vta-88vta.

⁷⁷ *Ibid.*, fs. 103-103vta.

cuando algún empleado de la Real Hacienda suspendido o privado de su empleo se inconformase. En estos casos, el superintendente y los intendentes sustanciarían los autos y sentenciarían, toda vez que las apelaciones se admitirían ante la nueva entidad denominada “Junta Contenciosa”, sobre la que luego trataremos. En ningún otro caso se podrían calificar los asuntos como “contenciosos”, por más que las partes voluntariamente contradijesen. Además, llegado el caso de que hubiese un recurso, a fin de evitar perjuicio al Real Haber, y hasta dilucidar si era contencioso o no, los litigantes deberían depositar previamente la cantidad debida y disputada en las tesorerías regias.⁷⁸ Por “gubernativo y económico” se debía entender “todo lo que es relativo al gobierno de las rentas, su método, modos y plazos de cobrarlas, número de empleados, sus facultades, obligaciones, horas de asistencia y demás puntos generales”.⁷⁹ De estos aspectos, conocería otra entidad novedosa, la Junta Superior de Gobierno, sobre la que procederemos también después.

Con base en estas aclaraciones (algo inexistente en las ordenanzas de 1782 y 1786) y atendiendo a las demandas de ministros y administradores de la Real Hacienda, Escobedo afirmaba que “se amplía ahora *la jurisdicción coactiva económica de los ministros recaudadores* a algunos actos que aunque en realidad no dejan de tener algo de judiciales pueden sin embargo expedirse sin mucha ciencia del derecho, ni ofensa de la autoridad de los intendentes, y facilitan a los primeros cuanto pueden apetecer para asegurar los créditos, a que son responsables”.⁸⁰ Los expedientes “económicos contenciosos” impugnados por el intendente Flon en 1801, por la extraña novedad jurisdiccional que representaban, adquirirían ahora carta de naturaleza en el “Manifiesto” de 1802 y, también, en la ordenanza general de 1803. Sin ambages, Escobedo hablaba en su “Manifiesto” de una “jurisdicción coactiva económica”, ya no se nombraban como “facultades”, dado que, como reconocía, en los actos que allí se comprendían había algunos que “en realidad no dejan de tener algo de judiciales”, pero, en tanto no implicaban “muchísima ciencia del derecho”, ni “ofensa de la autoridad” de los intendentes, tenían la virtud de facilitar el cobro de los créditos del Erario regio.

¿Y cuáles eran esos actos? El art. 96o. de la ordenanza de 1803 los especificaba: se entendía por jurisdicción coactiva-económica la destinada “a realizar las cobranzas por medio de prisiones y embargos, cuando se

⁷⁸ *Ordenanza general*, 1803, art. 16o., pp. 12-13.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 18o., pp. 13-14.

⁸⁰ “Manifiesto de las razones...”, en BNE, mss. 3073, fs. 103vta-104. Las cursivas son nuestras.

trate de deudas líquidas”, entendiéndose por estas los alcances de cuentas, los plazos cumplidos en la obligación del pago de las rentas (se citaba expresamente a las alcabalas, los tributos, los oficios vendibles y renunciables, seguido del genérico “y otros ramos”) y en “cualesquiera otros casos en que el derecho de mi Real Hacienda sea claro”.⁸¹ Una vez más, el pretendido cuidado en las definiciones normativas a fin de delimitar espacios de actuación judicial quedaba comprometido ante expresiones del tipo “cualesquiera otros casos en que el derecho [...] sea claro”. La duda, interesada o no, y el consiguiente espacio para el debate abrían la puerta a la reintroducción del litigio entre partes y con él la necesidad de juicio formal. Pero igual de importante a esto: lo que expresamente había prohibido en octubre de 1793 la Junta Superior de Real Hacienda de Nueva España a los ministros contadores y tesoreros y a los administradores de rentas, el embargo y la prisión de deudores, ahora se les retornaba.

Un retorno que, sin embargo, no se estipulaba en igualdad de términos a los que existieron, para el caso de Nueva España, hasta la ordenanza del 4 de diciembre de 1786. En aquella época la jurisdicción en primera instancia en los casos de Real Hacienda la tenían los oficiales reales y los superintendentes, directores y administradores de rentas (con la sola excepción de los oficiales reales y el administrador de la aduana y rentas de Veracruz). Ahora, con la ordenanza de 1803, la jurisdicción de Real Hacienda se dividía en ese mismo nivel entre, por una parte, la persecución de deudores y defraudadores al fisco, casos que quedarían sujetos a una jurisdicción denominada “coactiva-económica” que ejercerían los ministros y administradores de rentas, y, por otra parte, la resolución judicial de dudas en torno al pago o adeudo de una determinada cantidad que diese lugar a un litigio entre partes; aquí intervendría la jurisdicción “contenciosa” de los intendentes de provincia. Un extraño artilugio jurídico que, sin embargo, adquiriría su lógica no sólo por las pretensiones de los distintos actores interesados, sino también por la voluntad de la corona para lograr un cobro expedito de los créditos fiscales y la persecución del fraude y el contrabando. En ese tránsito, y ante la solución adoptada, se intentaba contentar a ambas partes: todos tendrían “jurisdicción” aunque con diferentes alcances. El experimento de agentes recaudadores en contacto directo con los causantes fiscales (ministros contadores y tesoreros y administradores de rentas, más sus agentes delegados en estas funciones) sin facultad para actuar por

⁸¹ *Ordenanza general*, 1803, art. 96o., p. 77.

mandatos propios, un modelo de gobierno del Erario regio impuesto con el régimen de intendencias, se abandonaba. La lógica del orden jurisdiccional terminaba imponiéndose: no existía una verdadera autoridad política –y, por tanto, fiscal– si no se contaba con la facultad de impartir justicia, por mínima y acotada que fuera esta. La lógica recaudatoria sometida a esta evidencia política terminó imponiéndose a las sutilezas jurisprudenciales.

Aludimos previamente a una Junta Contenciosa y a una Junta de Gobierno. Conociendo ya el contenido de ambos adjetivos, se entiende su campo de actuación. En virtud del art. 12º de la ordenanza de 1803 se creaban ambas “Juntas Superiores” destinadas a “facilitar a los superintendentes delegados los auxilios necesarios, y que al mismo tiempo lo logren los demás intendentes y se uniforme mejor el gobierno de aquellos pueblos y provincias”.⁸² Dado que los cometidos de ambas juntas eran distintos, también lo sería su composición. Los miembros de la Junta Contenciosa serían el superintendente delegado,⁸³ que continuaría siendo el virrey o gobernador del territorio en cuestión,⁸⁴ el regente de la Audiencia, dos oidores y el fiscal de Real Hacienda y, en su defecto, el fiscal de lo civil. Todos tendrían voto decisivo, excepto el fiscal, en los asuntos contenciosos y apelaciones que se interpusiesen ante ellos en las causas de Hacienda y Guerra, que hubiesen tenido su origen en los intendentes o en las providencias del superintendente delegado, en cuyo caso este último no asistiría.⁸⁵

Por lo que atañe a la Junta Superior de Gobierno, estaría formada por el superintendente delegado, un oidor (distinto a los que participaban en la Junta Contenciosa, “para que se reparta entre todos el trabajo”, se justificaba), el intendente de la capital, el fiscal de Real Hacienda, el contador mayor decano del Tribunal de Cuentas y el ministro contador o tesorero más antiguo de las cajas reales de la capital respectiva. Cuando se tratase sobre una renta o ramo específico, se daría entrada también, y para este único punto, al “jefe que con cualquier título o nombre se conozca en la capital por principal del ramo u oficina de que se trate”, es decir, el superintendente, director o administrador general de la renta o dependencia de que se hablase. Como los demás miembros de la junta, este tendría voto decisivo. La excepción, una vez más, sería el fiscal de Real Hacienda o el de

⁸² *Ibid.*, art. 12o., p. 8.

⁸³ Nótese el cambio: de “subdelegado” a “delegado”. Dado que los virreyes tendrían esta condición se cambiaba y dignificaba la adjetivación del cargo.

⁸⁴ Recuérdese que esta ordenanza era general para las Indias.

⁸⁵ *Ordenanza general*, 1803, art. 13o., pp. 8-9.

lo civil que hubiese en su lugar, remarcándose así su función consultiva y asesora.⁸⁶ Esta Junta Superior de Gobierno, a diferencia de la contenciosa, no recibiría apelaciones, dado que únicamente trataría de materias gubernativas y económicas de las causas o ramos de Hacienda y Guerra (arreglo de las oficinas y de la administración y manejo de la Real Hacienda).

¿Qué ocurría entonces con las posibles apelaciones a los actos de embargo y prisión que hubiesen realizado los ministros y administradores de rentas? El propio Escobedo lo explicaba: el embargo y prisión de los deudores eran mecanismos para asegurar las cobranzas “con la persona y bienes del deudor”. Realizados estos actos, tendrían que dar cuenta a los intendentes o sus subdelegados para que estos procediesen a la venta y remate de los bienes embargados y, en su caso, para que siguiesen por vía contenciosa el litigio entre partes, pero sin alterar, ni revocar en este tránsito las providencias dadas por los ministros y administradores de rentas. En esas causas contenciosas ante los intendentes, los ministros y administradores de rentas actuarían con defensores de las providencias que ellos mismos habían dictado.⁸⁷ Así las cosas, los embargos y prisiones aparecen como actos coercitivos provisionales que, a diferencia de lo que ocurría con los oficiales reales en el periodo de 1521 a 1560, no se desahogarían judicialmente ante la justicia ordinaria, en especial, las Audiencias, sino ante la jurisdicción especial y privativa que ejercían los intendentes y sus subdelegados.

¿Por qué se acudió a esta división de la otrora Junta Superior de Real Hacienda? Los posibles orígenes de esta decisión se hallan en el informe del oidor de la Audiencia de México, Eusebio Ventura Beleña, del 22 de febrero de 1788, elaborado a solicitud del virrey Manuel Antonio Flórez. En él, al tratar sobre el art. 4o. de la ordenanza de 1786, afirmó: “La Junta de que trata debe dividirse en dos, una para lo contencioso y otra para lo económico y gubernativo”. Aunque la composición propuesta por Beleña no era la misma a la contemplada en 1803, sí lo era la visión de que había que separar ambas facetas a fin de hacer más clara y diligente, por su respectiva especialización en temas y componentes, la resolución de los diferentes asuntos.⁸⁸ Un parecer que, con similares términos, sería asumido por el virrey segundo conde de Revillagigedo, en el dictamen que elaboró en 1791 por orden real, en la que se ordenó que emitiese su parecer sobre

⁸⁶ *Ibid.*, arts. 12o. y 14o., pp. 9-10.

⁸⁷ “Manifiesto de las razones...” en BNE, mss. 3073, fs. 104vta-105. Así quedó recogido en los arts. 97 y 98 de la Ordenanza de 1803.

⁸⁸ “El informe de Eusebio Ventura Beleña” en *Real ordenanza*, 1984, p. xxxix.

“la precisión de adicionar la ordenanza de intendentes” de 1786. En ese sentido, en la cuarta proposición de su dictamen, manifestó “las conveniencias de que la Junta Superior de Real Hacienda se divida en dos: una para lo contencioso y otra para lo económico y gubernativo”, en la medida en que, afirmó, “las decisiones en puntos contenciosos y de justicia son propios de la jurisprudencia y por consiguiente de los ministros togados instruidos en las leyes y casos que las distinguen, correspondiendo del mismo modo a los Jefes de Rentas Reales el consejo, el voto y el acierto en lo que debe determinarse sobre materias de dirección económica y gobierno que son de su oficio, aplicación y experiencias”.⁸⁹

La división de la Junta Superior de Real Hacienda, planteada como conveniente en 1788, cuando apenas arrancaba su andar, se veía como imposterizable en 1791 ante el cúmulo de expedientes, recursos y apelaciones que estaba ya en sus manos.⁹⁰ Ante la negativa de la corona para dividir la junta, la opción que se adoptó para gestionar con cierta diligencia los numerosos asuntos que le competían fue la profesionalización y aumento del personal adscrito a la fiscalía de Real Hacienda de la Audiencia, la cual terminó convirtiéndose en un recurso insustituible para los virreyes superintendentes subdelegados de Nueva España en el manejo del Erario regio.⁹¹ Lo que no se aceptó en 1791, la ordenanza general de intendentes de 1803 sí lo hizo. Era un claro reconocimiento de la pesada labor de la junta, pero también del cambio institucional que se estaba planteando en cuanto a la jurisdicción de Real Hacienda.

Apenas este nuevo entramado institucional echado a andar fue bruscamente detenido. Por real orden del 11 de enero de 1804, Carlos IV suspendía la aplicación de la ordenanza general de intendentes de provincia y subdelegados de 1803. Las razones aducidas por el monarca se basaban en el hecho de que su articulado contrariaba reglamentos, algunos de ellos, de reciente publicación también, relativos a las fuerzas armadas, concretamente de los cuerpos de artillería y de ingenieros. En ese contexto, la posición de Manuel de Godoy, primer ministro del rey, fue apoyar el parecer de los Esta-

⁸⁹ AGN, Intendencias, vol. 83, fs. 37vta-38. Reproducido en Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1983, pp. 293-387. Para el dictamen de Revillagigedo de 1791 y la memoria de gobierno que dejó a su sucesor, el virrey marqués de Branciforte (1794-1798), véase Celaya Nández, “En su nombre, poder”, 2021.

⁹⁰ Galván Hernández, “La Junta Superior”, 2019.

⁹¹ Así se percibe tras el estudio realizado por José Galván Hernández, “Defensores de la jurisdicción”, 2021.

dos Mayores de ambos cuerpos militares y, por consiguiente, solicitar al monarca la suspensión de la ordenanza de septiembre de 1803. El 11 de enero de 1804, el rey ordenaba que la “Nueva Ordenanza General de Intendentes de América” se recogiese y no tuviese ningún efecto.⁹² Inmediatamente, el 13 de enero de 1804, el Consejo de Indias tomaba nota de la orden regia y cumplía el mandato regio.⁹³ Parecía que toda la labor realizada iba a ser desechada. Sin embargo, varios hechos permiten negar este supuesto.

Cuando tratamos sobre la composición de la Junta Superior de Gobierno vimos que se citaba la participación del “intendente de la capital”, un cargo que, en el caso de Nueva España, había dejado de existir de manera separada del virrey en 1793, a pesar de las resistencias del virrey segundo conde de Revillagigedo. ¿Por qué aparecía ahora este cargo en la ordenanza general de 1803? Para entender el proceso hay que retrotraerse a lo ocurrido unos meses antes de la publicación de la nueva ordenanza. Por real decreto del 29 de junio de 1803, el monarca acordó nombrar intendentes de provincia para las capitales virreinales (México, Lima, Santafé de Bogotá y Buenos Aires). La razón aducida por Carlos IV para esta creación era el alivio a “las muchas y graves atenciones que están a cargo de los virreyes”. A pesar de que dicho decreto señaló que tendrían las mismas facultades que el resto de los intendentes, a renglón seguido se establecían claras limitaciones. Los intendentes de estas provincias ejercerían la jurisdicción contenciosa en los asuntos que ocurriesen en sus oficinas (se citaba expresamente a las cajas reales, administraciones y direcciones de rentas), asistirían a los cortes y tanteos de caja, a los extractos de revistas de los cuerpos milicianos, presidirían las juntas de almoneda, la junta semanal de Real Hacienda “y otros actos de igual naturaleza”. En cambio, el virrey superintendente delegado quedaría a cargo del gobierno y arreglo de los tribunales y oficinas de los directores generales, de las cajas matrices o generales de la capital, del control de los caudales, del despacho de navíos que arribasen a sus puertos y de todo lo relativo a la causa de policía y régimen de los ayuntamientos capitalinos.⁹⁴ Con ello se pretendía un reparto de funciones que aliviase a los virreyes superintendentes delegados, pero también que se evitase el conflicto de competencias o, peor aún, el “monstruo de dos cabezas”. Ese

⁹² Real orden de 8 de agosto de 1804 a Don Pedro Aparici, en AGI, Indiferente, leg. 1713.

⁹³ Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 128; Rees Jones, *El despotismo ilustrado*, 1979, p. 111; Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 198-199.

⁹⁴ Expediente sobre la creación de intendentes de provincia en las capitales de los virreinos. AGI, Indiferente, leg. 1713.

mismo día se producía el nombramiento del intendente de provincia de México, Francisco Manuel de Arce, cuyo título se le expidió con fecha del 3 de octubre de 1803. Un personaje que, hasta entonces, se desempeñaba como contador de ejército y Real Hacienda de La Habana.

Cuando Arce ya se hallaba en Nueva España, concretamente en Jalapa, camino a tomar posesión de su cargo en la ciudad de México, llegó la noticia de la suspensión de la ordenanza de intendentes de septiembre de 1803. Ante ello, el virrey José de Iturrigaray (1803-1808) le mandó que permaneciese allí a la espera de instrucciones ulteriores. Sin embargo, por una real orden del 22 de octubre de 1804, el monarca mandó al virrey que se satisficieran los sueldos no pagados al *intendente* Arce, nótese el título, a contar desde el momento en que se le informó de la mencionada suspensión.

¿Qué había ocurrido en el ínterin? Ante la decisión regia de suspender la ordenanza de 1803, el Consejo de Indias pretendió salvar la tarea realizada, en especial, lo relativo a la causa de Hacienda, no así la de guerra, que era la que había dado pie al enfrentamiento con los Estados Mayores de los cuerpos de artillería e ingenieros. El 4 de mayo de 1804, el Consejo elevó una consulta a Carlos IV en la que le señaló los expedientes que la comisión de las ordenanzas había tenido presentes para su elaboración y los que habían quedado pendientes, hasta su aprobación.⁹⁵ Entre ellos iba toda la correspondencia entablada entre el intendente Flon y el secretario de Hacienda, Miguel Cayetano Soler.

El 6 de junio de 1804 el monarca resolvió que “en los expedientes privativos del Ministerio de Hacienda, se continúe en cada uno y lleve a efecto la resolución acordada y que los demás se me hagan presentes por el Ministerio a que corresponde”. Lo cual motivó una petición de aclaración, del 13 de julio de 1804, para que el monarca explicase el sentido de la expresión “se continúe en cada expediente y lleve a efecto la resolución acordada”. Había una disyuntiva vital para el Consejo de Indias:

porque si esta expresión recae sobre la comunicada al Consejo en Real orden de 11 de enero de este año, el modo de cumplir lo mandado será segregar del expediente general de Intendencias los particulares que están unidos a él, y poniéndose en cada uno nota de haber estado agregados a aquel y de la re-

⁹⁵ En este sentido, el Consejo informó al monarca: “duda el Consejo de Indias el curso que debe dar a los expedientes resueltos la mayor parte en la propia ordenanza, entre los cuales hay algunos de urgencia y gravedad, pendiendo de su decisión la de otros que han ocurrido por esta vía, y la de Gracia y Justicia. Lo que hace presente para la resolución que sea del real agrado.” *Ibid.*

solución de Vuestra Majestad, pasar a la Secretaría de Nueva España los que la corresponden para que se dé cuenta separadamente por ella, y la del Perú de los que toque a cada una; a fin de que según el estado y circunstancias se pueda providenciar lo conveniente; pero si las palabras referidas quieren dar a entender que la resolución contenida en los artículos de la nueva ordenanza relativos a la materia y puntos de cada expediente privativo del Ministerio de Hacienda ha de continuar y llevarse a efecto, entonces deberán estimarse decididos con ella.⁹⁶

En la consulta iba de por medio o abandonar totalmente lo hecho, o lograr que los temas resueltos en el propio articulado de la ordenanza de 1803 en materia de Hacienda se mantuviesen y se procediese con base en ella. La respuesta de Carlos IV fue esta vez meridiana: “Resuelta en 1º de agosto de 1804. La resolución a la Consulta de 4 de mayo último es y debe entenderse según indica el Consejo en la 2ª parte”.⁹⁷

Tras una nueva consulta de aclaración del Consejo de Indias, del 13 de julio de 1804, el monarca expidió una real orden, con fecha del 8 de agosto del mismo año. Como informó Silvestre Collar, secretario de dicho consejo, a Pedro Aparici, contador general de Indias en el Departamento de América Septentrional: “se ha servido Su Majestad que se continúe y lleve a efecto la resolución contenida en los artículos de dicha nueva ordenanza relativos a la materia y puntos de cada expediente privativo del Ministerio de Hacienda, y que en los demás se hagan presentes a Su Majestad por el ministerio a que correspondan”.⁹⁸ Con esa decisión regia, una parte no desdeñable de la ordenanza de intendentes de 1803 se recuperaba y volvía a tener vigencia.

Una consecuencia de la recuperación parcial de la ordenanza afectaba al nombramiento que se había hecho de intendentes de provincia para las capitales virreinales en 1803. En una nota del Consejo de Indias del 23 de mayo de 1804 se lee:

Nota. Habiéndose dignado Vuestra Majestad mandar que se observe lo resuelto en la ordenanza de intendentes en todo lo respectivo a Hacienda, por resolución a consulta del Consejo de 1º de agosto de este año, no puede dilatarse el cumplimiento de esta resolución y en su virtud quedarán arregladas

⁹⁶ Consulta del Consejo de Indias al rey de julio de 1804, en *ibid.*

⁹⁷ Resolución de SM de 1o. de agosto de 1804, en *ibid.*

⁹⁸ “Oficios del Señor Don Silvestre Collar comunicados a los Señores Contadores. 8 de agosto de 1804”, en *ibid.*

las funciones propias de los intendentes de las capitales de los virreinos de América. Entretanto, parece justo mandar a cada uno de los tres nombrados para México, Lima y Buenos Aires se les satisfaga el sueldo que a consecuencia de Real decreto se asignó en orden de 28 de julio de 1803.⁹⁹

En este contexto es que cobra lógica la real orden mandada al virrey Iturrigaray, en el sentido de que había que pagar los sueldos del intendente de México, Francisco Manuel de Arce.

El intendente de provincia tomó posesión de su cargo, con efectos desde el 22 de octubre de 1804. A pesar de la claridad con que se había estipulado en la ordenanza de septiembre de 1803 y los decretos de Carlos IV de 1804 la división de facultades, Arce se vio pronto envuelto en varias controversias que le impedían ejercer sus facultades. Tres expedientes lo ilustraban.¹⁰⁰ En primer lugar, el administrador interino de la aduana de México cuestionaba que el intendente conociese los negocios contenciosos de dicha oficina. En segundo lugar, se discutía también si tenía que asistir a los cortes de caja de la renta de la Real Lotería. Finalmente, y en tercer lugar, se dudaba si debía presidir las Juntas de Almonedas. Como anunció Arce al secretario de Hacienda, más allá de estas cuestiones específicas, si se seguía por esta ruta había el peligro de que se pudiesen “excitar otras que inutilicen enteramente el empleo que Su Majestad ha querido establecer”. Mediante consultas, representaciones y quejas, diversos miembros del Erario regio de Nueva España intentaban sujetar o bloquear las facultades de un actor recién llegado, que estaba llamado a dirigir la intendencia de provincia de la capital y a ejercer la jurisdicción contenciosa en el ámbito de las poderosas Direcciones de rentas. En ese trance, Arce defendió enérgicamente ante el secretario de Indias que “no se puede dudar ni por un momento que son propios y privativas de mi empleo las facultades y funciones que se me disputan”. Ante estos reclamos, el rey expidió una orden dirigida al virrey Iturrigaray, del 7 de noviembre de 1805, en la cual le indicaba:

Enterado el rey de cuanto sobre cada uno de estos particulares expone Arce, se ha servido resolver, sin perjuicio de lo que Vuestra Exc.^a informe al dar cuenta de todas las dudas que le parezcan fundadas, disponga el que el in-

⁹⁹ Nota del Consejo de Indias de 23 de septiembre de 1804, en *ibid.*

¹⁰⁰ Carta de Francisco Manuel de Arce a Miguel Cayetano Soler de 6 de junio de 1805, en *ibid.* Todas las citas que siguen, salvo otra indicación, se corresponden a esta carta.

tendente de esa capital y su provincia ejerza todas las facultades que le están concedidas, y bien especificadas en la real orden de 22 de octubre del año próximo pasado. Participo a Vuestra Exc.^a esta soberana resolución de Su Majestad para su puntual cumplimiento.¹⁰¹

Con esta decisión quedó afianzado el intendente de provincia de México, tras lo cual pudo ejercer la jurisdicción contenciosa en la aduana de México, con los límites previstos en la ordenanza de 1786,¹⁰² presidir los cortes de caja de la renta de la Real Lotería y hacer lo propio en las Juntas de Almonedas.¹⁰³ Finalmente, la provincia de México tenía un intendente propietario.

EPÍLOGO: EN LA ANTESALA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA GUERRA CIVIL (1808-1810)

Este sería el estado del gobierno del Erario regio de Nueva España hasta la crisis dinástica originada en mayo de 1808.¹⁰⁴ En lo que atañe a la Real Hacienda, hay un evento a destacar en el marco de esta crisis. En plena guerra contra el ejército napoleónico, y ante la prisión de Fernando VII en Francia, la Suprema Junta de Gobierno de España e Indias expidió una orden, fechada el 12 de abril de 1809, según la cual se derogaba en el conjunto de América lo contemplado en la ordenanza de intendentes de 1786, en el sentido de privar a los oficiales reales “del uso de la jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente por virtud de la Ley 2, tít. 3, lib. 8 de la Recopilación de Indias y las demás del propio libro y título”, una abolición que también se hacía extensiva a los administradores de aduanas. El fin de todo ello era que pudiesen, sin el menor entorpecimiento, proceder

al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto por las Leyes del referido título y libro de todas las deudas líquidas que tenga a su favor el Real Erario [...] quedando salva la jurisdicción contenciosa a los superintenden-

¹⁰¹ Real orden de 7 de noviembre de 1705, en *ibid.*

¹⁰² El conocimiento de las causas civiles y criminales de los empleados de la aduana pertenecerían al intendente de provincia, las causas contra los deudores al administrador de la aduana de México, en *ibid.*

¹⁰³ Las complicaciones del primer intendente de provincia propietario de México se reprodujeron en Lima y Buenos Aires. Navarro García, *Intendencias en Indias*, 1959, p. 135.

¹⁰⁴ Para el alcance general de esta crisis en el conjunto de la Monarquía hispánica, véase Portillo Valdés, *Crisis atlántica*, 2006.

tes generales mis subdelegados y a los gobernadores intendentes en sus respectivos casos, para sustanciar y determinar en sus tribunales las causas dudosas que pertenezcan a la Real Hacienda directa e indirectamente, y cuidando [...] nunca se experimenten los enormes quebrantos que ha padecido el Real Erario.¹⁰⁵

Esta resolución fue comunicada por el secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda, Francisco Saavedra, al virrey de Nueva España y arzobispo de México, Francisco Xavier de Lizana, quien la hizo pública en un bando del 28 de noviembre de 1809. Esta medida, que sólo beneficiaba en principio a los ministros contadores y tesoreros y a la administración de alcabalas, se hizo extensiva en julio de 1810 a los directores generales, factores y administradores de rentas estancadas de Nueva España.¹⁰⁶

El eco de la ordenanza general de intendentes de 1803 era claro, no así su formulación: donde se decía jurisdicción “coactiva-económica”, en 1809 pasaba a ser simplemente “jurisdicción coactiva”. Y, como tal, se denominaba a lo que los oficiales reales de México habían logrado en 1560 y había quedado recopilado en las Leyes de Indias de 1680, aunque nunca se había denominado así. El propósito era claro: en un momento de grave incertidumbre política en el conjunto de la Monarquía, sustentar las facultades coactivas para el cobro del Real Haber era una prioridad, si se quería que los Erarios regios indianos ayudasen a mantener financieramente el esfuerzo bélico contra Napoleón. La solución jurídica aplicada para ello, injerto extraño resultado de experiencias institucionales muy diversas e, incluso, antitéticas (Leyes de Indias, ordenanzas de intendentes) no parecía augurar lo esperado por la Suprema Junta de Gobierno de España e Indias. El tiempo posterior lo dilucidaría.

¹⁰⁵ AGN, Impresos oficiales, vol. 56, f. 94.

¹⁰⁶ Jáuregui, *La Real Hacienda*, 1999, pp. 199-200, y Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, pp. 104-105.

CONCLUSIONES

El gobierno del Erario regio de Nueva España, como el del resto del fisco hispánico, estuvo presidido siempre por un principio rector, la jurisdicción, entendida como una relación desigual de dominio que llevaba aparejada una facultad de apremio y compulsión a ejercer sobre un espacio, materia y sujetos concretos, sin los cuales esa relación de poder carecería de concreción y eficacia. En este marco, y de manera escueta, pero significativa, el término jurisdicción (*iurisdictio*) ha sido definido historiográficamente como la facultad para declarar imperativamente el derecho e imponerlo coactivamente.

Al trasladar estas definiciones a un espacio, el reino de Nueva España y sus provincias adyacentes, y un campo circunscrito, la Real Hacienda –en ambas delimitaciones va de suyo un acotamiento temporal (de la conquista y colonización a la crisis constitucional de 1810)–, se percibe que el gobierno de la Real Hacienda suponía un ámbito de actuación sobre una materia específica que, a su vez, se ejercía sobre una renta o una dependencia concreta de dicho Erario (aduana, fábrica, ceca, etc.), ubicadas en un distrito, una provincia, o la totalidad de un reino, sin perder de vista la plurisemia que conllevan estos términos en la época. En esas coordenadas, los oficios públicos dotados de jurisdicción con facultades sobre el Erario regio novohispano ejercían y concretaban diversas relaciones de dominio y, por tanto, de coerción, sobre los causantes fiscales y los empleados o comisionados regios de las diferentes entidades exactoras y administradoras. Ahora bien, estas relaciones tenían unos contornos inestables, en la medida en que estaban sujetos a una lógica de conflictos múltiples (*v.g.* causantes/entidades exactoras, entre tribunales de Real Hacienda, entre administradores y jueces de Real Hacienda, etc.), siendo esta la arena donde definían y redefinían

los límites específicos de la facultad jurisdiccional que pretendían ejercer los diferentes jueces y tribunales de Real Hacienda.

El principio de legitimidad que sustentaba la autoridad de los magistrados y tribunales del Erario regio de Nueva España emanaba del monarca. Dicha autoridad, por delegación y en descargo de su conciencia (así lo manifestaba el soberano) era ejercida, según los casos y en los diferentes ámbitos hacendarios, por los oficiales de las cajas reales (básicamente, contadores, tesoreros y factores, aunque también hubo otros, por ejemplo, como los veedores), los jefes de rentas y dependencias (por ejemplo contadores generales, comisarios, superintendentes y directores generales) o de distritos (*v.g.* intendentes de provincia). En su conjunto, estos empleados/criados de la corona estuvieron sujetos en distintos grados y, según los periodos, a las Reales Audiencias novohispanas (México y Guadalajara), a los virreyes superintendentes de Real Hacienda, a los Consejos de la Monarquía hispánica (el de Indias, el de Hacienda y el de Cruzada) o, ya para el siglo XVIII, a las Juntas creadas para tal efecto (de azogues, de moneda), a las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias y de Hacienda, a la Contaduría General de Indias o a la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias, tomando en cuenta que todos ellos, en último término, lo estaban a la Real Persona.

A partir de estos ejes, podemos afirmar que el gobierno del Erario regio novohispano era jurisdiccional, de ahí que contase con una estructura de mando conformada por un conjunto de jueces y tribunales unipersonales o colegiados competentes en el Real Haber, cuya función última era protegerlo y ampliarlo en la medida en que fuera posible y, sobre todo, que esto se hiciese de manera justa y, por tanto, legítima.

Este cariz jurisdiccional hacía que la entidad hacendaria fuese partícipe de un orden político de origen tardomedieval y con prolongaciones hasta principios del siglo XIX en el que predominaba el hecho judicial y el fenómeno de un gobierno que era ejercido por magistraturas (los diversos jueces de Real Hacienda). El resultado último de todo ello, insistimos, es la necesidad de percibir, a efectos de gobierno, a la Real Hacienda de la Monarquía hispánica, en general, y a la de Nueva España, en particular, como un entramado de jueces y tribunales, toda vez que los aspectos administrativos de estas entidades, si bien eran importantes para la recaudación, gestión y distribución de los recursos, sólo adquirirían su plena legitimidad y, por tanto, justificación, en tanto cuanto se ejercían con base en un criterio fundamental, la justicia, entendida esta como la perpetua y constante voluntad

de dar a cada uno su derecho. Sin ella, el crédito fiscal de los contribuyentes o las obligaciones de los criados empleados por el rey en la gestión de su Real Haber devenían un mero acto opresivo, algo injustificable. En este sentido, la justicia envolvía y limitaba las acciones de gobierno.

Estos trazos generales sobre el gobierno jurisdiccional del Erario regio de Nueva España se fueron construyendo y reformulando a lo largo de su existencia. En este sentido, es posible apreciar un conjunto de momentos o periodos en los cuales se puede pautar el fenómeno estudiado. Sobre un número limitado de rentas y con un dominio muy precario del territorio, tenemos un primer periodo (1521-1560) en el cual la figura central del gobierno de la Real Hacienda de Nueva España fue la del oficial real, de hecho, antecedieron a las Audiencias y los virreyes. Eran oficios públicos encargados del manejo de los haberes regios para realizar funciones de tesorería, contaduría, factoría o veeduría de metales. En el ejercicio de sus diversas responsabilidades se captaban, administraban y distribuían los recursos de la corona en Nueva España a fin de dar respuesta a las responsabilidades básicas que tenía encomendadas el soberano, que eran la defensa y expansión de la fe católica, la impartición de justicia y la preservación y defensa de la Monarquía hispánica.

La construcción de las facultades de los oficiales reales propietarios de Nueva España –los primeros nombramientos se dieron en 1522– vendría condicionada por la figura de los oficiales de la Casa de la Contratación de Sevilla (1503). No porque los oficiales reales novohispanos gozasen desde un inicio de todas las prerrogativas y autoridad que detentaban estos oficiales de Castilla, sino por el estatus que habían adquirido durante la primera mitad del siglo XVI: un oficio público permanente dotado de facultades no sólo gubernativas, sino también contenciosas. Ese era el estatus al que aspirarían, y por el que pugnarían, en la medida en que no lo ostentaban. La razón básica que explica este comportamiento remite al hecho de que un oficio público sin capacidad para impartir justicia estaba incapacitado para actuar mediante mandatos propios. Todas sus actuaciones, ante las posibles controversias de los afectados –causantes, empleados del fisco, etc.– eran provisionales, pues estaban sujetas a las decisiones y sentencias de otras autoridades que sí detentaban la facultad contenciosa. En este marco, las autoridades que ejercían el gobierno jurisdiccional del Erario regio de Nueva España se ubicaban fuera de la propia esfera hacendaria: fueron los primeros jueces gobernadores y capitanes generales y las Audiencias. La corona vio en ellos los instrumentos de control sobre unos oficios que, en

su lejanía y definición amplia y genérica de cometidos, actuaban con gran autonomía, entreverando sin apenas distingos intereses propios y del rey. En este sentido, desde su creación y hasta 1560, los oficiales reales novohispanos recaudaban, administraban y distribuían los fondos de la corona, como meros ejecutores de otras instancias, dado que no gobernaban con plenitud de facultades el Erario regio de Nueva España al no poder impartir justicia y, consecuentemente, no tener la autoridad, como hemos dicho, para actuar por mandatos propios.

El segundo gran momento en la evolución del gobierno del Erario regio de Nueva España abarca desde la década de 1560 y hasta la década de 1630. Su perfil viene determinado por la instauración de una jurisdicción contenciosa en el seno del Real Haber que llevó a la aparición de los jueces oficiales reales de la caja de México en 1560, una figura que, en breve tiempo, se extendería al resto de los oficiales reales. Delimitada por una materia específica, el buen cobro de la Real Hacienda, los oficiales reales lograron detentar una jurisdicción especial, fuera por tanto del cauce de la justicia ordinaria que ejercían alcaldes mayores, corregidores y Audiencias, que además era absoluta y privativa, dado que la ejercerían con inhibición de otros jueces y tribunales, además de privilegiada, pues podían avocar a sus tribunales las causas y procesos pendientes ante otros jueces, dada la prelación general que detentaban los asuntos de Real Hacienda, en especial los referidos a las deudas. Las apelaciones que produjesen las resoluciones y sentencias que emitiesen los oficiales reales serían vistas en el seno de la justicia ordinaria, concretamente en las Audiencias. Estos trazos generales se reproducirían con la instauración de jueces contadores administradores de rentas específicas a partir de 1575, concretamente el de alcabalas y, posteriormente, el de tributos, servicio real y azogues. Tras diversos vaivenes en su conformación, que perduraron hasta la década de 1630, estos nuevos oficios dotados de jurisdicción terminaron consolidándose. Su instauración fue la respuesta institucional a la implantación adicional de gravámenes, algunos de ellos de muy compleja gestión y gobierno, como las alcabalas y la renta del azogue. El hecho de que se denominasen contadores, a diferencia de los oficiales reales, obedecía a que entre sus cometidos no estaba la custodia y gestión de caudales y, por tanto, de una tesorería. Sin embargo, lo destacable, a efectos del gobierno del Erario regio, era que en estos magistrados y administradores de rentas se había reproducido un fenómeno: si la justicia ordinaria no podía inmiscuirse en la jurisdicción contenciosa de los oficiales reales, tampoco estos lo podrían hacer en el caso de los jueces contadores

administradores de rentas. En este marco, las Audiencias intervendrían, una vez más, en las apelaciones que se hiciesen a las sentencias de estos jueces contadores administradores de rentas. A pesar de esto, tanto en el caso de las sentencias de los jueces oficiales reales, en el de los jueces contadores de rentas e, incluso, en el de las sentencias de las Audiencias, cabía una última instancia de revisión, el Consejo de Indias, ante situaciones extraordinarias, bien por el monto disputado o por las implicaciones que tuviese la causa para el propio orden de gobierno del Erario regio novohispano.

De manera casi inmediata, un rasgo acompañaría a la creación de jueces oficiales y contadores administradores de rentas: la voluntad de sujetar la actuación de estos magistrados. A mediados de la década de 1630, el Erario regio de Nueva España tenía en su seno una pluralidad de jueces y tribunales de Real Hacienda. La ventaja para la corona parecía clara: dar respuesta a los problemas que surgían en un fisco que no sólo era más amplio, sino también complejo y diverso, es decir, enfrentar los adeudos, el fraude y el contrabando; claras amenazas para su salud financiera. Sin embargo, la misma proliferación de jueces y tribunales de Real Hacienda había dado como resultado la multiplicación de núcleos de gobierno con cometidos de mando, gestión de rentas e impartición de justicia, todos ellos con aspiraciones a manejarse de manera autónoma respecto a las instancias de gobierno virreinales, en especial las Audiencias y los virreyes. En este contexto se entiende el surgimiento de la facultad de superintendencia que ejercerían los virreyes, entendida como una actividad de control y dirección sobre cargos y dependencias del Erario regio; una manifestación, por tanto, del cometido gubernativo que detentaban los virreyes. Si bien esta actividad de supervisión y control puede rastrearse desde la creación del cargo virreinal en Nueva España (1535), sus contornos no serían precisos hasta el último tercio del siglo XVI, ejerciéndose primero sobre los oficiales reales y, luego, sobre los contadores de rentas. En la medida en que esta función de vigilancia y control sobre agentes subordinados se vio como algo conveniente y necesario, se reprodujo en los distintos ámbitos de gestión del Erario regio: si el virrey ejercía la superintendencia sobre los oficiales reales y los contadores de rentas, a su vez estos la detentarían sobre los encargados de recolectar las rentas, caso de los arrendatarios de rentas –forma predominante de gestión de los ramos fiscales en el periodo– y, estos últimos, con igual lógica, sobre sus propios colectores. Un ejemplo típico de ello sería la superintendencia que desplegarían los arrendatarios de las alcabalas de la ciudad de México desde principios del siglo XVII (el primero en ejercerla fue

el Cabildo de la capital) sobre los recaudadores de su distrito. A su vez, las actuaciones de superintendencia de los virreyes presenciarían la aparición en la década de 1580 de un organismo colegiado, las Juntas o Acuerdos de Hacienda, de la que él mismo formaba parte, junto a otros cargos. Esa instancia actuó no sólo como órgano asesor del virrey, sino como verdadero cuerpo colegiado de gobierno del Erario regio en la medida en que sus decisiones adquirieron la “fuerza de cosa juzgada”, lo que implicaba que sus resoluciones eran de obligatorio cumplimiento. A estas alturas, la jurisdicción permeaba todo el orden de gobierno de la Real Hacienda novohispana.

El tercer momento, muy amplio, pues abarcaría desde la década de 1640 hasta mediados de la década de 1750, viene caracterizado por dos fenómenos. Por una parte, la aparición de jueces superintendentes comisionados para el gobierno y administración de rentas (naipes, medias anatas, papel sellado, etc.) o dependencias (aduanas, Casa de Moneda, fábrica de naipes), todos ellos dotados de jurisdicción contenciosa. Desde el juez superintendente de la renta del papel sellado, en la década de 1640, hasta el juez superintendente administrador de la aduana de México en 1753, el Erario regio de Nueva España presenció, primero de forma esporádica y, posteriormente, desde la década de 1660, de manera más frecuente, la proliferación de superintendentes que detentaban jurisdicción privativa y que, profesionalmente, tenían su origen en las Audiencias novohispanas, habiendo excepciones a esta regla; es el caso, por ejemplo, de algún miembro del Tribunal de Cuentas. Ahora bien, más allá de su origen profesional, todos ellos ejercían dichas superintendencias como comisarios, a diferencia de los oficiales reales y los contadores de rentas, lo cual implicaba que no estaban desligados de su tribunal de origen (la Audiencia, el Tribunal de Cuentas).

La creación de estas superintendencias de rentas y dependencias no iba necesariamente asociada a una determinada modalidad de gestión de los ramos del Erario regio (podían estar en administración, arrendamiento o encabezamiento), sino a una manera de concebir el gobierno de las rentas y oficinas: no podía haber un correcto funcionamiento de los distintos miembros que conformaban el cuerpo de la Real Hacienda si al frente de ellos no se ubicaba una autoridad que, de manera especializada, los gobernase, y para ello era necesario que su comisión estuviese dotada de facultades jurisdiccionales.

Al igual que ocurría con los oficiales reales y los contadores de rentas, las actuaciones y decisiones judiciales de los superintendentes quedaron sometidas al control jurisdiccional que, en términos generales, ejercían las Audiencias y el Consejo de Indias, como ocurría en el periodo previo. En

esas instancias se revisaba gubernativa y judicialmente su accionar, ante los reclamos y las apelaciones que hiciesen los distintos afectados.

En ese trayecto hubo claros perdedores: las Audiencias novohispanas, a pesar de que mantuvieron su faceta de tribunal de apelaciones, presenciaron la salida creciente de ramos del Erario regio de la órbita de la jurisdicción ordinaria, y los virreyes que, a fuerza de tribunales privativos y especializados de Real Hacienda, perdieron capacidad de intervención y decisión sobre el manejo de diferentes rubros que componían el Real Haber. El caso más notorio de ello, por la radical separación que implicó respecto al virrey, fue la superintendencia de la renta de azogues (1709), ramo que se escindía de la antigua Contaduría General de tributos, servicio real y azogues, que se había erigido en 1598. Y esto era así, porque los jueces superintendentes de rentas y dependencias se definían en su faceta de gobierno por oposición a otros jueces y tribunales, de manera individual y atomizante, y, como un todo, ante la superintendencia de Real Hacienda, cada vez más acotada, que ostentaban los virreyes. La excepción a esta pérdida de poder se produjo en la Casa de Moneda de México (1732), allí los virreyes lograron la sujeción del superintendente de la ceca a sus mandatos. En ese tiempo, se puede considerar como la excepción que confirmaba la regla.

El otro rasgo que caracteriza el tercer momento fue la pugna por construir una superintendencia general de Real Hacienda que amortiguase el fenómeno de la dispersión atomizadora del gobierno provocada por la proliferación de instancias dotadas de jurisdicción privativa. Aunque hubo intentos en el siglo XVII, como el caso de la propuesta de crear una superintendencia general de Hacienda separada del virrey, durante el virreinato del marqués de Cadereyta (1637), y la que a principios del siglo XVIII planteó Seijas y Lobera (1702), la idea sólo se haría realidad en el marco de un debate en el que se plantearía un cambio profundo en la cúspide del gobierno de la Real Hacienda: había que reformar la constitución del cuerpo del Real Haber en el sentido de fortalecer su cabeza rectora, de manera que no hubiesen espacios privilegiados que quedasen al margen de la labor de supervisión del superintendente, ahora sí, general del Erario regio. En este proceso, se entreveraron tres hechos: la rectificación del camino emprendido desde el último tercio del siglo XVI, el reforzamiento de la vía reservada ejercida por el secretario de Indias y la pulsión por uniformar las estructuras de gobierno en el conjunto de la Monarquía hispánica. La articulación de los componentes de esta política, de la que había precedentes en anteriores ministerios, tuvo lugar durante la gestión del marqués de la Ensenada, en

una rápida secuencia mediante diversas reales órdenes y cédulas expedidas entre 1746 y 1751. Lo interesante es que, en el debate que suscitaron estas medidas, se superpusieron dos cuestiones que, sin estar necesariamente conectadas, impactarían en el periodo subsecuente: ¿el virrey debía ejercer la superintendencia general de Real Hacienda?, ¿había que introducir el régimen de intendentes?

Si consideramos que el cierre del periodo se produjo a mediados de la década de 1750, es debido a lo ocurrido en la aduana de la ciudad de México y sus distritos fiscales anexos. No porque al frente del establecimiento aduanal se erigiese un juez superintendente (1753), eso había sido la nota común durante casi un siglo, ni por el hecho de que se transitase allí, ya sin retorno, al régimen de administración (1754). Lo novedoso era la condición detentada por dicho superintendente: el goce de un empleo regio permanente. Aquí estaría el gozne entre los superintendentes comisionados del siglo XVII y principios del XVIII, mayoritariamente miembros de las Audiencias, y los directores de rentas de la segunda mitad del siglo XVIII. Este carácter los dotaba de estabilidad en sus empleos y capacidad para especializarse en sus tareas, lo cual, se esperaba, les facilitaría las labores de dirección, supervisión y gestión de los diversos ramos, oficinas y dependencias presentes en la Real Hacienda novohispana, así como la resolución de las cuestiones contenciosas.

El cuarto y último periodo en el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España es el que abarca desde la década de 1760 a 1810, el cual viene caracterizado en su base por la introducción de dos figuras de gobierno, los directores y administradores generales de rentas y los intendentes de provincia, y en la cúspide por la reformulación de las facultades de gobierno adscritas a la superintendencia general de Real Hacienda y a los virreyes. El punto de arranque fue el nombramiento, en 1764, del director general de una nueva renta que se introducía en Nueva España, el estanco del tabaco, que iba a ser vital para su existencia, y concluye con la ruptura institucional ocurrida en 1810 con motivo de la crisis constitucional ocurrida en el seno de la Monarquía hispánica y el estallido de la guerra civil novohispana.

Aunque el primer nombramiento de un director general de rentas novohispano, el del estanco del tabaco, antecedió a la llegada de José de Gálvez, fue este personaje, en su condición de visitador general de tribunales y de la Real Hacienda de Nueva España, el que determinó el diseño de esta figura de gobierno y su proliferación. La mera comparación de la naturaleza del empleo de los directores de rentas con la del superintendente de la

aduana de México no parece mostrar cambios de calado en su configuración como instrumento de gobierno del Real Haber: un empleo permanente dotado de facultades económico-gubernativas y contenciosas especializado en el manejo directivo de una renta o dependencia específica (la excepción sería el estanco del tabaco que contaba con un “juez conservador”: el virrey). Sin embargo, y más allá de la voluntad expresa de Gálvez de abandonar el uso del pomposo término *superintendente* para lo que consideraba era un mero administrador de rentas, en su acción reformadora se aprecia una voluntad por distinguir, agrupar y jerarquizar las facetas de gobierno en lo referido a dos ámbitos: lo económico-gubernativo y lo contencioso. Un binomio cada vez más explícito en los distintos ordenamientos de las rentas, en particular, y el Haber Regio, en general. Esa pulsión por distinguir y sistematizar el contenido de ambas esferas acabaría siendo una condición necesaria para el cercenamiento posterior de la jurisdicción contenciosa a un conjunto amplio de gestores de tesorerías (léase, oficiales reales) y jefes de rentas y dependencias del Erario regio. Y esto es así porque, paralelamente, y también bajo su gestión como visitador general, José de Gálvez introdujo un elemento profundamente disruptivo en el engranaje de gobierno de la Real Hacienda de Nueva España: la administración de la aduana y rentas de Veracruz (1767). Aquí hallamos la base de la separación explícita de las esferas referidas a lo económico-gubernativo y lo contencioso. En la configuración de esta nueva dependencia, un juez conservador (cargo que se anexó entonces al gobernador militar del puerto) y un administrador y unos oficiales reales, contador y tesorero, sin jurisdicción contenciosa, se hallaba otro modelo de gobierno de la Real Hacienda: aquellos que dirigían la recaudación y llevaban el manejo administrativo de una renta o una dependencia no debían ejercer la jurisdicción contenciosa, y, por tanto, no debían ser jueces, ni conformar ellos mismos un tribunal de Real Hacienda. Este hecho, radicalmente nuevo, implicaba el abandono del camino tomado a mediados del siglo XVI y generalizado durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII.

En estos términos, la ordenanza de intendentes de Nueva España de 1786 “sólo” vino a generalizar esa ruptura. En el ejercicio de la jurisdicción contenciosa, los intendentes de provincia sustituyeron a los oficiales reales, que, sintomáticamente, devenían *ministros* contadores y tesoreros, y a los jueces privativos de rentas (papel sellado, medias anatas, lanzas, etc.) y a los directores de rentas. A partir de entonces y hasta 1809, los únicos jueces y tribunales de primera instancia de la Real Hacienda de Nueva España serían los intendentes y sus subdelegados (como siempre, algo propio del

antiguo régimen, hubo excepciones: *v.g.* la Casa de Moneda, la aduana de México). En este nuevo arreglo institucional, el único instrumento que quedó a los ministros contadores y tesoreros de las tesorerías de las intendencias, a los administradores de rentas (papel sellado, medias anatas, lanzas, etc.) y a los directores de rentas (tabaco, pólvora y naipes, alcabalas y pulques) para ejercer coerción sobre los causantes, defraudadores o contrabandistas fue el uso de “facultades económico-coactivas”, nunca definidas en la propia ordenanza de 1786. Su alcance efectivo se decantó a partir de la conflictividad inherente al orden de gobierno jurisdiccional que existía. A la altura de la década de 1790, ya sólo significaba la capacidad de emitir requerimientos extrajudiciales para recordar a los causantes morosos el crédito fiscal insoluto y la obligación que tenían de satisfacerlo, algo a lo que los ministros contadores y tesoreros y los administradores y directores de rentas se resistieron denodadamente. Rechazaban ser simples ejecutores, no sólo por el desprestigio que suponía esto, sino también porque esa condición no les eximía de su responsabilidad (sus *cargos*) ante el Real Haber, en especial, el cobro íntegro del adeudo fiscal. Se veían desarmados para cumplir sus cometidos.

Este cambio profundo en la forma de gobierno del Erario regio de Nueva España vino acompañado de otra alteración de calado: la introducción en el gobierno del Real Haber de la intendencia de provincia, tras una larga etapa plagada de planes, proyectos e informes, favorables y contrarios, a la implantación de dicho régimen en Nueva España durante las décadas de 1760 y 1770, aunque sus precedentes lejanos se hallaban en la década de 1740, durante el ministerio del marqués de la Ensenada. A partir de 1786, el intendente, como jefe nato de la Real Hacienda en su distrito, debía ejercer la dirección “por mayor” de las rentas, centralizar bajo su mando el conjunto de las tesorerías presentes en su demarcación e impartir justicia en primera instancia en todas las causas relativas a los ramos, dependencias y oficinas de Real Hacienda presentes en su provincia, aunque no fuese su jefe en los aspectos económico-gubernativos (por ejemplo tabaco, alcabalas, pólvora, etc.).

Como dijimos, la otra faceta que caracteriza a este último periodo se refiere a la reconfiguración de la superintendencia general de Real Hacienda y el papel de los virreyes. Aquí se localizan dos momentos. El primero, durante la visita general de José de Gálvez y su desempeño como consejero del Consejo de Indias (1765-1776), en el que se contempló la asunción de un compromiso político, más allá de las valoraciones privadas de Gálvez. Por lo que atañe a la superintendencia general de Real Hacienda y el ré-

gimen de intendentes, previno que el virrey mantuviese unido a su cargo de gobernador, presidente de la Audiencia y capitán general el de la superintendencia general de Real Hacienda. Es más, con la creación de las Direcciones Generales de rentas que él mismo promovió como visitador y ministro de Indias fortaleció en grado sumo el papel del virrey superintendente general, al convertirlo en juez de apelaciones de determinadas causas que se originaban en el seno del Erario regio de Nueva España (algo que tuvo un origen previo, con las ordenanzas de la Casa de Moneda de 1750). En esta faceta compartiría cometidos, según los casos, con las Audiencias de México y Guadalajara. Nunca antes había asumido el virrey la facultad contenciosa en tal grado.

Sin embargo, y al igual que ocurrió en 1767 en Veracruz, en las reformas del visitador se halla también el germen de otra manera de ejercer esta facultad; en este caso, el modelo a destacar es el del estanco del tabaco. Asumiendo la lógica procesal de que, a medida que se asciende en los tramos de la causa, había que pasar de tribunales unipersonales a colegiados, se creó en este estanco un tribunal de apelaciones con ese rasgo: la Real Junta de Justicia. Esta entidad constituía un modelo muy próximo a lo que sería luego el máximo tribunal de apelaciones de Real Hacienda del virreinato, bajo el régimen de intendentes: la Junta Superior de Real Hacienda.

El segundo momento de esta faceta, que se inicia en 1776, con el arribo a la Secretaría del Despacho Universal de Indias de Gálvez, y culmina en 1810, presencia el debilitamiento de la figura del virrey, lo cual representó la ruptura con el compromiso político asumido previamente. En un inicio, mediante la prueba que supuso la superintendencia “secreta” que ejerció Pedro Antonio de Cossío (1779-1782) y, luego, abiertamente, con la ordenanza de intendentes de 1786, el virrey vio cómo perdía el ejercicio de la superintendencia de Real Hacienda que, en dicha norma, se había transformado en *subdelegada* del ministro de Indias, acentuándose aún más la dependencia establecida en 1751, con el marqués de la Ensenada. Un cambio que era paralelo a lo efectuado en la base del gobierno del Real Haber, en lo que atañe a los ministros de las cajas reales y a los directores y administradores de rentas. Sin embargo, esta pérdida o desposesión fue momentánea, pues en octubre de 1787, el monarca confió al virrey la superintendencia subdelegada de Real Hacienda. Sin embargo, y más allá de que el mencionado superintendente fuese el virrey o no, desde 1786 y hasta 1810, su acción como cabeza rectora del Erario regio de Nueva España se vio profundamente condicionada por la existencia de la Junta Superior

de Real Hacienda. En su doble faceta de entidad que atendía la vertiente gubernativo-económica del Real Haber, promoviendo la creación o revisión de reglamentos de rentas, ejerciendo vigilancia sobre el funcionamiento de las tesorerías regias, revisando el comportamiento de los empleados del fisco, dando seguimiento a la creación de nuevos impuestos, etc., y la vertiente contenciosa, dado que se convirtió el único tribunal de apelaciones de Real Hacienda en Nueva España, se delimitaba y contenía la acción de los virreyes superintendentes subdelegados de Real Hacienda, así como la de las Audiencias. De hecho, la Junta Superior de Real Hacienda supuso la encarnación de un gobierno jurisdiccional *colegiado* del Erario regio en Nueva España, sólo sujeto a las decisiones del superintendente general de Real Hacienda (cargo desempeñado por el secretario de Indias y, desde 1790, el de Hacienda) y, en última instancia, al propio soberano.

Posteriores arreglos institucionales, como la ordenanza general de intendentes y subdelegados de 1803, establecieron modificaciones, sin alterar sustancialmente la estructura de gobierno de la Real Hacienda, ya fuese introduciendo, en una accidentada secuencia, el intendente de provincia de México (1804) o reformulando, aunque sin llegar a tener aplicación, las facultades económico-coactivas de los ministros, directores y administradores de rentas, al otorgarles la capacidad de ejercer el embargo y prisión de los deudores al fisco. Cambio este último que, en su formulación, obligó a transitar desde el enunciado “facultad económico-coactiva” al de “jurisdicción coactiva económica”. En ello iba de por medio la existencia o no de una verdadera autoridad fiscal, es decir, jurisdiccional, con capacidad para recaudar el Real Haber con mandatos propios, contraparte de su responsabilidad con la corona en el manejo de la Real Hacienda. Un remedo de este propósito, presente en la ordenanza general de intendentes de 1803, sería la real orden del 12 de abril de 1809, expedida por la Suprema Junta de Gobierno de España e Indias. Sin embargo, su aplicación y consecuencias se dilucidarían posteriormente, en un momento revolucionario, de cariz constitucional y de guerra civil, el cual queda fuera de nuestro ámbito de estudio.

Como habrá percibido el lector a lo largo del trabajo, los motores del cambio en el gobierno del Erario regio de Nueva España se hallaron en una pluralidad de factores como fueron, y de manera central, la existencia de necesidades imperiosas derivadas del conflicto bélico, bien internacional o en el seno de la Monarquía hispánica, el objetivo de la corona de afianzar el dominio sobre su Real Haber, los proyectos hacendarios emprendidos por los diversos equipos de gobierno y las acciones y ca-

nales de actuación adoptados por los actores inmiscuidos en este campo, cada uno portador de agendas e intereses propios, además de diferentes experiencias, tradiciones y horizontes institucionales. Pero ello se hizo en el marco de un orden de gobierno jurisdiccional. Esta matriz institucional fue la constante. La variable respondió a las distintas modalidades, alcances y autoridades que ejercieron el gobierno, por lo general, de manera concurrente, según los diversos contextos.

Para finalizar, es conveniente señalar que el análisis del gobierno del Erario regio novohispano debería incluir dos aspectos adicionales, que muy brevemente han sido esbozados en este trabajo. Hemos hablado de jueces y tribunales, pero apenas hemos mencionado el problema de los juicios relativos al Erario regio. Ya fuesen ordinarios, extraordinarios, sumarios o ejecutivos, era en el ámbito del proceso que se dilucidaban de manera específica y localizada en el tiempo y el espacio los alcances de la jurisdicción y, por tanto, del gobierno hacendario. De igual manera, hicimos alusiones sucintas a la interacción entre la dimensión contable, la *cuenta y razón*, y el gobierno jurisdiccional, en la medida en que los asientos contables tenían la condición de instrumentos guarentigios, la cual traía aparejada la ejecución para el cobro del adeudo fiscal. Era desde dichos instrumentos que se procedía al juicio de cuentas, allí era donde se determinaba la responsabilidad individualizada de los distintos empleados inmiscuidos en el manejo del Real Haber. Qué modelo procesal y contable se instauró en el siglo XVI en la Real Hacienda de Nueva España, cómo evolucionó a lo largo de las dos centurias siguientes, quiénes impulsaron el cambio, cuáles fueron las motivaciones y los argumentos que expusieron, qué resultados se obtuvieron y, de manera central, cómo se articularon y entreveraron ambos fenómenos con el gobierno jurisdiccional, son problemáticas que, esperamos, vayan creciendo en el interés de la historiografía. Con ello se lograría una reconstrucción y explicación más global del gobierno del Gazofilacio regio de Nueva España.

FUENTES CONSULTADAS

ARCHIVOS

- AGS Archivo General de Simancas, España.
AHN Archivo Histórico Nacional, España.
AHRCZ Archivo Histórico de la Real Caja de Zacatecas, México.
AGI Archivo General de Indias, España.
AGN Archivo General de la Nación, México.
ARAG Archivo de la Real Audiencia de Guadalajara, México.
BNE Biblioteca Nacional, España.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas antiguas de cabildo. Libros 32 y 33. Años de 1640 a 1643*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1910.
- Actas de cabildo que comienza el primero de julio de 1616 y termina en veintidós de diciembre de 1617*. Libro veinte y uno, México, Imprenta de “El Correo Español”, 1905.
- Agüero, Alejandro, “Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional” en Marta Lorente Sariñena (coord.), *De la justicia de jueces a la justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007, pp. 19-58.
- Agüero, Alejandro, “Herramientas conceptuales de los juristas del derecho común en el dominio de la administración” en Marta Lorente (coord.),

- La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2009, pp. 19-44.
- Alcauter Guzmán, José Luis, *Subdelegados y subdelegaciones. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2017.
- Alfaro, Francisci de, *Tractatus de officio fiscalis, deque Fiscalibus Privilegiis*, Madrid, Ex Officina Francisci Martinez, 1639 [1ª edición, 1606].
- Alonso Romero, Paz, “La formación de los juristas” en Carlos Garriga (coord.), *Historia y constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE/Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/ELD-HICOES/El Colegio de México, 2010, pp. 107-137.
- Altolaguirre, Ángel de, *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los Virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del Reino*, Madrid, Imprenta Mujeres Españolas (S. A.), 1930, t. II.
- Alvareda Salvadó, Joaquim, *La guerra de Sucesión de España (1700-1714)*, Barcelona, Crítica, 2010.
- Amores Carredano, Juan Bosco, “La intendencia de La Habana en la etapa de las reformas borbónicas (1765-1790)” en Michael Zueske (ed.), *Actas del X Congreso de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos*, Leipzig/Köln, AHILA, 1996 (CD-ROM).
- Amores Carredano, Juan Bosco, “El intendente de La Habana Juan Ignacio de Urriza y la política imperial de Carlos III” en Agustín González Enciso (ed.), *Navarros en la Monarquía española en el siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2007, pp. 185-214.
- Amores Carredano, Juan Bosco, “A intendência de Havana e a política imperial no Caribe hispânico (1765-1800)” en Francisco José Calazans Falcon, Marieta Pinheiro de Carvalho, Érica Sarmiento (orgs.), *Relações de poder no muno ibero-americano. Séculos XVIII-XIX*, Río de Janeiro, Autografia, 2019, pp. 53-87.
- Amores Carredano, Juan Bosco, *Política, Hacienda y sociedad en Cuba. La intendencia y los intendentes de La Habana (1764-1814)*, en prensa.
- Andreo García, Juan, *La intendencia de Venezuela. Don Esteban Fernández de León, intendente de Caracas, 1791-1803*, Murcia, Universidad de Murcia, 1990.
- Andrés Ucendo, José Ignacio y Ramón Lanza García, “Estructura y evolución de los ingresos de la Real Hacienda de Castilla en el siglo XVII”, *Studia Historica. Historia Moderna*, vol. 30, 2008, pp. 147-190.
- Andújar Castillo, Francisco, *El sonido del dinero. Monarquía, ejército y venalidad en la España del siglo XVIII*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

- Andújar Castillo, Francisco, *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Andújar Castillo, Francisco, “Cuando el rey delegaba la gracia: las comisiones de ventas de oficios en la Castilla del siglo XVII” en Pilar Ponce Leiva y Francisco Andújar Castillo (eds.), *Mérito, venalidad y corrupción en España y América, siglos XVII y XVIII*, Valencia, Albatros, 2016, pp. 135-156.
- Andújar Castillo, Francisco, “Los ingresos no fiscales de la Hacienda castellana en las dos últimas décadas del siglo XVII: la vía de Indias”, *Espacio, Tiempo y Forma. Serie IV: Historia Moderna*, núm. 33, 2020, pp. 89-116.
- Andújar Castillo, Francisco y María del Mar Felices de la Fuente (eds.), *El poder del dinero. Ventas de cargos y honores en el antiguo régimen*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.
- Antolín Espino, María del Populo, “El virrey marqués de Cruillas” en José Antonio Calderón Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1967, t. I, pp. 1-157.
- Arcila Farías, Eduardo, *El siglo ilustrado en América. Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España*, Caracas, Edición del Ministerio de Educación, 1955.
- Archer, Christon I., *El ejército en el México borbónico 1760-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Arnold, Linda, *Directorio de burócratas en la ciudad de México, 1761-1832*, México, Archivo General de la Nación, 1980 (Serie Guías y Catálogos).
- Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, CONACULTA/Grijalbo, 1991.
- Avella Alaminos, Isabel, “La experiencia de la partida doble en la Real Hacienda en la Nueva España (1784-1789)” en Ernest Sánchez, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (eds.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano: del antiguo régimen a las naciones independientes, 1754-1850*, México, UNAM/Instituto Mora/UAEM, 2001, pp. 115-137.
- Badorrey Martín, Beatriz, “La Audiencia de México y el gobierno de Nueva España a través de las Instrucciones y memorias de los virreyes (siglos XVI y XVII)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, tt. LXXXVI-II-LXXXIX, 2018-2019, pp. 45-75.
- Baeza Martín, Ascensión, “El marqués de Casafuerte, virrey de Nueva España, 1722-1734”, tesis doctoral, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2001.
- Bakewell, Peter J., *Minería y sociedad en el México colonial. Zacatecas (1546-1700)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

- Bakewell, Peter J., “La periodización de la producción minera en el norte de Nueva España durante la época colonial”, *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 10, 1991, pp. 31-43.
- Baltar Rodríguez, Juan Francisco. “Notas sobre la introducción y desarrollo de la renta del papel sellado en la monarquía española (siglos XVI y XVII)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXVI (1996), pp. 519-560.
- Bátiz-Lazo, Bernardo, Julián Hernández Borreguero, J. Carles Maixé-Altés y Miriam Núñez Torrado, “Adoption, diffusion and appropriation of double entry book-keeping in Mexico and Spain”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 19, núm. 3, 2012, pp. 164-205.
- Baudot Monroy, María, “Política naval y movilización de recursos para la defensa colonial al inicio de la guerra de la Oreja de Jenkins (1739-1740)”, *Cuadernos Monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval*, núm. 69, 2014, pp. 37-62.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús, “Aspectos jurídicos de las instituciones fiscales novohispanas” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 37-64.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús, “Competencia y jurisdicción de la Real Hacienda en Indias. La parte procesal de la fiscalidad: Nuevo Reino de Granada, 1793” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 35-70.
- Bermejo Cabrero, José Luis, “Superintendencias en la Hacienda del antiguo régimen”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 54, 1984, pp. 409-447.
- Bernal, Antonio Miguel, “Las corporaciones mercantiles de Sevilla. Del Consulado (1543) a la Cámara de Comercio (1886)”, *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 59, enero-diciembre, 2013, pp. 253-286.
- Bernal Ruiz, Graciela y Blanca Cecilia Briones Jaramillo, “Para recuperar una gestión olvidada: Andrés Amat de Tortosa, primer intendente de Guanajuato”, *Oficio. Revista de Historia e Interdisciplina*, vol. 3, núm. 4, agosto-diciembre, 2015, pp. 21-36.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, FCE, 2013.

- Bertrand, Michel, “Los cargos de los oidores dentro de la Real Hacienda indiana, siglos XVII y XVIII”, *Estudios de Historia Social y Económica de América*, núm. 9, 1992, pp. 38-42.
- Bertrand, Michel, “La contaduría de las alcabalas de Puebla: un episodio reformador al principio del siglo XVIII”, *Anuario de Historia de América Latina (JbLA)*, núm. 32, 1995, pp. 321-332.
- Bertrand, Michel, “Les réformes administratives dans la Nouvelle Espagne du XVIII^e siècle: le regard critique d’un professionnel” en Anne Dubet y Jean-Philippe Luis (coords.), *Les financiers et la construction de l’Etat en France et en Espagne (milieu du XVII^e siècle-milieu du XIX^e siècle)*, Rennes, PUR, 2011, pp. 199-215.
- Bertrand, Michel, *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, siglos XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011 (edición original en francés, 1999).
- Bertrand, Michel y Zacarías Moutoukias (eds.), *Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Casa de Velázquez, 2018.
- Blázquez Garbajosa, Adrián y Thomas Calvo, *Guadalajara y el nuevo mundo. Niño Beltrán de Guzmán: semblanza de un conquistador*, Guadalajara, Institución Provincial de Cultura “Marqués de Santillana”, 1992.
- Bobb, Bernard E., *The viceregency of Antonio María Bucareli in new Spain, 1771-1779*, Texas, Pan American, 1962 (edición electrónica).
- Bonialian, Mariano, “Comercio y atlantización del Pacífico mexicano y sudamericana: la crisis del lago indiano y del Galeón de Manila, 1750-1821”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 24, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 7-36.
- Borah, Woodrow. “El desarrollo de las provincias coloniales” en Woodrow Borah (coord.), *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, México, UNAM, 1985, pp. 29-35.
- Brading, David, “Nuevo plan para la mejor administración de justicia en América”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. 2, núm. 9(3-4), julio-diciembre, 1968, pp. 367-400.
- Brading, David, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Bravo Lira, Bernardino, “Oficio y oficina, dos etapas en la historia del estado indiano”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, núm. 8, 1981, pp. 73-92.
- Burkholder, Mark A. y D. S. Chandler, *De la impotencia a la autoridad. La corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*, México, FCE, 1984.

- Calderón Berrocal, M^a Carmen y Emilo Manuel Romero Macías, “Génesis y competencia de las Juntas de Comercio, Moneda y Minas”, *De Re Metallica*, segunda época, núm. 14, enero-junio, 2010, pp. 61-69.
- Calderón Fernández, Andrés y Ernest Sánchez Santiró, “Epidemias, población y tributo en Nueva España en el siglo xvi”, *Tzintzum. Revista de Estudios Históricos*, núm. 78, julio-diciembre, 2023 (en prensa).
- Carbó, Laura, “El arbitraje: la intervención de terceros y el dictamen obligatorio (Castilla, siglos xiv y xv)”, *Estudios de Historia de España*, núm. 11, 2009, pp. 61-84.
- Cárceles de Gea, Beatriz, *Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): Poder fiscal y privilegio jurídico-político*, Madrid, Banco de España, 1994.
- Cardim, Pedro, “Political status and identity: Debating the status of American territories across the sixteenth and seventeenth century Iberian world”, *Rechtsgeschichte. Journal of the Max Planck Institute for European Legal History*, núm. 24, 2016, pp. 101-116.
- Cardim, Pedro, Tamar Herzog, José Javier Ruiz Ibáñez y Gaetano Sabatini (eds.), *Polycentric monarchies. How did early modern Spain and Portugal achieve and maintain a global hegemony?*, Brighton, Sussex Academy Press, 2012.
- Carlos Morales, Carlos Javier de, *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602: patronazgo y clientelismo de las fianzas reales durante el siglo xvi*, Ávila, Junta de Castilla y León, 1996.
- Castejón, Philippe, “Réformer la monarchie espagnole. Le système de gouvernement de José de Gálvez (1765-1787): réformes politiques, réseau et superior gobierno” (tesis doctoral inédita), Universidad Paris I-Sorbonne, 2014.
- Castejón, Philippe, “Reformar el imperio: el proceso de toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas”, *Revista de Indias*, vol. LXXVII, núm. 271, 2017, pp. 791-821.
- Castejón, Philippe, “‘Su majestad quiere saber’: reformas y toma de decisiones en el imperio español de la segunda mitad del siglo xviii”, *Historia 396*, vol. 10, núm. 2, 2020, pp. 27-56.
- Castejón, Philippe, *Réformer l’empire espagnol au xviii^e siècle: le système de gouvernement de José de Gálvez (1765-1787)*, Lila, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.
- Castro, Concepción de, *A la sombra de Felipe V: José Grimaldo ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

- Castro Gutiérrez, Felipe, *Nueva Ley y Nuevo Rey. Reformas borbónicas y rebelión popular en Nueva España*, Zamora, El Colegio de Michoacán/IIH-UNAM, 1996.
- Castro Gutiérrez, Felipe, *Historia social de la Real Casa de Moneda de México*, México, IIH-UNAM, 2012.
- Cedulario indiano o Cedulario de Encinas*. Libro tercero, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Real Academia de la Historia, 2018.
- Celaya Nández, Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, Fideicomiso de las Américas/El Colegio de México, 2010.
- Celaya Nández, Yovana, “Juan Joseph de Veytia Linaje y la alcabala novohispana. Un proyecto de recaudación en la ciudad de Puebla, 1698-1722” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Pensar la Hacienda pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*, México, Instituto Mora, 2014, pp. 19-44.
- Celaya Nández, Yovana, “José de Gálvez: pensamiento, evaluaciones y proyectos en la Hacienda novohispana, 1765-1786” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Pensar la Hacienda pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*, México, Instituto Mora, 2014, pp. 45-72.
- Celaya Nández, Yovana, “Administrar y gobernar la Hacienda local: contaduría, intendentes y regidores en el siglo XVIII” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 259-292.
- Celaya Nández, Yovana, “‘En su nombre, poder y facultad’: el segundo conde de Revillagigedo y el gobierno de la Hacienda regia” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 425-457.
- Celaya Nández, Yovana y Ernest Sánchez Santiró, “Hacienda e instituciones: historiografía y ejes de análisis en los erarios regio, eclesiástico y municipal de Nueva España” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 7-35.

- Celaya Nández, Yovana y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019.
- Cerdá Crespo, Jorge, “La guerra de la Oreja de Jenkins: un conflicto colonial (1739-1748)”, tesis doctoral, Alicante, Universidad de Alicante, 2008.
- Céspedes del Castillo, *El tabaco en Nueva España*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1992.
- Chust, Manuel (coord.), 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano*, México, COLMEX/FCE, 2007.
- Clavero, Bartolomé, “*Hispanus fiscus, persona ficta*. Concepción del sujeto político en el *Ius Commune* moderno”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núms. 11-12, 1982-1983, t. I, pp. 95-167.
- Clavero, Bartolomé, *Tantas personas como estados. Por una antropología política de la historia europea*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Clavero, Bartolomé, *Antidora. Antropología católica de la economía moderna*, Milán, Giuffrè Editore, 1991.
- Clavero, Bartolomé, *Historia del derecho: derecho común*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1994.
- Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas en América y Oceanía, sacados de los Archivos del Reino y muy especialmente del de Indias*, Madrid, Imprenta de José María Pérez, 1870, t. XIII.
- Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de ultramar*, segunda serie, t. 5, I: De los documentos legislativos, Madrid, Establecimiento Tipográfico “Sucesores de Rivadeneyra”, Impresores de la Real Casa, 1890.
- Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones de Ultramar. Segunda serie publicada por la Real Academia de la Historia*, t. 10, III: De los documentos legislativos, Madrid, Establecimiento Tipográfico “Sucesores de Rivadeneira”, Impresores de la Real Casa, 1897.
- Commons, Áurea, *Las intendencias de la Nueva España*, México, IIF-Instituto de Geografía-UNAM, 1993.
- Cordoncillo Samada, José M^a., *Historia de la Real Lotería en Nueva España (1770-1821)*, Sevilla, Dirección General de Tributos Especiales del Ministerio de Hacienda/Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1962.
- Costa, Pietro, *Iurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milán, Giuffrè Editore, 2002.

- Covarrubias Orozco, Sebastián de, *Tésoro de la lengua castellana o española*, Madrid, por Luis Sánchez, impresor del Rey N. S., 1611.
- Cuello Martinell, María Ángeles, *La renta de los naipes en Nueva España*, Sevilla, EEHA-CSIC, 1966.
- Deans-Smith, Susan, *Burócratas, cosecheros y trabajadores. La formación del monopolio del tabaco en la Nueva España borbónica*, Xalapa, Universidad Veracruzana/El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2014.
- Dedieu, Jean-Pierre, “La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V”, *Manuscrits*, núm. 18, 2000, pp. 113-139.
- Dedieu, Jean-Pierre, “La muerte del letrado” en Francisco José Aranda Pérez (coord.), *Letrados, juristas y burócratas en la España moderna*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2005, pp. 479-512.
- Dedieu, Jean-Pierre, *Après le Roi. Essai sur l'effondrement de la Monarchie espagnole*, Madrid, Casa de Velázquez, 2010.
- Dedieu, Jean-Pierre y José Ignacio Ruiz Rodríguez, “Tres momentos en la historia de la Real Hacienda”, *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 15, 1994, pp. 77-98.
- Delgado Ribas, Josep M., *Dinámicas imperiales (1650-1796). España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2007.
- Díaz, Carlos A., “Intendentes del ejército, comisarios de guerra y habilitados militares: supervisión, gestión y control del gasto bélico en el Nuevo Reino de Granada, 1779-1810”, en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regioes indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 347-380.
- Díaz González, Francisco Javier, “Las competencias inspectoras y judiciales de la Casa de la Contratación hasta el reinado de Felipe II”, *Estudios de Historia Social y Económica de América*, núm. 14, 1997, pp. 59-73.
- Díaz-Trechuelo Spínola, María Lourdes, María Luisa Rodríguez Baena y Concepción Pajarón Parody, “Antonio María Bucareli y Ursúa” en José Antonio Calderón Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1967, t. I, pp. 383-658.
- Díaz-Trechuelo Spínola, María Lourdes, Concepción Pajarón Parody y Adolfo Rubio Gil, “Juan Vicente de Güemes Pacheco segundo conde de Revillagigedo (1789-1794)” en José Antonio Calderón Quijano,

- Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1972, t. 1, pp. 85-366.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael, *El proyecto de José de Gálvez de 1774 en las Ordenanzas de intendentes de Río de la Plata y Nueva España*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2016.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael, María Pilar Gutiérrez Lorenzo y Luis Alberto Arriola Díaz Viruell (coords.), *De reinos y subdelegaciones: nuevos escenarios para un nuevo orden en la América borbónica*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Universidad de Guadalajara/El Colegio Mexiquense, 2014.
- Documentos inéditos del siglo XVI para la historia de México, coleccionados y anotados por el P. Mariano Cuevas, S. J.; publicación hecha bajo la dirección de Genaro García por el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología*, México, Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnohistoria, 1914.
- Documentos relativos al arrendamiento del impuesto o renta de alcabalas de la ciudad de México y distritos circundantes*, introd. por Ricardo Flores Gaytán, México, Dirección de Estudios Financieros-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1945.
- Documentos sobre la expulsión de los jesuitas y ocupación de sus temporalidades en Nueva España (1772-1783). Introducción y versión paleográfica de Víctor Rico González*, México, Instituto de Historia-UNAM, 1949.
- Domínguez Cardiel, Jesús, *Francisco Rendón. Historia de un intendente borbónico*, Zacatecas, Taberna Literaria Editores, 2021.
- Donoso Anes, Alberto, “Estudio histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las cajas reales de Indias (1784-1787)”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. xxvii, núm. 93, 1997, pp. 1045-1089.
- Donoso Anes, Alberto, “Nuevo método de cuenta y razón para la Real Hacienda en las Indias. La instrucción práctica y provisional en forma de advertencias comentada (27 de abril de 1784)”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. xxviii, núm. 101, 1999, pp. 817-862.
- Donoso Anes, Rafael, “El papel del tesorero en el desarrollo contable de la Casa de la Contratación” en Antonio Acosta Rodríguez, Adolfo González Rodríguez y Enriqueta Vila Villar (coords.), *La Casa de la Contratación y la navegación entre España y las Indias*, Sevilla, Universidad de Sevilla/Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Fundación El Monte, 2003, pp. 67-100.

- Dou y Bassols, Ramón Lázaro, *Instituciones de derecho público general de España con noticia particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, Madrid, En la Oficina de Benito García y Compañía, 1802, 9 tt.
- Dubet, Anne, “¿La importación de un modelo francés? Acerca de algunas reformas de la administración española a principios del siglo XVIII”, *Revista de Historia Moderna*, núm. 25, 2007, pp. 207-233.
- Dubet, Anne, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- Dubet, Anne, *La Hacienda real de la Nueva Planta (1713-1726), entre fraude y buen gobierno. El caso Verdes Montenegro*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Dubet, Anne, “El control del ‘Ministro de Hacienda’ de Indias: el marqués de Ensenada, las cuentas y las cajas americanas (1743-1754)”, *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad. Spanish Journal of Accounting History*, vol. 25, 2016, pp. 35-64.
- Dubet, Anne, “El marqués de la Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo”, *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 55, 2016, pp. 99-116.
- Dubet, Anne, “Lerena y la reforma de la administración de la Hacienda española” en Rafael Torres Sánchez (ed.), *Studium, magisterium et amicitia. Homenaje al profesor Agustín González Enciso*, Navarra, Ediciones Eunat, 2018, pp. 405-412.
- Dubet, Anne, “Reformar el gobierno de las Haciendas americanas antes de Gálvez: la actividad de la Contaduría General de Indias (1751-1776)”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 18, núm. 2, 2018, pp. 1-22.
- Dubet, Anne, “José Patiño y el crédito de Felipe V. ¿Un proyecto global?”, *Obradoiro de Historia Moderna*, núm. 29, 2020, pp. 17-50.
- Dubet, Anne, “Americanizar las intendencias de Gálvez: la propuesta de Francisco Machado Fiesco”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 78, núm. 2, 2021, pp. 501-538.
- Dubet, Anne, “La conflictiva herencia de Ensenada. Debates en torno a las reformas fiscales de Indias en los inicios del reinado de Carlos III” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 387-424.
- Dubet, Anne, “La reforma de la administración fiscal de Lerena: una visión ilustrada del gobierno de la Hacienda”, *Studia Historica. Historia Moderna*, vol. 43, núm. 2, 2021, pp. 305-337.

- Dubet, Anne, “El debate sobre las intendencias americanas: ¿modernos contra anticuados o polémica entre reformadores? El caso del conde de Tepa”, *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 66, 2022, pp. 81-120.
- Dubet, Anne y Ernest Sánchez Santiró, “La Contaduría General de Indias y la génesis e influjo de un proyecto de gobierno de las Haciendas americanas (1751-1776)”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 42, núm. 168, 2021, pp. 1-24.
- Dubet, Anne y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Erarios regios. El gobierno de las Reales Haciendas de la Monarquía española y la Monarquía francesa en el siglo XVIII. Una visión comparada*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2022.
- Dubet, Anne y Sergio Solbes Ferri, *El rey, el ministro y el tesorero. El gobierno de la Real Hacienda en el siglo XVIII español*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- Eissa Barroso, Francisco Antonio, *The Spanish monarchy and the creation of the viceroyalty of New Granada (1717-1739). The politics of early Bourbon Reform in Spain and Spanish America*, Leiden/Boston, Brill, 2017.
- Enciso Contreras, José, *Cedulario de Zacatecas, 1554-1596*, Zacatecas, Ayuntamiento de Zacatecas/Ayuntamiento de Oñati/Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 1998.
- Enciso Contreras, José, *Taxco en el siglo XVI. Sociedad y normatividad en un real de minas novohispano*, Zacatecas, Ayuntamiento de Zacatecas/Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.
- Enciso Contreras, José, “La Audiencia de la Nueva Galicia durante sus primeras etapas. Retrato institucional”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, vol. xxxii, 2016, pp. 2-22.
- Escalona Agüero, Gaspar de, *Gazophilacium Regium Perubicum*, Madrid, Typographia Blasii Roman, 1775.
- Escamilla González, Iván, “La memoria de gobierno del virrey duque de Alburquerque, 1710”, *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 25, julio-diciembre, 2001, pp. 157-178.
- Escamilla González, Iván, *Los intereses malentendidos: el Consulado de Comerciantes de México y la monarquía española, 1700-1739*, México, IIH-UNAM, 2011.
- Escamilla González, Iván, “Urgencia militar e imposiciones fiscales. La renta de alcabalas en la Junta de Arbitrios de Real Hacienda de Nueva España, 1744” en María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords.), *La fiscalidad novo-*

- hispana en el imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, IIH-UNAM/Instituto Mora, 2015, pp. 239-266.
- Escamilla González, Iván, Matilde Souto Mantecón y Guadalupe Pinzón Ríos (coords.), *Resonancias imperiales. América y el Tratado de Utrecht de 1713*, México, Instituto Mora/IIH-UNAM, 2015.
- Escartín, Eduardo, “La intendencia de Cataluña en el siglo XVIII” en Vicente Palacio Atard y Manuel Espadas Burgos (coords.), *Estudios sobre el siglo XVIII* (Cuadernos de Historia. Anexos de la Revista *Hispana*, núm. 9), Madrid, Instituto Jerónimo Zurita-CSIC, 1978, pp. 39-112.
- Escobedo Mansilla, Ronald, *Control fiscal en el virreinato peruano. El tribunal de Cuentas*, Madrid, Alhambra, 1985.
- Escudero, José Antonio, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979, 2 vols.
- Estrada Bermúdez, Ángeles, “Los empleados de la Real Factoría de Tabacos de la villa de Córdoba, Veracruz, bajo el régimen del Estanco (1780-1809)”, *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, núm. 7, 2016, pp. 128-151.
- Fernández García, José, María Antonia Bel Bravo y José Miguel Delgado Barrado (eds.), *El cambio dinástico y sus repercusiones en la España del siglo XVIII*, Jaén, Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2001.
- Fernández López, Francisco, “La Casa de la Contratación de Indias: gestión, expedición y control documental (siglos XVI-XVII)”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 36, núm. 144, otoño, 2015, pp. 169-193.
- Fernández López, Francisco, *La Casa de la Contratación. Una oficina de expedición documental para el gobierno de las Indias (1503-1717)*, Sevilla, El Colegio de Michoacán, A.C./Editorial Universidad de Sevilla, 2018.
- Fioravanti, Maurizio, “Estado y constitución” en Maurizio Fioravanti (ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 2004, pp. 13-43.
- Fisher, John, *Commercial relations between Spain and Spanish America in the Era of Free Trade, 1778-1796*, Liverpool, Center for Latin-American Studies, 1985.
- Floris Margadant, Guillermo, “La *consuetudo contra legem* en el derecho indiano a la luz del *ius commune* (Análisis del pensamiento de Francisco Carrasco y Saz, jurista indiano, sobre este tema)”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 2, 1990, pp. 169-188.
- Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia, *Historia de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1845-1853, 6 vols.

- Franch Benavent, Ricardo, “Poder, negocio y conflicto fiscal: el reforzamiento de la autoridad del intendente en la Valencia del siglo XVIII”, *Espacio, Tiempo y Forma. Serie IV, Historia Moderna*, núm. 27, 2014, pp. 61-83.
- Francisco Olmos, José María de, *Los miembros del consejo de Hacienda (1722-1838) y organismos económico-monetarios*, Madrid, CASTELLUM, 1997.
- Franco Cáceres, Iván, *La intendencia de Valladolid de Michoacán: 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*, México, Instituto Michoacano de Cultura/FCE, 2001.
- Galarza, Antonio, “La fiscalidad en el Río de la Plata tardocolonial: un posible balance historiográfico a partir de las cajas reales”, *Bibliographica Americana*, núm. 11, 2015, pp. 9-30.
- Galarza, Antonio, “La Real Hacienda en las fronteras del imperio americano: estructura tributaria de la tesorería de Santa Fe y sus remesas a Buenos Aires (Río de la Plata, 1778-1810)”, *Tiempos Modernos*, núm. 39, 2019, pp. 28-59.
- Gallardo Fernández, Francisco, *Origen, progresos y estado de las rentas de la corona de España, su gobierno y administración*, Madrid, Imprenta Real, 1805, t. I.
- Gallego, Elio A., *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., 1996.
- Galván Hernández, José Luis, “Al mejor servicio del rey. La Junta Superior de Real Hacienda en Nueva España, 1786-1821”, tesis de licenciatura en Historia, México, Instituto Mora, 2017.
- Galván Hernández, José Luis, “La Junta Superior de Real Hacienda: establecimiento y consolidación (1786-1808)” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 173-208.
- Galván Hernández, José Luis, “Defensores de la jurisdicción real. La fiscalía de Real Hacienda de Nueva España, 1779-1808” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 71-106.
- Gálvez, José, *Informe sobre las rebeliones populares de 1767 y otros documentos inéditos*. Edición, prólogo, índice y notas por Felipe Castro Gutiérrez, México, UNAM, 1990.
- Gámez Amián, Aurora, “La Real Fábrica de Naipes de Macharaviaya (Málaga) para el consumo de América (1776-1815)”, *Moneda y Crédito*, núm. 187, 1988, pp. 137-156.

- Gárate, Monserrat, *Comercio ultramarino e Ilustración. La Real Compañía de Comercio de La Habana*, San Sebastián, Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, 1993 (Colección Ilustración Vasca).
- Garavaglia, Juan C. y Juan C. Grosso, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Archivo General de la Nación/Banca Cremi, 1987.
- García-Baquero González, Antonio, *Cádiz y el Atlántico (1717-1778): el comercio colonial español bajo el monopolio gaditano*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1976.
- García Gallo, Alfonso, “Estudio del cedulario de Encinas” en *Cedulario indiano o Cedulario de Encinas*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Real Academia de la Historia, 2018, pp. 15-64.
- García Guiot, Silvano, *Rodrigo de Albornoz. Contador real de la Nueva España*, México, Ediciones de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1943.
- García Martínez, Bernardo, *El marquesado del Valle: tres siglos de régimen señorial en Nueva España*, México, El Colegio de México, 1969.
- García Pérez, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1998.
- García Pérez, Rafael, *Reforma y resistencia. Manuel de Flon y la intendencia de Puebla*, México, Porrúa, 2000.
- García Trobat, Pilar y Jorge Correa Ballester, “Centralismo y administración: los intendentes borbónicos en España”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 26, 1997, pp. 19-54.
- Garriga, Carlos, “Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias” en Feliciano Barrios Pintado (coord.), *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla, La Mancha, 2002, pp. 781-821.
- Garriga, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el antiguo régimen”, *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. 16, primavera de 2004, pp. 13-44.
- Garriga, Carlos, “Sobre el gobierno de la justicia en Indias. Siglos XVI-XVII”, *Revista de Historia del Derecho*, núm. 34, 2006, pp. 67-160.
- Garriga, Carlos, “*Justicia animada*. Dispositivos de la justicia en la monarquía católica”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 6, 2006, pp. 59-106.
- Garriga, Carlos, “Constitución política y orden jurídico en España: el “efecto derogatorio” de la Constitución de Cádiz” en Manuel Chust (coord.),

- Doceañismo, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*, Madrid, Fundación MAPFRE/Instituto de Cultura, 2006, pp. 33-77.
- Garriga, Carlos, “Gobierno y justicia: el gobierno de la justicia” en *La jurisdicción contenciosa administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Cuadernos de Derecho Judicial. VII. Separata, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2008, pp. 47-113.
- Garriga, Carlos, “Sobre el gobierno de Cataluña bajo el régimen de la Nueva Planta. Ensayo historiográfico”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 2010, t. LXXX, pp. 715-765.
- Garriga, Carlos, “¿La cuestión es saber quién manda? Historia política, historia del derecho y ‘punto de vista’”, *PolHis*, año 5, núm. 10, segundo semestre, 2012, pp. 89-100.
- Garriga, Carlos, “*Crimen corruptionis*. Justicia y corrupción en la cultura del *ius commune* (Corona de Castilla, siglos XVI-XVII)”, *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 43, 2017, pp. 21-48.
- Gayol, Víctor, *Laberintos de justicia. Procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812)*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2007, 2 vols.
- Gil Munilla, Octavio, *El Río de la Plata en la política internacional. Génesis del virreinato*, Sevilla, EEHA-CSIC, 1949.
- Gómez Gómez, Amalia, *Las visitas de la Real Hacienda novohispana en el reino de Felipe V (1710-1733)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1979.
- González, María del Refugio, “Las reglas del derecho en México durante el siglo XIX”, *Anuario Jurídico*, núm. XI, IJ-UNAM, 1984, México, pp. 341-356.
- González, María del Refugio, *Ordenanzas de minería de la Nueva España formadas y propuestas por su Real Tribunal*, México, IJ-UNAM, 1996.
- González, María del Refugio y Teresa Lozano, “La administración de justicia” en Woodrow Borah (coord.), *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, México, UNAM, 1985, pp. 75-105.
- González Arce, José Damián, “La universidad de mercaderes de Burgos y el consulado castellano en Brujas durante el siglo XV”, *En la España Medieval*, vol. 33, 2010, pp. 161-202.
- González Arce, José Damián, “Los inicios de la universidad de mercaderes de Bilbao (1481-1511). Corporación de representación gremial e institución de gobierno portuario”, *Studia Historica. Historia Medieval*, vol. 37, núm. 1, 2019, pp. 187-206.

- González Cicero, Stella María, *Reflexiones sobre el acontecer histórico de Yucatán*, Mérida, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, 2001.
- Gordoa de la Huerta, Rodrigo, “Los arrendamientos de alcabalas de la Real Hacienda de Nueva España en la primera mitad del siglo XVIII: los arrendatarios particulares como ‘recaudadores del monarca’” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2018, pp. 65-99.
- Gordoa de la Huerta, Rodrigo, “Fieles ministros de Su Majestad: la trayectoria profesional de los jueces contadores de alcabalas de Nueva España (1717-1756)”, Ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Económica de la AMHE, 7-11 de junio de 2021.
- Gordoa de la Huerta, Rodrigo, *La Contaduría General de Alcabalas. Una oficina y tribunal del Real Erario novohispano*, México, Instituto Mora, 2021.
- Gordoa de la Huerta, Rodrigo, “Un tribunal y contaduría para el cobro de las alcabalas: origen, funcionamiento y jurisdicción de la Contaduría General de Alcabalas de la Real Hacienda novohispana (1636-1756)” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 187-230.
- Grunberg, Bernard, “Hernán Cortés y el asentamiento español en Nueva España (1519-1528)” en Bernard Grunberg, María del Carmen Martínez Martínez y Esteban Mora Caballos, *Hernán Cortés. Una vida entre dos mundos*, México, IJ-UNAM/Universidad Anáhuac Veracruz, 2021, pp. 55-113.
- Guerrero Galván, Luis René, “La intendencia obligatoria. Un intento de supresión de la intendencia de Zacatecas, siglo XVIII”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, vol. XXVI, 2012, pp. 3-23.
- Guía de forasteros para el año de 1777, dispuesta por el autor del antecedente Calendario. Nuevamente ilustrada y añadida*, México, En la Oficina del Autor, 1777.
- Gutiérrez del Arroyo, Isabel, “El nuevo régimen institucional bajo la real ordenanza de intendentes de la Nueva España (1786)”, *Historia Mexicana*, vol. 39, núm. 1, 1989, pp. 89-122.
- Gutiérrez López, Edgar Omar, “José de Gálvez y sus aliados políticos en el financiamiento de la expedición militar a Sonora, 1765-1771”, *Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 45-50.

- Gutiérrez Lorenzo, María del Pilar, “La Real Hacienda en la época del conde de Galve, 1688-1696”, *Novohispana*, UNAM, núm. 2, 1996, México, pp. 283-378.
- Haring, Clarence H., *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos*, México, FCE, 1979 [original en inglés de 1918].
- Heredia Herrera, Antonia, *La renta del azogue en Nueva España (1709-1751)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1978.
- Hernández Palomo, José Jesús, *La renta del pulque en Nueva España, 1663-1810*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1979.
- Hernández Tejero, Francisco, “Sobre el concepto ‘Potestas’”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 17, 1946, pp. 605-624.
- Hoberman, Louisa Schell, *Mexico’s merchant elite, 1590-1660. Silver, State and society*, Durham, Duke University Press, 1991.
- Howe, Walter, *The mining guild of New Spain and its tribunal general, 1770-1821*, Nueva York, Greenwood Press, 1949.
- Informe del marqués de Sonora al virrey don Antonio Bucarely y Ursúa*, Estudio introductorio Clara Elena Suárez Argüello, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2002 (edición facsimilar).
- Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, 1999.
- Juárez Nieto, Carlos, *Guerra, política y administración en Valladolid de Michoacán: la formación profesional y la gestión del intendente Manuel Merino, 1776-1821*, Morelia, Michoacán, Secretaría de Cultura de Michoacán, 2012.
- Kalendarario manual y guía de forasteros en Madrid*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1782.
- Kamen, Henry, “El establecimiento de los intendentes en la administración española”, *Hispania. Revista Española de Historia*, núm. 95, 1964, pp. 368-395.
- Kamen, Henry, *La guerra de Sucesión en España, 1710-1715*, Barcelona, Buenos Aires, México, Grijalbo, 1974.
- Kuethé, Allan J., “La desregulación comercial y la reforma imperial en la época de Carlos III: los casos de Nueva España y Cuba”, *Historia Mexicana*, vol. XLI, núm. 2, 1991, pp. 265-292.
- Kuethé, Allan J. y Kenneth J. Andrien, *The Spanish Atlantic world in the eighteenth century. War and the Bourbon reforms, 1713-1796*, Cambridge University Press, 2014.

- La administración de D. Frey Antonio María de Bucareli y Ursúa, cuadragésimo sexto virrey de México*, Publicaciones del Archivo General de la Nación XXIX, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1936, tt. I y II.
- La guerra de Sucesión en España y América. Actas X Jornadas Nacionales de Historia Militar*, Sevilla, Cátedra General Castaños, 2001.
- La Nueva Galicia en el ocaso del imperio español*, estudio y edición de Rafael García Diego-Fernández y Marina Mantilla Trolle, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Universidad de Guadalajara, 2009, 4 tt. (edición disco compacto).
- Ladero Quesada, Miguel Ángel, *El primer oro de América. Los comienzos de la Casa de Contratación de las Indias (1503-1511)*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2002.
- Ladero Quesada, Miguel Ángel, “La “Casa de la Contratación de las Yndias” en sus comienzos: la Tesorería de Sancho de Matienzo (1503-1511)” en Antonio Acosta Rodríguez, Adolfo González Rodríguez y Enriqueta Vila Villar (coords.), *La Casa de la Contratación y la navegación entre España y las Indias*, Sevilla, Universidad de Sevilla/Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Fundación El Monte, 2003, pp. 53-65.
- Lang, Mervyn Francis, *El monopolio estatal del mercurio en el México colonial (1550-1710)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Lang, Mervyn Francis, *Las flotas de la Nueva España, 1630-1710: despacho, azogue, comercio*, Sevilla, Muñoz Moya Editor, 1998.
- Lewis, James A., “The royal gunpowder monopoly in New Spain (1766-1783): A case study of management technology, and reform under Charles III”, *Ibero-Amerikanisches Archiv, Neue Folge*, vol. 6, núm. 4, 1980, pp. 355-372.
- López Díaz, María, “La reforma del Consejo de Cruzada de 1745: preámbulo de su desaparición” en *Mediterranea – Ricerche Storiche*, núm. 37, agosto, 2016, pp. 319-352.
- López Díaz, María, “Intendencia, justicia y gobierno: la Real Cédula de 5 de marzo de 1760. ¿Nuevo triunfo del orden tradicional?”, *Obradoiro de Historia Moderna*, núm. 29, 2020, pp. 79-108.
- Lorenzo Jiménez, José Vicente, “La jurisdicción de Hacienda a finales del Antiguo Régimen”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 82, 2012, pp. 683-716.
- Los códigos españoles concordados y anotados*, Madrid, Imprenta de la Publicidad, 1851, t. XII.

- Luxán Meléndez, Santiago de, “El proceso de construcción del estanco imperial hispánico 1620-1786. Las reformas borbónicas del siglo XVIII”, *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 65, 2018, pp. 1-26, en <<http://anuariosatlanticos.casadecolon.com/index.php/aea/article/view/10285>>.
- Luxán Meléndez, Santiago de (ed.), *Política y Hacienda del tabaco en los imperios ibéricos (siglos XVII-XVIII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- Luxán Meléndez, Santiago de y Monserrat Gárate Ojanguren, “La segunda factoría de La Habana antes de la guerra de La Independencia de las Trece Colonias 1760-1779. Una relectura desde el estanco español”, *Studia Historica. Historia Moderna*, vol. 37, 2015, pp. 291-321.
- Mannori, Luca, “Justicia y administración entre antiguo y nuevo régimen”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, 2007, pp. 125-146 [original, “Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime”, en R. Romanelli (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bolonia, Il Mulino, 1997, pp. 39-65].
- Mannori, Luca y Bernardo Sordi, “Justicia y administración” en Maurizio Fioravanti (ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 65-102.
- Marichal, Carlos, “Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804”, *Historia Mexicana*, vol. 39, núm. 4, 1990, pp. 881-907.
- Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, FCE/El Colegio de México, 1999.
- Marichal, Carlos, *Bankruptcy of empire. Mexican silver and the wars between Spain, Britain, and France, 1760-1810*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Marichal, Carlos y Matilde Souto, “Silver and *Situados*: New Spain and the financing of the Spanish empire in the Caribbean in the eighteenth century”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 74, núm. 4, 1994, pp. 587-613.
- Marichal, Carlos y Matilde Souto, “La Nueva España y el financiamiento del imperio español en América: los situados para el Caribe en el siglo XVIII” en Carlos Marichal y Johanna von Grafenstein (coords.), *El secreto del imperio español: los situados coloniales en el siglo XVIII*, México, El Colegio de México/Instituto Mora, 2012, pp. 61-93.
- Marichal, Carlos y Johanna von Grafenstein (coords.), *El secreto del imperio español: los situados coloniales en el siglo XVIII*, México, El Colegio de México/Instituto Mora, 2012.

- Marín Tamayo, Fausto, *Niño de Guzmán*, México, Siglo XXI, 1992.
- Martin, Norman, “Biografía del virrey de la Nueva España, Don Francisco Fernández de la Cueva Enríquez, segundo duque de Alburquerque, y las instrucciones y memoria de su gobierno (1702-1711)” en Ernesto de la Torre Villar (compilador y presentación), *Dos documentos virreinales. Las instrucciones al virrey Luis de Velasco II y las instrucciones y memoria del segundo duque de Alburquerque*, México, IIH-UNAM, 2010, pp. 31-98.
- Martín Rubio, María del Carmen, “El virreinato peruano durante el gobierno del marqués de Villagarcía (1736-1745)”, *Naveg@merica. Revista Electrónica Editada por la Asociación Española de Americanistas*, núm. 4, 2010, en <<https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/99921>>.
- Martínez Barraza, Juan J., “Sumarios de cargo e ingresos fiscales de la caja real de Santiago en el pináculo del reformismo borbónico en Chile (1768-1790)”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 29, núm. 3, 2022, pp. 1-34.
- Martínez López-Cano, María del Pilar, *La Iglesia, los fieles y la Corona. La bula de la Santa Cruzada en Nueva España, 1574-1660*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 2017.
- Martínez López-Cano, María del Pilar, “El reglamento de 1752 sobre la administración de la bula de cruzada en Nueva España. Origen, alcances y resultados” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 101-127.
- Martínez Pérez, Fernando, “Ley expresa, clara y terminante. Orden normativo y paradigma jurisdiccional en el primer constitucionalismo español”, *Revista Constitucional* (revista electrónica), núm. 3, 2002, pp. 99-132.
- Martínez Rueda, Fernando, “La Diputación de Vizcaya en el siglo XVIII, una institución emergente (1750-1800)”, *Hispania*, vol. LXXVI, núm. 252, enero-abril, 2016, pp. 103-128.
- Martino, Aurora y Ma. Patricia Rodríguez Rebollo, “Fernando Joaquín Fajardo, marqués de los Vélez, virrey de Nápoles (1675-1683)” en Francisco Andújar Castillo y Julián Pablo Díaz López (coords.), *Los señoríos en la Andalucía Moderna. El Marquesado de los Vélez*, Almería, Instituto de Estudios Almerienses, 2007, pp. 321-335.
- Mazín Gómez, Óscar y José Javier Ruiz Ibáñez, *Las Indias Occidentales. Procesos de incorporación territorial a las monarquías ibéricas*, México, El Colegio de México/Red Columnaria, 2012.

- McWatters, David Lorne, "The royal tobacco monopoly in Bourbon Mexico, 1764-1810", tesis de doctorado, Universidad de Florida, 1978.
- Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú durante el tiempo del coloniaje español*, Lima, Librería Central de Felipe Bailly, 1859, t. iv.
- Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952.
- Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América*, prólogo de Eduardo Arcila Farías, Caracas, Universidad Central de Venezuela/Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1966.
- Moreno, Roberto, *Joaquín Velázquez de León y sus trabajos científicos sobre el Valle de México: 1773-1775*, México, IIH-UNAM, 1977.
- Moreno Cebrián, Alfredo, *Relación y documentos del gobierno del virrey del Perú, José A. Manso de Velasco, conde de Superunda (1745-1761)*, introducción, edición, notas e índices de Alfredo Moreno Cebrián, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto "Gonzalo Fernández de Oviedo", 1983.
- Morineau, Michel, "Budgets de l'état et gestion des finances royales en France au dix-huitième siècle", *Revue Historique*, núm. 264, 1980, pp. 289-336.
- Náter, Laura, *Redes del imperio. Análisis de la gobernabilidad a partir del sistema de monopolios de tabaco en la monarquía española (siglos XVII y XVIII)*, Santo Domingo, Archivo General de la Nación, 2017, vol. CCCXXIX.
- Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1959.
- Navarro García, Luis, *Don José de Gálvez y Comandancia General de las Provincias Internas del Norte de Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1964.
- Navarro García, Luis, "Destrucción de la oposición política en México por Carlos III", *Anales de la Universidad Hispalense*, vol. XXIV, 1964, pp. 13-46.
- Navarro García, Luis, "El virrey marqués de Croix" en José Antonio Calderón Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1967, t. i, pp. 157-381.
- Navarro García, Luis, "El Real Tribunal de Cuentas de México a principios del siglo XVIII", *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 34, 1977, pp. 517-535.
- Navarro García, Luis, "La condena secreta del virrey Alburquerque por Felipe V" en *Homenaje al Dr. Muro Orejón*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979, vol. 1, pp. 199-214.

- Navarro García, Luis, *Las reformas borbónicas en América: el plan de intendencias y su aplicación*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1995.
- Navarro García, Luis, “La crisis del reformismo borbónico bajo Carlos IV”, *Temas Americanistas*, núm. 13, 1997, pp. 1-22.
- Navarro García, Luis, *Servidores del rey. Los intendentes de Nueva España*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Secretariado de Publicaciones, 2009.
- North, Douglass C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Núñez Torrado, Miriam, “Estudio de costes en la renta de la pólvora de Nueva España ante la implantación de un nuevo sistema de gestión (1766-1785)”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. xxxi, núm. 111, enero-marzo, 2002, pp. 47-74.
- Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el establecimiento e instrucción de intendentes y para tesorero general, pagadores y contadores de los ejércitos y provincias*, Madrid, Por Juan de Ariztia, 1735.
- Ordenanza general formada por Su Magestad y mandada imprimir y publicar para el gobierno e instrucción de intendentes, subdelegados y demás empleados en Indias*, Madrid, Imprenta de la Viuda de Ibarra, 1803.
- Ordenanzas de la real renta de la pólvora, para este Reyno de Nueva España y provincias de su comprensión, que se administra de cuenta de su Magestad*, Reimpresas en México, Imprenta Nueva Madrileña del Nuevo Rezago de los Herederos del Lic. Don Miguel Jáuregui, 1787.
- Ordenanzas de la real renta del tabaco para este Reyno de Nueva España que se administra de cuenta de S. M.*, México, Imprenta de D. Joseph Antonio de Hoyal, 1768.
- Ordenanzas reales para la Casa de la Contratación de Sevilla y para otras cosas de las Indias y de la navegación y contratación de ellas*, s. l., Con privilegio real, 1553.
- Ortega González, Carlos Alberto, “Instituciones, actores y conflicto en la recaudación del diezmo. Arzobispado de México, 1800-1819” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/Universidad Veracruzana, 2019, pp. 231-258.
- Ortiz de la Tabla, Javier, *Comercio exterior de Veracruz, 1778-1821. Crisis de independencia*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1978.

- Parada García, Gilberto Enrique y José Joaquín Pinto Bernal, *Las intendencias y el gobierno de los erarios. El Nuevo Reino de Granada y la República de Colombia, 1777-1828*, Ibagué, Sello Editorial de la Universidad del Tolima, 2023.
- Pearce, Adrian J., *The origins of Bourbon reform in Spanish South America, 1700-1763*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014.
- Pérez Hernández, Rodrigo Salomón, “El gobierno de los subdelegados en la intendencia de México. La formación de un ámbito de autoridad distrital en el sistema de intendencias novohispano, 1786-1810”, tesis de doctorado en Historia, México, El Colegio de México, 2017.
- Pérez Herrero, Pedro, *Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico*, México, El Colegio de México, 1988.
- Petit Calvo, Carlos, “Casa y tribunal. Jurisdicción y conflictos de la Contratación en años fundacionales” en *España y América. Un océano de negocios. Quinto centenario de la Casa de la Contratación, 1503-2003*, Madrid, SECC-Fundación Caja Madrid, 2003, pp. 119-130.
- Pietschmann, Horst, “Dos documentos significativos para la historia del régimen de Intendencias en Nueva España”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. 2, núm. 12, julio-septiembre 3-octubre-diciembre 4, 1971, pp. 397-442.
- Pietschmann, Horst, “Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las intendencias”, *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 40, 1983, pp. 359-372.
- Pietschmann, Horst, “Un testimonio del impacto del reformismo borbónico en Nueva España: la representación del intendente de Puebla de los Ángeles de 27 de junio de 1792”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, núm. 31, 1994, pp. 1-38.
- Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México, FCE, 1996.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “Reconstrucción de series fiscales de las Cajas Reales de la Nueva Granada en la segunda mitad del siglo XVIII”, *Documento final del proyecto. Reformismo borbónico y fiscalidad en la Nueva Granada, 1750-1809*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2016.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “Transformaciones en el cargo de la Caja Real de Santafé, 1739-1808. Un análisis cualitativo de su impacto administrativo”, *Anuario de Historia Argentina*, vol. 18, núm. 2, 2018.
- Pinto Bernal, José Joaquín, *Entre Colonia y República. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela, 1780-1845*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018.

- Pinto Bernal, José Joaquín, *Reformar y resistir. La Real Hacienda en Santafé, 1739-1808*, Ibagué, Universidad de Tolima, 2019.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “Más allá de los sumarios de cargo y data: un acercamiento a las cuentas de la Caja Real de Santafé en la segunda mitad del siglo XVIII”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 27, núm. 1, 2020, DOI: 10.18232/alhe.1008.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “Recursos extraordinarios para la guerra anglo-española en la Nueva Granada, 1779-1783” en Guillermina del Valle Pavón, *Negociación, lágrimas y maldiciones. La fiscalidad extraordinaria en la Monarquía hispánica*, México, Instituto Mora, 2020, pp. 173-202.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “El régimen de intendencias sin intendentes. Las apelaciones en causas de Real Hacienda en el virreinato de Nueva Granada” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 107-139.
- Pinzón Ríos, Guadalupe, *Hombres de mar en las costas novohispanas. Trabajos, trabajadores y vida portuaria en el departamento marítimo de San Blas (siglo XVIII)*, México, IHH-UNAM, 2014.
- Portillo Valdés, José María, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la Monarquía hispánica*, Madrid, Fundación Carolina-CEHA/Marcial Pons-Ediciones de Historia S.A., 2006.
- Priestley, Herbert Ingram, *José de Gálvez, visitor-general of New Spain (1765-1771)*, Berkeley, University of California Press, 1916.
- Proyecto para galeones y flotas de El Perú y Nueva España para navíos de registro y avisos, que navegaren a ambos reinos*, s. l., Impreso de Orden de S.M, 1720.
- Quintero Saravia, Gonzalo M., “Bernardo de Gálvez y América a finales del siglo XVIII”, tesis de doctorado en Historia de América, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- Ramos, Demetrio, “La crisis indiana y la Junta Magna de 1568”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, núm. 23, 1986, pp. 1-61.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua castellana [...]*, Madrid, Imprenta de la Real Academia Española por la viuda de Francisco del Hierro, 1732, t. III.
- Real Díaz, José Joaquín y Antonia M. Heredia Herrera, “Martín de Mayorga” en José Antonio Calderón Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1968, t. II, pp. 9-222.

- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, Madrid, s. e., 1786.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786*, México, UNAM, 1984.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el virreinato de Buenos Aires*, Madrid, Imprenta Real, 1782.
- Recopilación de las leyes de estos reynos, hecha por mandado de la Magestad Catholica del Rey don Philippe segundo nuestro señor*, Alcalá de Henares, Casa de Juan de Iñiguez de Lequerica, 1598.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias. Mandadas imprimir y publicar por la Magestad católica del rey Don Carlos II nuestro señor*, Madrid, Por Julián de Paredes, año de 1681, 4 tt.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias. Mandadas imprimir y publicar por la Magestad católica del rey Don Carlos II nuestro señor*, Madrid, Boix Editor, 1841, 4 tt.
- Rees Jones, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979.
- Rees Jones, Ricardo, *El superintendente Manuel Ignacio Fernández (1778-1783). Las reformas borbónicas en el Virreinato de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992.
- Rico Linage, Raquel, “El Real Decreto de 5 de abril de 1780 y la creación de la Junta Suprema de Estado”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 60, 1990, pp. 557-562.
- Río, Ignacio del, “Autoritarismo y locura en el noroeste novohispano. Implicaciones políticas del enloquecimiento del visitador general José de Gálvez”, *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 22, 2000, pp. 111-138.
- Risco, Antonio, “Flujos y reflujos del ‘motín de Esquilache’”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, vol. 5, 1984, pp. 11-36.
- Rivero Hernández, Iván, *De las nubes a la laguna. Tributos y tamemes mixtecos en la ciudad de México, 1522-1560*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2017.
- Rodríguez Baena, María Luisa, “Manuel Antonio Flórez (1787-1789)” en José Antonio Calderón Quijano, *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1972, t. I, pp. 1-83.
- Rodríguez García, Margarita Eva, *Compañías privilegiadas de comercio con América y cambio político (1706-1765)*, Madrid, Banco de España, 2005 (Estudios de Historia Económica núm. 46).

- Rodríguez García, Vicente, *El fiscal de Real Hacienda en Nueva España (Don Ramón de Posada y Soto, 1781-1793)*, Oviedo, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1985.
- Rodríguez Ridaio, Antonio Luis y Luisa Consuelo Soler Lizarazo, “Mecanismos de regulación del real situado: una aproximación a la eficiencia de los recursos fiscales destinados al ejército de Chile en el siglo XVII”, *TEMPUS. Revista en Historia General*, segundo semestre, núm. 6, 2017, pp. 22-65.
- Rodríguez Villa, Antonio, *Don Cenón de Somodevilla, marqués de la Ensenada. Ensayo bibliográfico formado con documentos inéditos en su mayor parte originales, inéditos y desconocidos*, Madrid, Librería de M. Murillo, 1878.
- Rojas, José Luis de, *A cada uno lo suyo. El tributo indígena en la Nueva España en el siglo XVI*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993.
- Rojas Cristancho, José Miguel, *El Tribunal de Cuentas de Santa Fe*, Bogotá, Ediciones Cardozo, 2001.
- Rosenmüller, Christoph, “Silver merchants and assayers’ marks: The *Visita* of 1729-30 and the reform of Mexican mint”, *American Journal of Numismatics*, segunda serie, vols. 16-17, 2004-2005, pp. 205-219.
- Rozenwurcel, Guillermo y Sebastián Katz, “Instituciones, desempeño económico y regímenes de política”, *Desarrollo Económico*, vol. 53, enero-abril, 2014, pp. 405-415.
- Rubio Gil, Adolfo, “Alonso Núñez de Haro” en José Antonio Calderón Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1968, pp. 363-403.
- Rubio Mañé, J., “Noticias biográficas del Padre Clavijero 1731-1787”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, segunda serie, t. 10, núms. 3-4, 1969, pp. 495-555.
- Ruiz Ibáñez, José Javier y Gaetano Sabatini, “Monarchy as conquest: Violence, social opportunity, and political stability in the establishment of the Hispanic monarchy”, *The Journal of Modern History*, vol. 81, núm. 3, 2009, pp. 501-536.
- Ruiz Trapero, María, “La reforma monetaria de Felipe V: su importancia histórica”, *VI Jornadas Científicas sobre Documentación Borbónica en España y América (1700-1868)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2007, pp. 383-402.
- Sáez Abad, Rubén, *La guerra del Asiento o de la “Oreja de Jenkins” 1739-1748*, Madrid, Almena, 2010.

- Salvucci, Linda K., "Costumbres viejas, 'hombres nuevos': José de Gálvez y la burocracia fiscal novohispana (1754-1800)", *Historia Mexicana*, vol. 33, núm. 2, octubre-diciembre, 1983, pp. 224-264.
- Sánchez Belén, Juan Antonio, *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Madrid, Alianza, 1996.
- Sánchez Bella, Ismael, "Edición y utilización de nuevas fuentes para el estudio de las instituciones indianas", *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. XVIII, 1947, pp. 762-814.
- Sánchez Bella, Ismael, "Organismos administrativos de la Real Hacienda india (1493-1605): (contribución al estudio del derecho indiano)", tesis de doctorado en Derecho, Madrid, Universidad de Madrid, 1948.
- Sánchez Bella, Ismael, "La jurisdicción de Hacienda en Indias (s. XVI y XVII)", *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 29, 1959, pp. 175-228.
- Sánchez Bella, Ismael, "Las audiencias y el gobierno de las Indias (siglos XVI y XVII)", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 2, 1977, pp. 159-186.
- Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, México, Escuela Libre de Derecho/Miguel Ángel Porrúa, 1990 (primera edición, 1968).
- Sánchez Bella, Ismael, "Ordenanzas para los tribunales de México del visitador Palafox (1646)", *Derecho Indiano. Estudios*, I, Pamplona, 1991, pp. 315-357.
- Sánchez Bella, Ismael, "Las reformas en Indias del secretario de Estado José de Gálvez (1776-1787)" en Feliciano Barrios Pintado (coord.), *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 1517-1554.
- Sánchez Santiró, Ernest, "La Hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas en Nueva España (1754-1781)" en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos/Instituto Mora/Facultad de Economía-UNAM, 2001, pp. 143-177.
- Sánchez Santiró, Ernest, "La minería novohispana a fines del periodo colonial. Una evaluación historiográfica", *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 27, julio-diciembre, 2002, pp. 123-164.
- Sánchez Santiró, Ernest, "Fiscalidad, administración y territorio. La renta de alcabalas en el tránsito de la Colonia a la Independencia (1754-

- 1838)", *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos*, núm. 58, mayo-agosto, 2004, pp. 53-68.
- Sánchez Santiró, Ernest, "La fiscalidad del pulque (1763-1835): cambios y continuidades" en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, México, Instituto Mora, 2007, pp. 70-105.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*, México, Instituto Mora, 2013.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Relaciones de valores y distribución de la Real Hacienda de Nueva España, 1744-1748*, México, Instituto Mora, 2014.
- Sánchez Santiró, Ernest, "El orden jurídico de la fiscalidad en la Real Hacienda de Nueva España: un análisis a partir de la calidad, el estado y la clase de los contribuyentes", *Espacio, Tiempo y Forma. Serie IV Historia Moderna*, núm. 27, 2014, pp. 85-107.
- Sánchez Santiró, Ernest, "El gasto público de la Real Hacienda de Nueva España durante el siglo XVIII: estructura, dinámica y contradicciones" en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *El gasto público en los imperios ibéricos, siglo XVIII*, México, Instituto Mora, 2015, pp. 73-126.
- Sánchez Santiró, Ernest, "Deudas y préstamos: la crisis del crédito público en Nueva España durante la guerra de Independencia (1810-1821)", *América Latina en la Historia Económica*, vol. 23, núm. 2, 2016, pp. 36-63.
- Sánchez Santiró, Ernest, "Las reformas borbónicas como categoría de análisis en la historiografía institucional, económica y fiscal sobre Nueva España: orígenes, implantación y expansión", *Historia Caribe*, vol. XI, núm. 29, julio-diciembre, 2016, pp. 19-51.
- Sánchez Santiró, Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del Erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2016.
- Sánchez Santiró, Ernest, "Los libros de la razón general de Real Hacienda como instrumentos de gobierno del Erario de Nueva España (1786-1818): una obra inconclusa", *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 57, 2017, pp. 79-96.
- Sánchez Santiró, Ernest, "La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda de Nueva España (siglos XVI-XVIII)", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 76, núm. 1, enero-junio, 2019, pp. 209-236.
- Sánchez Santiró, Ernest, "Ordenar las cuentas. La reforma contable de Tomás Ortiz de Landázuri (1766-1767) y su aplicación en la Real Hacienda

- de Nueva España” en Yovana Celaya Nández y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora/ Universidad Veracruzana, 2019, pp. 129-172.
- Sánchez Santiró, Ernest, “La contabilidad de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de México (1786-1795): la conformación de un modelo híbrido”, *América Latina en la Historia Económica*, vol. 28, núm. 1, 2021, e1182. DOI: 10.18232/alhe.1182.
- Sánchez Santiró, Ernest, “*Eppur si mouve*: la acción transformadora del Tribunal de Cuentas de Lima en la contabilidad del Erario regio de Perú (1750-1784)” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 143-183.
- Sánchez Santiró, Ernest, “El comisario de guerra en Nueva España (1727-1816): antecedentes y desarrollo institucional de una figura inserta en el control del gasto militar”, *IURIS TANTUM*, núm. 33, 2021, pp. 11-36.
- Sánchez Santiró, Ernest, “La Jurisdicción de Hacienda. Jueces y tribunales del Erario regio de Nueva España, 1560-1652”, *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 67, julio-diciembre, 2022, pp. 143-172.
- Sánchez Santiró, Ernest (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021.
- Sanciñena Asurmendi, Teresa, *La Audiencia en México en el reinado de Carlos III*, México, UNAM, 1999.
- Sanz Ayán, Carmen, *Los banqueros y la crisis de la Monarquía hispánica de 1640*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- Sanz Tapia, Ángel, “Provisión, beneficio y venta de oficios americanos de Hacienda (1632-1700)”, *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 37, 2011, pp. 145-172.
- Sarrablo Aguarales, Eugenio, *El conde de Fuenclara, embajador y virrey de Nueva España (1687-1752)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1966, t. II.
- Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, tomo II: *La labor del Consejo de Indias en la administración colonial*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1947.

- Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, tomo I: *Historia y organización del Consejo y de la Contratación de las Indias*, Madrid, Junta de Castilla y León/Marcial Pons Historia, 2003 [original en español de 1935].
- Seijas y Lobera, Francisco, *Gobierno militar y político del Reino imperial de la Nueva España (1702)*, Estudios, transcripción y notas de Pablo Emilio Pérez-Mallaína Bueno, México, UNAM, 1986.
- Serrano Álvarez, José Manuel, “Metodología en el análisis de las Cajas Reales: técnicas para estudios de la administración militar en el siglo XVIII” en Juan José Sánchez Baena y Lucía Provencio Garrigós (eds.), *El Mediterráneo y América: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Americanistas*, Murcia, Editorial Regional de Murcia, 2006, t. II, pp. 953-967.
- Serrano Álvarez, José Manuel, “Tesorería y cajas reales en La Habana durante el siglo XVIII: evolución, dinámica y actores” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indios de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 305-346.
- Silva Vargas, Fernando, “La visita de Areche en Chile y la subdelegación del regente Álvarez de Acevedo”, *Historia. Publicación del Instituto de Historia*, vol. I, núm. 6, 1967, pp. 153-219.
- Smith, Robert Sidney, “Sales taxes in New Spain, 1575-1770”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 28, núm. 1, febrero, 1948, pp. 2-37.
- Solbes Ferri, Sergio, *Rentas Reales de Navarra: proyectos reformistas y evolución económica*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999.
- Solbes Ferri, Sergio, “Teoría y práctica de administración y cobranza de rentas reales en Navarra (siglo XVIII)” en *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 3, 2005, pp. 73-100.
- Solbes Ferri, Sergio, *Rentas reales y navíos de la permisión a Indias. Las reformas borbónicas en las Islas Canarias durante el siglo XVIII*, Las Palmas de Gran Canaria, ULPGC, 2009.
- Solbes Ferri, Sergio, “El control de gasto de la Marina en las Secretarías de Estado y del Despacho. Los pagos de la Tesorería General en la primera mitad del siglo XVIII” en María Baudot Monroy (coord.), *El Estado en guerra: expediciones navales españolas en el siglo XVIII*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2014, pp. 147-194.

- Solbes Ferri, Sergio, “Recaudación de rentas, control contable y ejecución del gasto. Las reformas combinadas de la Renta del Tabaco y la Tesorería General en el siglo XVIII español”, *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad*, núm. 25, 2016, pp. 137-160.
- Solórzano y Pereyra, Juan, *Política indiana*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776, 6 libros en dos tomos.
- Soria Murillo, Víctor Manuel, *La Casa de Moneda de México bajo la administración borbónica, 1733-1821*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- Soto-Reyes, Ernest y P. Aceves, “Francisco Xavier Sarría y la fundación de la Real Lotería de la Nueva España”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 38, núm. 1, 2013, pp. 106-122.
- Souto, Matilde, *Mar abierto. La política y el comercio del Consulado de Veracruz en el ocaso del sistema imperial*, México, El Colegio de México/Instituto Mora, 2001.
- Tamés García, Ignacio, *El tribunal de la Superintendencia General de Azogues: su actividad jurisdiccional en los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones. Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá, 2001.
- TePaske, John J., “The fiscal structure of upper Peru and the financing of empire” en Karen Spalding (ed.), *Essays in the political, economic and social history of colonial Latin America*, Newark, Latin American Studies Program, University of Delaware, 1982, pp. 69-83.
- TePaske, John J., José Jesús Hernández y Mari Luz Hernández, *La Real Hacienda de Nueva España: la Real Caja de México, 1576-1816*, México, Departamento de Investigaciones Históricas-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1976.
- TePaske, John J. y Herbert S. Klein, *Ingresos y egresos de la Real Hacienda en México*, México, INAH, 1986-1988, 2 vols.
- TePaske, John J., Herbert S. Klein y Kendall Brown, *The royal treasuries of the Spanish empire in America*, vol. 1: Peru; vol. 2: Upper Peru; vol. 3: Chile and Río de la Plata, Durham, Duke University Press, 1982.
- TePaske, John J. y Álvaro Jara, *The royal treasuries of the Spanish empire in America*, vol. 4: Ecuador, Durham, Duke University Press, 1990.
- Tornel y Mendivil, José J., *Manual de derecho mercantil mexicano o sea el código de comercio de México puesto en forma de diccionario, con breves notas, adiciones y aclaraciones para facilitar su inteligencia*, México, Imprenta de Vicente Segura Argüelles, 1854.

- Torre Villar, Ernesto de la, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1991, 2 tt.
- Torres Güiza, Johan, “El gobierno de la renta del tabaco en la Nueva Granada (1774-1780)” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indianos de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 231-274.
- Torres Sánchez, Rafael, *La llave de todos los tesoros. La Tesorería General de Carlos III*, Madrid, Sílex, 2012.
- Torres Sánchez, Rafael, *El precio de la guerra. El estado fiscal militar de Carlos III*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- Torres Sánchez, Rafael, “Tejiendo una Hacienda imperial. ‘Unir los manejos de la Real Hacienda de España y América’ en el reinado de Carlos III” en Michel Bertrand y Zacarías Moutoukias (eds.), *Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Casa de Velázquez, 2018, pp. 43-63.
- Trabulse, Elías, *Francisco Xavier Gamboa: un político criollo en la Ilustración mexicana (1717-1794)*, México, El Colegio de México, 1985 (Jornadas 109).
- Vaccani, María Evangelina, “La Real Aduana de Buenos Aires y la quiebra de su primer administrador: Francisco Ximénez de Mesa. Dominación colonial y control real en una sociedad de antiguo régimen”, *El Taller de la Historia*, vol. XI, núm. 11, 2019, pp. 66-96.
- Vaccani, María Evangelina, “Las competencias jurisdiccionales en el gobierno y la administración aduanera en el Río de la Plata: la comisión secreta de Francisco Ximénez de Mesa en la Real Aduana de Montevideo en 1786”, *Memoria Americana. Cuadernos de Etnohistoria*, vol. 28, núm. 2, noviembre, 2020, pp. 32-49.
- Valle Menéndez, Antonio del, *Juan Francisco de Güemes y Horcasitas: primer conde de Revillagigedo: la historia de un soldado (1681-1766)*, Santander, Ediciones Librería Estudio, 1998.
- Valle Pavón, Guillermina del, “El Consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827”, tesis doctoral, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 1997.
- Valle Pavón, Guillermina del, “El apoyo financiero del Consulado de Comerciantes a las guerras españolas del siglo XVIII” en María del Pilar Martínez López-Cano y Guillermina del Valle Pavón (coords.), *El crédito en Nueva España*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/IIH-UNAM, 1998, pp. 131-150.

- Valle Pavón, Guillermina del, “Gestión del derecho de alcabalas y conflictos por la representación corporativa: la transformación de la normatividad electoral del Consulado de México en el siglo XVII” en Bernd Hausberger y Antonio Ibarra (eds.), *Comercio y poder en América colonial. Los consulados de comerciantes, siglos XVII-XIX*, México, Iberoamérica/Ver-vuert/Instituto Mora, 2003, pp. 41-72.
- Valle Pavón, Guillermina del, *Donativos, préstamos y privilegios: los mercaderes y mineros de la ciudad de México durante la guerra anglo-española, 1779-1783*, México, Instituto Mora, 2016.
- Valle Pavón, Guillermina del, “La posición de la corona ante la malversación de los productos del ramo de alcabalas por el Consulado de México en las primeras décadas del siglo XVIII” en Francisco Andújar Castillo y Pilar Ponce Leiva (coords.), *Debates sobre la corrupción en el mundo ibérico, siglos XVI-XVIII*, Alicante, Biblioteca Virtual Cervantes, 2018, pp. 657-673.
- Valle Pavón, Guillermina del y Antonio Ibarra, “Las aduanas del virreinato en Nueva España” en Enrique Florescano (coord.), *Historia general de las aduanas en México*, México, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, 2004, pp. 53-110.
- Vallejo García-Hevia, José María, *La Segunda Carolina. El Nuevo Código de Leyes de Indias. Sus Juntas Recopiladoras, sus secretarios y el Real Consejo (1776-1820)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2016.
- Vallejo, Jesús, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Varela Marcos, Jesús, “Prolegómenos de la visita de José de Gálvez a la Nueva España (1766): Don Francisco de Armona y la instrucción secreta del marqués de Esquilache”, *Revista de Indias*, vol. XLVI, núm. 178, 1986, pp. 453-470.
- Veitia Linaje, Joseph de, *Norte de la contratación de las Indias occidentales*, Sevilla, Por Juan Francisco de Blas, impresor mayor de dicha ciudad, 1672.
- Ventura Beleña, Eusebio, *Recopilación sumaria de las providencias de este Superior Gobierno posteriores a las recopiladas por el Señor Montemayor, y de las Reales Cédulas y Órdenes que después de publicada la Recopilación de Indias han podido recogerse así de las dirigidas a esta Real Audiencia o Gobierno, como de algunas cosas que por sus importantes decisiones convendrá no ignorar*, México, Impresa por Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1787.

- Vieillard-Baron, Alain, “Informes sobre establecimientos de Intendentes en Nueva España”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 19, 1948-1949, pp. 526-546.
- Vila Vilar, Enriqueta, *El Consulado de Sevilla de Mercaderes a Indias*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla/Instituto de la Cultura y las Artes de Sevilla, 2016.
- Villar Ortiz, Covadonga, *La renta de la pólvora en Nueva España (1569-1767)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos-CSIC, 1988.
- Wasserman, Martín, “Real Situado y gestión patrimonial del recurso fiscal. Remesas para la defensa del puerto de Buenos Aires en el siglo XVII” en *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, Débats, 2016. URL: <http://nuevomundo.revues.org/69317>
- Wasserman, Martín, “Recursos fiscales para administrar el imperio. La gestión de los ingresos al Ramo de Situados de Buenos Aires, 1766-1784”, *Estudios del ISHIR*, vol. 19, 2017, pp. 82-115.
- Wasserman, Martín, “Crédito para la frontera. Negociación institucional, coerción militar y financiación de la Real Hacienda en el Río de la Plata borbónico (1767-1777)”, *Fronteras de la Historia*, vol. 25, núm. 1, 2020, pp. 8-44.
- Wasserman, Martín, “El gobierno de las libranzas. La administración de la Real Hacienda de Buenos Aires ante un período de cambios institucionales (segunda mitad del siglo XVIII)” en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indianos de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 275-302.
- Wasserman, Martín, “La deuda diluida. El gobierno de la Real Hacienda de Buenos Aires ante el periodo de cambios institucionales (segunda mitad del siglo XVIII) en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Gobierno y administración de los Erarios regios indianos de la Monarquía hispánica (1690-1810)*, México, Instituto Mora, 2021, pp. 275-302.
- Yuste, Carmen, “Las autoridades locales como agentes del fisco en la Nueva España” en Woodrow Borah (coord.), *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, México, UNAM, 1985, pp. 107-123.
- Yuste, Carmen, “El conde de Tepa ante la visita de José de Gálvez”, *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 11, 1991, pp. 119-134.
- Zambrana Moral, Patricia, “Rasgos generales de la evolución histórica de la tipología de las penas corporales”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 27, 2005, pp. 197-229.

- Zamora y Coronado, José María, *Registro de legislación ultramarina y ordenanza general de 1803 para intendentes y empleados de Hacienda en Indias*, La Habana, Imprenta del Gobierno y Capitanía General por S.M., 1839-1840, tt. 1 y 2.
- Zúñiga y Ontiveros, Felipe de, *Calendario manual y guía de forasteros en México, para el año de 1784*, México, Oficina del Autor, 1784.
- Zúñiga y Ontiveros, Mariano de, *Calendario manual y guía de forasteros en México, para el año de 1797*, s. l., Oficina del Autor, 1797.
- Zúñiga y Ontiveros, Mariano de, *Calendario manual y guía de forasteros en México, para el año de 1815*, s. l., Oficina del Autor, 1815.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

- Aguilar, Alonso de: 57.
Agurto, Juan Miguel de: 122.
Alarcón, Francisco Ignacio: 202, 228.
Alarcón y Ocaña, Francisco de: 228.
Alberoni, Julio: 152.
Albornoz, Rodrigo de: 57-60, 67.
Alegría y Egües, Martín José de: 232-234, 248.
Alfaro, Francisco: 56.
Alipasola, Francisco de: 171.
Almíndez Chirinos, Pedro: 57, 61.
Altarriba, Miguel de: 255, 266.
Álvarez de Acevedo, Tomás: 244, 355.
Álvarez de Saa, Pedro: 88.
Anson, George: 175.
Aparici, Pedro: 355, 362, 364.
Aranda, Juan de: 348.
Arbide, Manuel de: 171.
Arbolancha, Martín de: 56.
Arce, Francisco Manuel de: 363, 365.
Arce y Arroyo, Juan Antonio de: 240.
Arce y Echegaray, José Mariano de: 245.
Arcila Farías, Eduardo: 207.
Areche, José Antonio de: 244, 273, 296, 297, 355.
Argüello de Carvajal, Íñigo de: 110-113.
Armentia, Pedro de: 85.
Armona, Francisco: 209, 254, 257.
Arriaga, Julián de: 207, 208, 213, 214, 226, 229, 233, 235, 240, 255, 264, 266, 269, 273, 300.
Astigarreta, Francisco Antonio de: 250.
Azanza, Miguel José de: 351.

B

- Bastida, Rodrigo: 40.
Belauzarán, Juan Bautista: 198.
Benedicto XIV: 191.
Berenguer de Marquina, Félix: 352.
Bertrand, Michel: 19, 122, 124.
Brading, David: 164, 206, 298.
Bravo Lira, Bernardino: 96.
Briviesca, Jimeno de: 88.
Bonavia, Bernardo: 347-349.

Bonifaz, Juan: 86.
 Bucareli y Ursúa, Antonio María: 64,
 211, 217, 236, 239, 241, 247, 248,
 260, 266, 267, 269, 270, 271, 273,
 275, 277, 284, 299, 300, 304, 337.
 Buendía, Alonso de: 198.

C

Calderón, José Atanasio: 228.
 Campillo y Cossío, José del: 174, 177,
 178.
 Canego, Sancho de: 62.
 Canseco, Juan Antonio: 294.
 Capitani, Ovidio: 28.
 Carlos I (V de Alemania): 48, 50, 55-
 57, 59, 60, 67, 91, 92.
 Carlos II: 137.
 Carlos III: 164, 183, 231, 240, 247,
 259, 271, 274, 278, 300, 334, 335,
 336, 343.
 Carlos IV: 343, 361-365.
 Carrasco, Francisco: 254.
 Carrión, José: 307.
 Carvajal Lancaster, José: 142.
 Casasano, Gordián: 84, 85.
 Castejón, Philippe: 207, 254, 298, 299.
 Castillo, Mateo del: 250.
 Castillo de Bovadilla, Jerónimo: 55,
 65.
 Castro y Agudo, José de: 307.
 Cervantes Casaus, Juan: 87.
 Cevallos, Pedro de: 273, 274.
 Clavero, Bartolomé: 28, 33.
 Colón, Cristóbal: 40.
 Conde de Alva de Aliste: 93.
 Conde de Aranda: 247, 264, 270.
 Conde de Casa Valencia: 355.
 Conde de Fuenclara: 163, 166, 176-
 178, 197.
 Conde de Galve: 130-132.
 Conde de la Coruña: 93, 95.
 Conde de la Torre Cossío: 240.
 Conde de Moctezuma: 93.
 Conde de Monterrey: 86, 93, 100-103,
 140.
 Conde de Montijo: 142.
 Conde de Revillagigedo, primer (Fran-
 cisco de Güemes y Horcasitas): 178,
 179-181, 183, 185, 186, 188, 189,
 192, 193, 196-201, 223, 245, 292,
 299, 300, 301, 316.
 Conde de Revillagigedo, segundo: 21,
 347, 360-362.
 Conde de Ricla: 254, 255, 266.
 Conde de Salvatierra: 93, 115.
 Conde de Superunda: 185, 186.
 Conde de Tapa (Francisco Leandro de
 Viana Zavala): 236, 260, 266-271,
 275, 299, 343.
 Cortés, Hernán: 14, 55, 57-62, 66, 67,
 74, 98.
 Contreras y Garnica, Álvaro de: 117.
 Contreras y Garnica, Juan de: 117.
 Cossío, Pedro Antonio de: 210, 232-
 234, 240, 248, 273, 277, 278, 279,
 283, 291, 295, 296, 299, 301, 302,
 309, 325, 339, 379.
 Costa, Pietro: 28.
 Covarrubias Orozco, Sebastián de: 72.
 Croix, Teodoro de: 304, 344.
 Cuevas, Mariano: 73.
 Cusa, Nicolás de: 32.

D

Delgado, Frutos: 120, 129.
 Devis, Nicolás: 225, 248.
 Deza y Ulloa, Fernando de: 79.
 Díaz de la Vega, Silvestre: 351, 352.
 Díaz de Ortega, Felipe: 333, 340.
 Diego-Fernández Sotelo, Rafael: 272, 328.
 Díez de Espinosa, Jacinto: 209-211, 217, 218, 248, 256.
 Dou y Bassols, Lázaro: 76.
 Dubet, Anne: 11, 150, 229, 266, 267, 298.
 Duque de Alba: 264.
 Duque de Alburquerque: 93, 134, 135, 137, 140, 144, 148.
 Duque de Alburquerque (X): 133, 136, 138, 140, 147, 150, 151.
 Duque de La Conquista: 169, 170-173, 180, 186.
 Duque de Linares: 34, 136, 138-141, 151.
 Duque de Veragua: 116.
 Duque de Veragua (VII): 138.

E

Echeveste, Juan José: 209, 210, 218, 221, 226, 248.
 Encinas Diego de: 48, 50.
 Enríquez de Almansa, Martín: 77, 83.
 Enríquez de Rivera, Payo: 125, 127, 144.
 Escalona y Agüero, Gaspar: 13, 76, 94, 104, 311.

Escobedo Alarcón, Jorge: 344, 355.
 Estrada, Alonso de: 57, 58, 60.

F

Fabián y Fuero, Francisco: 263.
 Fajardo Covarrubias, José: 228.
 Felipe II: 55, 61, 73, 75, 82, 83, 87, 91, 93, 100, 101, 104, 108.
 Felipe III: 55, 81, 97.
 Felipe IV: 78, 99, 110, 111, 113.
 Felipe V: 21, 133, 137, 142, 144, 152, 155-157, 161, 164, 174, 177, 178, 208, 256, 259.
 Fernández, Manuel Ignacio: 274, 277.
 Fernández de Veitia Linaje, José: 155, 157-159, 161-164, 250, 251.
 Fernández Durán, Miguel: 152.
 Fernández Marmolejo, Francisco: 144, 145.
 Fernández Molinillo, Francisco: 162.
 Fernández Molinillo, Gabriel: 156, 162-164, 166, 189.
 Fernando el católico: 43.
 Fernando VI: 55, 156, 161, 163, 183, 185, 189, 191, 192, 300.
 Fernando VII: 366.
 Figueroa, Juan de: 115.
 Flon y Tejada, Manuel de: 333, 349, 350-354, 357, 363.
 Flórez, Manuel Antonio: 276, 296, 344-346, 348, 360.
 Fonseca, Fabián: 145, 216, 245, 307.
 Frago, Antonio del: 211, 217, 218, 248.

G

Galván Hernández, José Luis: 12, 203, 321, 361.
 Gálvez, Bernardo de: 282.
 Gálvez, José de (marqués de Sonora): 21, 24, 164, 184, 205, 207, 209-211, 215, 217-221, 223, 224, 226-229, 231-234, 236, 238-250, 254-263, 265-278, 280-286, 288, 290, 292, 295, 296, 299, 300, 301, 307-311, 318, 319, 322, 325, 326, 328, 332, 333, 335, 338, 342-346, 376-379.
 Gálvez, Matías de: 296, 306.
 Gamboa, Francisco Xavier: 236, 237, 269.
 García de León y Pizarro, José: 295.
 García Navarro, Antonio Fernando: 56.
 Gárate y Francia, Juan: 119-121.
 Garriga, Carlos: 11, 28, 32, 50, 81.
 Godoy, Manuel de: 361.
 Gómez de Contreras, Pedro: 55, 62.
 Gómez Rendón, Antonio: 119.
 González de Castejón, Pedro: 273.
 Gorraes, Francisco: 122.
 Goycoa, Bernardo de: 232.
 Grossi, Paolo: 28.
 Guirior, Manuel de: 296.
 Gutiérrez de Piñeres, Juan Francisco: 276, 295, 297, 301.
 Gutiérrez Herrera, Juan Antonio: 306.
 Gutiérrez y Páez, Luis: 306, 348.
 Guzmán, Gonzalo de: 57.
 Guzmán, Nuño Beltrán de: 61.

H

Haring, Clarence H.: 42.
 Haro Monterroso, Fernando de: 121-123, 125.
 Herrera Rivero, Vicente: 309, 310.
 Hierro, Felipe del: 214, 217-219, 248, 287-289, 306.
 Hinojosa, Nicolás de: 153.
 Hosier, Francis: 162.

I

Ibarra, Antonio de: 79.
 Ibarra, Ortuño de: 71, 74.
 Isabel la Católica: 41.
 Isunza, Diego de: 56.
 Iturrigaray, José de: 363, 365.

J

Reina Juana: 42, 45-47.

K

Kamen, Henry: 133.

L

Lara Mogrovejo, Antonio de: 117.
 Lasso, José María: 286.

Ledesma, Pedro de: 85.
 Lerena, Pedro de: 21, 343, 344.
 Liceaga Zavala, Andrés: 114.
 Lizana, Francisco Xavier de: 367.
 Llanera, Bartolomé de: 56.
 López de Landa, Nicolás: 134.
 López Lerena, Pedro: 344.
 López Orsino, Francisco: 120.
 Lorenzana, Francisco Antonio de: 263.
 Luis XIV: 133, 252.

M

Machado Fiesco, Francisco: 247, 273, 275, 299, 319, 335.
 Malo de Villavicencio, Pedro: 150, 170, 171, 173.
 Mangino Fernández de Lima, Fernando José: 249, 251, 273, 306, 334-342, 344, 345.
 Mannori, Luca: 33-35, 69, 305.
 Manrique de Zúñiga, Álvaro (virrey marqués de Villamanrique): 78, 93, 94, 96, 100, 102.
 Mariana de Austria: 119.
 Marque, Diego: 38.
 Marqués de Cadereyta: 85, 88, 109-113, 184, 301, 375.
 Marqués de Casafuerte: 138, 152, 154, 155, 158, 159, 162, 197, 208.
 Marqués de Cerralbo: 93, 99, 110, 111, 114.
 Marqués de Croix: 64, 207, 210, 211, 213, 214, 218, 221, 229, 233-235, 247-249, 257-259, 261, 263-265, 271, 300, 335, 336.
 Marqués de Cruillas: 207, 209, 210, 227, 238, 239, 256-258.
 Marqués de Grimaldi: 254, 264, 265.
 Marqués de Guadalcázar: 81, 87, 88, 94.
 Marqués de la Ensenada: 22, 55, 161, 164, 167, 168, 178-181, 183-186, 188, 189, 191, 192, 199, 208, 253, 267, 281, 300, 301, 308, 332, 349, 375, 378, 379.
 Marqués de Esquilache: 207, 208, 210, 211, 218, 234, 254-258, 270, 281, 300.
 Marqués de las Amarillas: 92, 93, 223.
 Marqués de Loreto: 344.
 Marqués de los Vélez: 137, 193.
 Marqués de Mancera: 116-119, 121.
 Marqués de Montesclaros: 97, 98, 100, 101.
 Marqués de San Clemente: 171.
 Marqués de San Juan de Piedras Albas: 264, 265.
 Marqués de Valero: 34, 138-140, 142, 151, 152.
 Marsilio de Padua: 32.
 Matienzo, Sancho de: 38.
 Martínez Loriondo, Francisco: 247.
 Masones de Lima y Sotomayor, Jaime: 264.
 Mayorga, Martín de: 277-282, 285, 288, 291, 296, 337, 338.
 Mazo, Calderón José del: 200, 202.
 Mendiola, Bernardo María de: 288.
 Mendoza, Antonio de: 63, 70, 71, 90-93.
 Mendrice, Juan Bautista: 126.
 Millán, Félix: 119.

Montejo, Francisco de: 60, 61.
 Moñino y Redondo, José (conde de
 Floridablanca): 229, 273, 343.
 Mújica, Hernando de: 79.
 Muniain, Juan Gregorio: 264, 270,
 301.
 Murguía Guevara, Juan de: 85.
 Múzquiz, Miguel de: 208, 234, 264.

N

Navarro García, Luis: 207, 255, 276,
 278.
 Navarro Madrid, Juan: 244-246, 248,
 285-287, 289, 292, 307.
 Núñez de Haro y Peralta, Alonso: 334.
 Núñez de Villavicencio, Pedro: 163-
 165, 196, 202, 251, 336, 337.

O

Oca y Sarmiento, Antonio de: 122.
 Ochandiano, Diego de: 87.
 Ojeda, Juan de: 55, 62.
 Oñate, Cristóbal de: 62.
 Oribe, Juan de: 85.
 Ortega y Montenegro, Bartolomé de:
 227.
 Otero Bermúdez, Pedro: 124.
 Ortiz de Landazuri, Tomás: 229.
 Osma, Joaquín de: 264.

P

Páez de la Cadena, Miguel: 241-246,
 248-250, 285, 286, 292, 293, 306,
 316.
 Páez de Mendoza, Luis: 348.
 Palafox y Mendoza, Juan de: 78, 84,
 93.
 Pardo, Isidro Nicolás: 166, 198.
 Patiño, José: 157-160.
 Peramás, Melchor de: 245.
 Peya, José: 234.
 Pez, Andrés de: 142, 144, 148.
 Pietschmann, Horst: 19, 97, 206, 207,
 260, 298, 309, 341.
 Pinelo, Francisco: 38.
 Pisa, Bernal de: 38.
 Plácido Bravo, Felipe: 228.
 Ponce de León, Luis: 57.
 Posada y Soto, Ramón de: 289, 306,
 322.
 Priestley, Herbert Ingram: 207, 262.

Q

Quintana Chavarría, José de la: 177.

R

Ramírez de Baquedano, Gonzalo: 142.
 reyes católicos: 38, 39, 45, 50, 51, 108.

- Riaño y Bárcena, Juan Antonio de: 333.
 Ríos y Toledo, José Luis de los: 165.
 Riva, José de la: 218, 248, 287.
 Riva Agüero, Juan de: 306.
 Rivet, Paul: 68.
 Rodríguez Albuerne, Juan (marqués de Altamira): 150, 166.
 Rodríguez de Campomanes, Pedro: 229.
 Rodríguez de Madrid, Sebastián: 134.
 Rodríguez García, Vicente: 322.
 Rojas, Alonso de: 62.
 Rondero, Manuel: 252.

S

- Saavedra, Fernando: 244, 367.
 Sáenz de Tagle, Luis: 134.
 Sáenz Moreno, Juan: 118, 125-128.
 Sáez de Azelain, Miguel: 55.
 Salazar, Gonzalo de: 57, 58.
 Salazar, Hernando de: 73.
 Salazar Baraona, Alonso: 87, 88.
 Salazar Baraona, Pedro: 85.
 Sales Carrillo, Francisco de: 306.
 Salvucci, Linda K.: 164.
 Sámano, Juan de: 62.
 Sánchez Bella, Ismael: 19, 78, 97.
 Santaella y Melgarejo, Ambrosio Tomás de: 235.
 Santoyo, Alonso de: 87.
 Sanz, Francisco de Paula: 344.
 Sapper, Karl: 68.
 Sarria, Francisco Xavier de: 234-236, 248.
 Sassoferrato, Bártolo de: 30.
 Seijas y Lobera, Francisco de: 252, 253, 255, 375.

- Soler, Miguel Cayetano: 21, 350, 352, 365.
 Solís, Martín de: 125.
 Solórzano y Pereyra, Juan de: 37, 94.
 Somoza, Juan: 124.
 Soria, Juan de: 38.
 Soria y Salazar, Juan de: 85.
 Spinden, Herbert J.: 68.
 Suárez, Juan Facundo: 228.
 Suárez de San Martín, Gonzalo: 117.

T

- Tarso, Pablo de (san Pablo apóstol): 29.
 Trespalacios Escandón, Domingo: 166.

U

- Ubaldi, Baldo degli: 32.
 Uribe y Castejón, José Joaquín de: 150, 152, 155.
 Urrutia, Carlos de: 145, 216, 245, 307.

V

- Valcárcel Formento, Domingo de: 166, 196, 283-285, 337.
 Valdés y Bazán, Antonio: 342-344.
 Valero, Cristóbal: 115.
 Vega, Diego de: 85.
 Velasco, Luis de: 78, 94, 100-102.
 Velasco y Montoya, Isidro de: 198.
 Venegas, Francisco Xavier: 247.
 Ventura Beleña, Eusebio: 344, 360.
 Verdugo Dávila, Agustín: 79.

Verdugo de Ávila, Gil: 85. W
Verdugo de Haro y Dávila, Martín: 79.
Vernon, Edward: 175. Wall, Ricardo: 264.
Vértiz y Salcedo, Juan José de: 274, 278.
Vértiz, Juan Miguel de: 223.
Veitia y Linaje, José de: 127. Z
Veitia Linaje, Juan José de: 20, 129,
130-132, 202, 250. Zaldívar, José de: 80.
Vicente Luyando, Ruperto: 307. Zuazo, Alonso: 58.
Villalba, Juan: 209, 225.
Villarroel, Hipólito de: 309, 345.
Vives, Simón José de: 228.
Vizarrón y Eguiarreta, Juan Antonio
de: 159, 176.

Gazofilacio regio y jurisdicción.

El gobierno de la Real Hacienda de Nueva España (1521-1810)

Edición realizada a cargo de la Subdirección de Publicaciones
del Instituto Mora. En ella participaron:

corrección de estilo, Estela García, Javier Ledesma y
Claudia Nava;

corrección de pruebas, Anastasia Rodríguez y Claudia Nava;

diseño de portada, Natalia Rojas;

formación de páginas, Punto Gif DS;

cuidado de la edición, Claudia Nava y Yazmín Cortés.

Fecha de aparición en formato PDF

31 de mayo de 2023.

Gazofilacio regio, simple remedo del título de la obra de Gaspar de Escalona Agüero, *Gazophilacium regium perubicum* (1647), en su extrañeza actual, es una invitación al lector para que se desprenda de una posible mirada anacrónica sobre nuestro objeto de estudio, el gobierno de la Real Hacienda de Nueva España, en la medida en que su comprensión deriva de un objeto vivo en la cultura y el orden político-jurídico de la época moderna, la jurisdicción (*iurisdictio*), entendida tanto en su faceta gubernativa como judicial. Entre esos dos polos se desarrolla el libro que el lector tiene ante sí.

Para acometer este análisis, nos hemos enfocado, *prima facie*, en establecer quiénes estaban investidos por la corona, fuente última de legitimidad del poder público, para dirigir el Real Haber. Con estos supuestos, nuestro estudio arranca con los primeros oficiales reales establecidos en Nueva España por la Monarquía hispánica en la década de 1520, a la par que se producía el proceso de conquista y colonización, y cuyo cometido fundamental era la protección y promoción de los intereses de la Real Hacienda. Respecto al cierre del trabajo, en 1810, su motivación se encuentra en el cambio de las bases políticas que daban sentido a la existencia de la propia Real Hacienda y, por ende, de su gobierno. Conceptos como nación, Constitución política y ciudadanía marcaban tantas rupturas como las que mediaban entre una Real Hacienda y una Hacienda pública o nacional, y, de ahí, el establecimiento de una cesura que abre un nuevo periodo.



CONAHCYT

