

ACABAR CON LOS VIRREYES:  
LA FRAGMENTACIÓN DEL «SUPERIOR  
GOBIERNO» EN EL ÚLTIMO TERCIO  
DEL SIGLO XVIII

PHILIPPE CASTEJÓN  
*Casa de Velázquez*  
*Université de Lille*  
philippe.castejon@univ-lille.fr

CITA RECOMENDADA: Philippe Castejón, «Acabar con los virreyes: La fragmentación del *superior gobierno* en el último tercio del siglo XVIII», *Nuevas de Indias. Anuario del CEAC*, VIII (2023), pp. 248-277.  
DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/nueind.103>

Recepción: 23 de mayo de 2023 / Aceptación: 2 de noviembre de 2023

RESUMEN

Este artículo se propone examinar algunos de los más importantes cambios políticos ocurridos en la historia de las Indias después de su organización inicial. Bajo el gobierno del secretario de Indias José de Gálvez (1776-1787) tres nuevas Audiencias, un virreinato, una comandancia general y dos capitanías generales modificaron el marco jurisdiccional de las Indias. La existencia de nuevas jurisdicciones fue el resultado de la convergencia entre los proyectos de actores locales, una nueva coyuntura política y las orientaciones personales del nuevo secretario de Estado.

PALABRAS CLAVE

Imperio español, reformas borbónicas, Carlos III, José de Gálvez, Audiencias, superior gobierno.

## ABSTRACT

*English Title:* Ending viceroys: The fragmentation of *superior gobierno* in the last third of the 18th century

This article aims to examine some of the most important political changes that occurred in the history of the Indies after their initial organisation. Under the government of the Secretary of the Indies José de Gálvez (1776-1787), three new *Audiencias*, a viceroyalty, a general commandery and two general captaincies modified the jurisdictional framework of the Indies. The existence of new jurisdictions was the result of the convergence between the projects of local actors, a new political situation, and the personal orientations of the new Secretary of State.

## KEYWORDS

Spanish Empire, Bourbon reforms, Charles III, José de Gálvez, Audiencias, superior gobierno.

**T**odos los jueves, los cinco secretarios de Estado se reunían para coordinar la política común de la monarquía católica.<sup>1</sup> En abril-mayo de 1776, la inminencia de una guerra contra Portugal y su aliado inglés estaba en todas las bocas y hacía resaltar las divergencias sobre el uso de los recursos. El secretario de Guerra pretendía proseguir la política de defensa y fortificación, mientras que el secretario de Hacienda intentaba por todos los medios limitar los gastos reconocidos por su colega. ¿Cuál fue la sorpresa de todos los secretarios de Estado, pocos días después de su reunión, al descubrir en la *Gaceta de Madrid* del 21 de abril de 1776, que el rey había desmembrado el virreinato de Nueva España, creando una comandancia general de las provincias internas de Nueva España?<sup>2</sup> La creación de esta costosa jurisdicción, que se asemejaba a un virreinato sin el título, sorprendió a todos

<sup>1</sup> Los comentarios y las ricas sugerencias de X. Urbina y M. J. Seoane Carrier me permitieron finalizar este trabajo.

<sup>2</sup> Archivo Histórico Nacional (AHN), Estado, leg. 3211-3212, *Cuadernos del marqués de la Corona*, cap. 10. Sobre la comandancia general ver el libro de Luis Navarro García, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, Sevilla, EEHA, 1964.

los secretarios de Estado, excepto a su promotor, el secretario de Indias José de Gálvez, que había mantenido en secreto sus intenciones. Esta nueva jurisdicción reducía a la mitad la del virrey de Nueva España. El proceso de fragmentación jurisdiccional no había hecho más que empezar: en agosto de 1776, en el contexto de una inminente guerra con Portugal, se creó el virreinato del Río de la Plata, que redujo a la mitad el territorio del virrey del Perú. En el espacio de tres meses, un tercio del imperio español cambió de jurisdicción.

Estas transformaciones han sido estudiadas desde hace mucho tiempo por historiadores del derecho y del campo de la historia política. Desde los años cuarenta del siglo xx, han sido objeto de numerosas monografías, como el libro pionero de Emilio Ravignani sobre el virreinato del Río de la Plata<sup>3</sup> y en algunas ocasiones de trabajos con una perspectiva diacrónica más amplia.<sup>4</sup> Desde hace poco más de una década, el campo de las jurisdicciones se ha estado renovando con producciones a dos escalas: a escala micro, con libros y artículos sobre las intendencias y luego las subdelegaciones,<sup>5</sup> y a escala macro, con trabajos como el de

<sup>3</sup> Emilio Ravignani, *El Virreinato del Río de la Plata: su formación histórica e institucional con apéndice de documentos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1938.

<sup>4</sup> Alfonso García-Gallo de Diego, «La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824», *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, 5 (1980), pp. 71-134. Alfonso García-Gallo de Diego, «La Capitanía general como institución de gobierno político en España e Indias en el siglo xviii», *Memoria del Tercer Congreso Venezolano de Historia*, 1 (1979), pp. 537-82. Víctor Tau Anzoátegui, «Las reformas borbónicas y la creación de los nuevos virreinos», en Feliciano Barrios Pintado, ed., *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América hispánica*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 431-446. Rafael Diego Fernández Sotelo, «Las Reales Audiencias Indianas como base de la organización político-territorial de la América Hispana», en Celina G. Becerra Jiménez y Rafael Diego Fernández Sotelo, eds., *Convergencias y Divergencias. México y Andalucía: siglos xvi-xix*, Zamora-Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2007, pp. 21-68.

<sup>5</sup> Lucrecia Raquel Enríquez, «De las intendencias a las subdelegaciones: dos momentos historiográficos sobre el régimen de intendencias en la América Borbónica», *HiSTOReLo. Revista de historia regional y local*, 25 (2020), pp. 182-219.

Francisco Eissa-Barroso sobre el establecimiento de un tercer virreinato en Nueva Granada.<sup>6</sup>

Esos cambios repentinos, que ocurrieron dentro del Imperio español, no fueron aislados. La mayoría de los imperios de la segunda mitad del siglo XVIII experimentaron importantes reconfiguraciones en la forma de gobernar el espacio colonial. Uno de los principales motores de las transformaciones coloniales fue el expansionismo de algunas potencias. La integración de la mayor parte del imperio colonial francés a Inglaterra después de 1763, o la colonización portuguesa en la zona amazónica durante el siglo XVIII, generaron nuevas estructuras de gobierno. La creación de las capitanías de oro brasileñas es un ejemplo perfecto de la flexibilidad portuguesa. Las regiones periféricas amazónicas que eran colonizadas se convirtieron rápidamente en jurisdicciones autónomas. Lo que fue apropiado para Inglaterra y Portugal no lo fue para las otras dos grandes potencias en América. El Imperio colonial francés se redujo en nueve décimas partes y la monarquía francesa sólo conservó sus ricas posesiones caribeñas, mientras que España, con la excepción de la incorporación de Luisiana después de 1763 y la pérdida y posterior recuperación de Florida, experimentó pocos cambios territoriales hasta finales de siglo. En un Imperio español que se mantuvo más o menos igual a lo largo del siglo XVIII, con una expansión sólo marginal, las estructuras de gobierno se vieron, sin embargo, transformadas.

Los cambios llevados a cabo durante este periodo son numerosos, desde la supresión de los corregimientos hasta la creación de las intendencias, pasando por las mutaciones dentro del gobierno central. Nos centraremos en un sólo tipo de transformaciones, las que conciernen al gobierno superior, es decir, a las jurisdicciones que encarnan al rey, a saber, las Audiencias, los virreinos y las capitanías generales. Se caracterizan por una progresiva fragmentación jurisdiccional que no fue en absoluto el resultado de una única causa, sino la convergencia de varias dinámicas cuyo punto común era el deseo de afirmar y reforzar

<sup>6</sup> Francisco Eissa-Barroso, *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*, Amsterdam, Brill, 2016.

la autoridad del rey. ¿De qué manera la fragmentación jurisdiccional que se desarrolló durante el siglo XVIII fue una respuesta a las amenazas percibidas contra el funcionamiento y la cohesión del imperio, tanto interna como externamente? Quisiéramos, para contestar a esta pregunta, empezar reconstituyendo la cronología y modalidades de esta fragmentación jurisdiccional, luego analizar los proyectos y motivos que sustentaron estos cambios jurisdiccionales, y acabar subrayando el pensamiento decisivo que tuvo un actor individual en estos cambios, el secretario de Indias José de Gálvez.

#### I. EL NUEVO MARCO BORBÓNICO EN LAS INDIAS: CRONOLOGÍA Y MODALIDADES DE UNA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL

Hasta la llegada de los Borbones, la organización política y jurídica de las Indias siguió conservando las mismas características generales que habían prevalecido durante más de un siglo.<sup>7</sup> El gobierno político y militar estuvo en manos de los virreyes de Nueva España (1535) y del Perú (1542) y, por extensión, de algunos capitanes generales, mientras que la justicia era impartida por una red de once Audiencias creadas entre 1526 (La Española) y 1605 (Santiago de Chile).

Esta representación del marco jurisdiccional indiano, que sugiere una división de poderes entre el gobierno y la justicia, inspirada del pensamiento de Locke y luego Montesquieu, no correspondía exactamente con el funcionamiento de la monarquía católica, donde se entremezclaban los poderes de los virreyes y de las Audiencias: el virrey presidía la Audiencia, estaba asesorado por varios letrados que asentaban su jurisdicción (auditores y asesores generales) y podía tomar decisiones con el propio respaldo de la Audiencia (Real Acuerdo); mientras que la Audiencia podía volverse Audiencia gobernadora por los Reales Acuer-

<sup>7</sup> Alfonso García-Gallo de Diego, «La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824», *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, 5 (1980), pp. 71-134.

dos o al recibir de manera interina las facultades de gobierno de los virreyes cuando fallecían o estaban ausentes.<sup>8</sup>

El ‘gobierno político y civil’ es la categoría general que aparece en las fuentes para referirse a las actuaciones de los virreyes, de las Audiencias y de las jurisdicciones inferiores,<sup>9</sup> pero las *Leyes de Indias* también hacían otra distinción: la de superior gobierno y de gobierno inferior.<sup>10</sup> Los que asumían el superior gobierno eran imágenes vivas del soberano y sólo rendían cuentas al rey, al Consejo de Indias y, en el siglo XVIII, al secretario de Estado. Como *alter ego* del rey, los virreyes y, por analogía, algunos capitanes generales, ostentaban el superior gobierno. No obstante, el superior gobierno también residía en las Audiencias. Las Audiencias eran, con el sello real, otro *alter ego* del rey en las Indias, pero esta vez del rey de justicia.

La transformación del marco jurisdiccional, con la creación de Audiencias, capitanías generales y virreinos no fueron cambios ‘administrativos’. Más que anacrónico, el término administrativo es confuso porque conlleva una dimensión jerárquica y ha sido utilizado en un contexto de desaparición del derecho pluralista en el siglo XIX, con la existencia del Estado como personalidad jurídica, lo que no existía en la época moderna. Las transformaciones jurisdiccionales en las Indias fueron cambios del gobierno político, o más bien dicho, del superior gobierno.

Los cambios se solían producir en circunstancias excepcionales o de crisis. Así, después de la destrucción de las siete ciudades al sur del Biobío (1598-1604) por los araucanos, la Junta de Guerra consideró la posibilidad de añadir al marco jurisdiccional indiano un tercer virreinato con sede

<sup>8</sup> Carlos Garriga Acosta, «Sobre el gobierno de la justicia en Indias (Siglos XVI-XVII)», *Revista de historia del derecho*, 34 (2006), pp. 67-160. Teresa Sanciñena Asurmendi, *La Audiencia en México en el reinado de Carlos III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 169-185.

<sup>9</sup> Biblioteca Hispánica, 3MS-2-1, *Relacion de gobierno que hace el Exmo Sor. Dn. Manuel de Amat y Junyent Virrey que fue de estos Reynos del Peru y Chile a su sucesor el Exmo Sor. Dn. Manuel de Guirior comprehensiva desde 12 de octubre de 1761 hasta 17 de julio de 1776*, índice (digitalizado).

<sup>10</sup> *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, 1681, Lib. III, Tít. III: De los Virreyes y Presidentes Gobernadores.

en Santiago de Chile. Otra consecuencia de la derrota española en Curabala (1598) fue que, treinta años después de la supresión de la Audiencia de Concepción (1575), se erigió una nueva Audiencia con sede en Santiago para afirmar la autoridad del rey (1605).<sup>11</sup> Por su urgencia, la creación de la efímera Audiencia de Buenos Aires (1661-1671),<sup>12</sup> también presenta algunas analogías. Para acabar con el contrabando en el Río de la Plata, que preocupaba cada vez más a los actores políticos locales y madrileños, el Consejo de Indias erigió una Audiencia en Buenos Aires.

Los cambios jurisdiccionales planteados no siempre suponían la creación de nuevas jurisdicciones. Algunos proyectos, por ejemplo, preveían limitar el número de Audiencias para reducir costes y así, pues, en la época del conde duque Olivares, el arbitrista Gaytán había imaginado hacer desaparecer la mayoría de las Audiencias indianas y sólo conservar las de México, Lima y Santa Fe.<sup>13</sup> Como lo demuestra la desaparición de las Audiencias de Buenos Aires en 1671, de Quito en 1717 o de Panamá en 1751, la supresión de una Audiencia siempre fue una opción cuando no cumplía sus objetivos.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Javier Barrientos Grandon, «La creación de la Real Audiencia de Santiago de Chile y sus ministros fundadores: Sobre la formación de familias en la judicatura chilena», *Revista de estudios histórico-jurídicos de la Universidad Católica de Valparaíso*, 25 (2003), pp. 233-338.

<sup>12</sup> Teresa Beatriz Cauzzi, *Historia de la primera Audiencia en Buenos Aires (1661-1672)*, Rosario, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 1984.

<sup>13</sup> Arrigo Amadori, «Que se dé diferente modo al gobierno de las Indias, que se van perdiendo muy a prisa. Arbitrismo y administración a principios del siglo XVII», *Anuario de Estudios Americanos*, 2 (2009), pp. 174-175.

<sup>14</sup> Biblioteca Real de Palacio, Madrid (BRP), II/ 2861, *Estado del virreinato de Santa Fe Nuevo Reino de Granada, y relación del gobierno y mando del Sr. D. Pedro Mesía de La Cerda, Marqués de la Vega de Armijo: año 1772*, f. 158r-280r. En 1772, el protector de indios, Francisco Moreno y Escandón, recordaba en *Relación de gobierno* que escribió para el virrey Pedro Mesía de La Cerda, la propuesta de éste de revisar el marco jurisdiccional del virreinato. La desaparición de la Audiencia de Panamá en 1751-1752 había aumentado la carga de trabajo de los magistrados de Quito, cuyo número seguía siendo insuficiente. En lugar de aumentar el número de magistrados, el virrey propuso suprimir la Audiencia de Quito y crear una nueva sala del crimen en Santa Fe.

Con la Guerra de Sucesión de España, la monarquía católica experimentó un cambio de paradigma territorial. Los reinos de la Corona de Aragón, que se habían opuesto a Felipe V, fueron reorganizados por el derecho de conquista y perdieron sus fueros.<sup>15</sup> La figura del virrey, tan presente en la Corona de Aragón, desapareció por completo de la península, excepto en Navarra. Las diferentes provincias fueron gobernadas ‘en lo político’ y ‘en lo militar’ por un capitán general y todos los asuntos económicos fueron administrados por una red de intendentes que estaba bajo la autoridad del secretario de Estado de Hacienda.

A inicios del siglo XVIII, con la extensión de las instituciones castellanas a la Corona de Aragón y la pérdida de territorios europeos (Italia y los Países Bajos españoles) el modelo de la monarquía compuesta fue perdiendo fuerza y coherencia.<sup>16</sup> Estos trastornos dejaron una ‘monarquía dual’ formada por un espacio peninsular con un gobierno cada vez más homogéneo y unos territorios ultramarinos, que seguían manteniendo una singularidad jurídica y política. Ambos territorios fueron considerados de manera distinta. Mientras Felipe V abolía los virreinos en España por razones políticas, en las Indias no dudó en crear otro más: el de Nueva Granada.<sup>17</sup>

Esta nueva jurisdicción, que nació en 1717, desapareció en 1723 y fue restaurada en 1739, redujo en un tercio el territorio del virreinato del Perú, y fue acompañado de un intento para configurar el tejido de las Audiencias. Durante este periodo los cambios también afectaron la capitania general de Venezuela. Dentro del marco virreinal, las *Leyes de Indias* otorgaban a algunos capitanes generales (Cuba, Santo Domingo,

<sup>15</sup> Jean-Pierre Dedieu, «La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V», *Manuscrits: Revista d'història moderna*, 18 (2000), p. 113-139. Ver también: Carlos Garriga Acosta, «Sobre el Gobierno de Cataluña bajo el régimen de la Nueva Planta. Ensayo historiográfico», *Anuario de historia del derecho español*, 80 (2010), pp. 715-766.

<sup>16</sup> John H. Elliott, *España, Europa y el mundo de Ultramar (1500-1800)*, Madrid, Taurus, 2010. John H. Elliott, «A Europe of Composite Monarchies», *Past and Present* (1992), pp. 48-71.

<sup>17</sup> Francisco Eissa-Barroso, *The Spanish Monarchy and the creation of the Vice-royalty of New Granada (1717-1739)*.

Guatemala, Chile y Filipinas) independencia de los virreyes en casi todos los asuntos de gobierno. Por analogía con los virreyes, los capitanes generales pasaron a ostentar el superior gobierno, es decir, que no estaban subordinados a ninguna autoridad superior en las Indias, salvo en asuntos de Hacienda. A partir de 1742, se añadió a este grupo de capitanes generales que disponían del superior gobierno la capitania general de Venezuela, que correspondía entonces a la provincia de Caracas. Felipe V había «resuelto relevar y eximir al Gobierno y Capitanía General de la provincia de Venezuela de toda dependencia de ese virreinato ( ... )». <sup>18</sup>

La segunda parte del reinado de su hijo Carlos III inauguró otra fase de cambios jurisdiccionales. Los años 1776-1787 fueron un punto de inflexión en la historia de las Indias, con la creación de siete jurisdicciones que transformaron su fisonomía. Así, en la América meridional, el virreinato del Río de la Plata (1776) redujo a la mitad la superficie del virreinato del Perú, quitándole los territorios de la jurisdicción de la Audiencia de Charcas (casi 4.000.000 de km<sup>2</sup>). La capitania general de Venezuela, que se había independizado del virreinato de Nueva Granada en 1742, se convirtió en 1777 en una estructura de mayor relevancia, al agregar a la provincia de Caracas (230.000 km<sup>2</sup>) cinco gobiernos (Cumaná, Margarita, Trinidad, Maracaibo, y Guayana) que formaban parte hasta entonces del virreinato de Nueva Granada o de la jurisdicción de Santo Domingo. <sup>19</sup> La nueva capitania general de Venezuela, de casi 1.000.000 de km<sup>2</sup>, había cuadruplicado el tamaño de su territorio.

Los cambios jurisdiccionales también afectaron la América septentrional; la comandancia general de las provincias internas creada en mayo de 1776, organizó el norte de Nueva España de forma totalmente independiente del virrey. <sup>20</sup> Algunos detractores del proyecto considera-

<sup>18</sup> Real cédula del 12 de febrero de 1742.

<sup>19</sup> Archivo General de Indias (AGI), Caracas, leg. 471, carta del 5 de marzo de 1777 de Tomás Ortiz de Landázuri a José de Gálvez. Indicaba el papel clave del contador y futuro intendente José de Ábalos en la creación de estas jurisdicciones.

<sup>20</sup> Luis Navarro García, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, EEHA, Sevilla, 1964.

ban que esta jurisdicción «en tierras desamparadas y de mosquitos» era costosa y totalmente inútil.<sup>21</sup> Por último, tras las victorias de Bernardo de Gálvez durante la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, y para premiarlo, la nueva capitanía general de Luisiana y Florida se convirtió en una jurisdicción totalmente independiente de la capitanía general de Cuba en 1781:

Asimismo, he resuelto erigir en Gobierno y Capitanía General independiente de la de la isla de Cuba, y demás de las Indias, las Provincias de la Luciana, Panzacola, Movile, Apalache, y demás que poseían los Ingleses con el apelativo de Florida occidental, y nombraros como, con efecto os nombro, por primer Gobernador y Capitán general independiente de ellas con el sueldo por ahora interin duren las urgencias de la presente guerra de 10.000 pesos al año.<sup>22</sup>

Esta nueva etapa de fragmentación jurisdiccional coincidió con el ministerio de José de Gálvez (1776-1787), quien fue un actor decisivo. Nunca se habían creado tantas jurisdicciones en tan poco tiempo: tres Audiencias (Buenos Aires, Caracas y Cuzco), el virreinato del Río de la Plata, la comandancia general de las provincias internas y las capitanías generales de Venezuela y de Luisiana y Florida. El virreinato del Río de la Plata y la capitanía general de Venezuela se vieron incluso reforzados por las nuevas Audiencias de Buenos Aires y de Caracas que aseguraron su perennidad.

Llama la atención la intensidad del proceso de transformaciones jurisdiccionales en tan sólo doce años. Sin embargo, un cambio de escala de análisis para centrarnos en el marco de las Audiencias, revela que la fragmentación del superior gobierno fue aún más fuerte. Por distintos motivos, la creación de la regencia por José de Gálvez, en 1776,<sup>23</sup> podría

<sup>21</sup> AHN, Estado, leg. 3211-3212, *Cuadernos del marqués de la Corona*, cap. 10.

<sup>22</sup> Biblioteca de la Real Academia de la Historia, colección Mata Linares, tomo CIX, núm. 7657, *Real Cedula por la que se erige en Gobierno y Capitanía General la Florida occidental y se pone bajo el mando de D Bernardo Gálvez*. San Lorenzo 12 noviembre 1781.

<sup>23</sup> Eduardo Martiré, *Los regentes de Buenos Aires: la reforma judicial indiana de 1776*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1981.

analizarse como un intento de circunscribir el superior gobierno en el marco de las Audiencias. En la mayoría de ellas, las funciones del superior gobierno tenían una cabeza visible, que era el presidente de la Audiencia (el virrey o el capitán general). En cambio, en las tres Audiencias subordinadas, las de Charcas, Guadalajara y Quito (en 1787 se añadió Cuzco a esta categoría), un militar de menor graduación, el comandante de las armas, ejercía la función de presidente sin ostentar el superior gobierno, que quedaba en manos del virrey.

La creación de la regencia implicó que las Audiencias subordinadas pasaran a ser jurisdicciones de superior gobierno. El caso de la Audiencia de Quito parece muy significativo. En 1778 la Corona puso fin al cargo de comandante de las armas de Quito al jubilar a José Diguja. Ningún militar lo sustituyó como presidente de la Audiencia y comandante de las armas, y el visitador general y regente de Quito asumió las funciones que antes correspondían al virrey de Nueva Granada. Como superintendente subdelegado de la Real Hacienda, presidente de la Real Audiencia y comandante de las armas, el regente José García León y Pizarro era completamente independiente del virrey. En Guadalajara el proceso fue muy parecido, pero con más roces con el virrey Martín de Mayorga.<sup>24</sup> El regente Eusebio Sánchez Pareja asumió las funciones militares y de gobierno. Tanto en Quito como en Guadalajara (pero no en Charcas, que durante ocho años fue la única Audiencia del virreinato), el regente de la Audiencia tuvo el superior gobierno, rompiendo así el esquema tradicional. Esta independencia de las Audiencias subordinadas también contribuyó a la creciente fragmentación jurisdiccional de las Indias. Todos estos cambios no ocurrieron por casualidad y fueron las manifestaciones visibles de concepciones políticas y jurídicas.

<sup>24</sup> AGI, México, leg. 1396, carta del 26 de marzo de 1782 (n. 1586) del virrey Mayorga a José de Gálvez, «sobre no se debe nombrarse Capitán General, el Regente de la Audiencia de Guadalajara».

II. PROYECTAR NUEVAS JURISDICCIONES:  
UN JUEGO DE ESCALA ENTRE PASADO Y PRESENTE,  
LO LOCAL Y LO IMPERIAL

Los escritos sobre la reforma de la monarquía católica fueron un género presente desde los inicios del imperio,<sup>25</sup> sin embargo, durante el siglo XVIII se estrecharon los vínculos entre pensamiento y acción política y, bajo la influencia de la economía política, las propuestas de los proyectistas adquirieron una dimensión más global.<sup>26</sup> Actores políticos de primer plano como Jerónimo de Uztáriz, Bernardo Ward, José Campillo y Cossío o el conde de Campomanes plasmaron en sus escritos los cambios económicos necesarios para reformar la monarquía. El más importante de estos escritos fue probablemente el *Nuevo sistema de gobierno económico para América* del secretario de Estado Campillo y Cossío que circuló manuscrito entre las élites madrileñas en las décadas de 1750 y 1760, y que fue el texto de referencia de las reformas económicas de la segunda mitad del reinado de Carlos III. Estos libros y manuscritos, que formaban parte del arte de gobernar,<sup>27</sup> rara vez contemplaban reformas jurisdiccionales o políticas.

A diferencia de algunas de las transformaciones económicas (libre comercio), hacendísticas (intendencias) o jurídicas (regencias) imaginadas desde la capital, los cambios políticos fueron el resultado de una dinámica con raíces locales. Muchos de estos proyectos fueron iniciados por actores americanos, como los cabildos, o por los agentes del rey en América (virreyes, capitanes generales, jueces de las Audiencias u obispos).

Estas propuestas no siempre eran novedosas y en algunos casos existían antecedentes conocidos: el proyecto de establecer una Audiencia en

<sup>25</sup> Anne Dubet, «L'arbitrisme: un concept d'historien?», *Cahiers du Centre de Recherches Historiques (EHESS)*, 24 (2000), pp. 141-167.

<sup>26</sup> José Muñoz Pérez, «Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII el proyectismo como género», *Revista de estudios políticos*, 81 (1955), pp. 169-195.

<sup>27</sup> Bernardo Ward, *Proyecto económico: en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España con los medios y fondos necesarios para su planificación*, Madrid, 1779. José Campillo y Cossío, *Nuevo sistema de gobierno económico para América*, Madrid, 1789.

la región de Cuzco ya había sido formulado por varios actores locales.<sup>28</sup> Entre 1617 y 1619, Lope de Salcedo y posteriormente dos oficiales reales (Juan Fernández de Castro y Nicolás Pinelo) se lo habían planteado para limitar los abusos de los caciques, corregidores y curas de la región.<sup>29</sup> Setenta años después la situación no había mejorado, y otra autoridad local, el arzobispo de Lima, Melchor de Liñán y Cisneros, había elevado una queja a Carlos II (1681) para solicitar el envío de un oidor que hiciera valer la autoridad del monarca y velara por el respeto de los derechos de los indígenas.<sup>30</sup> En 1685, tras consultar al obispo de Cuzco, Manuel de Mollinedo, y al corregidor de la ciudad, el duque de la Palata respondió al rey que la mejor opción sería crear una Audiencia, pero que por razones económicas bastaría con enviar un oidor a Cuzco.<sup>31</sup> El virrey había respaldado las propuestas de actores locales como el obispo, el corregidor de la ciudad de Cuzco y el arzobispo de Lima, que reclamaban una justicia del rey más cercana y un mayor control sobre la actuación de los corregidores.

Otros actores políticos locales, como los cabildos de Buenos Aires en numerosas ocasiones durante el siglo XVIII, de Caracas en 1769,<sup>32</sup> o de Cuzco en 1787,<sup>33</sup> también intervinieron para solicitar el establecimiento de una Audiencia en su ciudad. En el caso de Buenos Aires ya había existido una Audiencia, aunque sólo duró una década (1661-1671). La incapacidad de la Audiencia para combatir eficazmente el contrabando

<sup>28</sup> Carmen Fanny Torero Gomero, «Establecimiento de la Audiencia del Cuzco», *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 8 (1969), pp. 374-522.

<sup>29</sup> AGI, Lima, leg. 148. Se encuentran los dos proyectos.

<sup>30</sup> La carta del arzobispo de Lima al rey del 9 de agosto de 1681 es citada por el virrey duque de La Palata en su Relación de gobierno (Manuel A. Fuentes, *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*, 5 vol., Lima, 1859, p. 59).

<sup>31</sup> Manuel A. Fuentes, *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*, 5 vol., Lima, 1859. Carta del 24 de enero de 1685 del virrey duque de la Palata al rey (reproducido).

<sup>32</sup> Guillermo Morón, «La Audiencia de Caracas», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 11-12 (2000), pp. 315-338.

<sup>33</sup> Archivo Departamental del Cusco, Intendencia-Gobierno, leg. 139, exp. 297, carta del cabildo del 30 marzo de 1787 al Consejo de S.M.

la había condenado a desaparecer. A pesar de esta breve experiencia, el cabildo porteño nunca dejó de reclamar el restablecimiento de la Audiencia para no depender de la de Charcas, que estaba a más de 2.000 km. La distancia y el elevado coste para los vasallos fueron los principales argumentos de los cabildos hasta la época de Carlos III (1759-1788).

Los historiadores, en particular los anglosajones,<sup>34</sup> han destacado la importancia del reinado de Carlos III en el proceso reformador, subrayado la importancia de la Guerra de los Siete Años, con la toma de Manila (1762) y la ocupación de La Habana, como punto de partida. Durante esta fase, el marqués de Esquilache (1760-1766), secretario de Estado de Hacienda y de Guerra, desempeñó un papel fundamental en la nueva política defensiva del imperio y en los cambios hacendísticos. En el transcurso de este período, el 'comercio libre' dio sus primeros pasos, convirtiéndose en el símbolo exitoso de las reformas. Desde hace una década esta lectura de las reformas centrada sobre el reinado de Carlos III ha sido revisada por Andrien y Kuethe (2014) para el ámbito económico, resaltando la importancia del periodo precedente. Para las transformaciones jurisdiccionales, la lectura podría ser la misma con otra periodización: el gobierno de Gálvez (1776-1787) representó el punto culminante, pero no puede entenderse sin todos los precedentes, que son la creación del virreinato de Nueva Granada (1717), la capitania general de Venezuela (1742) y la supresión de la Audiencia de Panamá (1751).

Durante el reinado de Carlos III se pueden identificar dos momentos. La primera fase, hasta febrero de 1776, fue escenario de un aluvión de proyectos fundamentales sin que se produjera ningún cambio: entre 1760 y 1773 varios agentes de la monarquía católica en América, conocedores de las situaciones locales y sus problemas, propusieron la creación de cuatro virreinos y una Audiencia. Algunos de estos proyectos fueron oportunistas, como el del virreinato de Guatemala, sin embargo,

<sup>34</sup> Lowell Blaisdell, Allan J. Kuethe, «The Esquilache Government and the Reform of Charles III in Cuba», *Jahrbuch für Geschichte von Lateinamerika*, 19 (1982), pp. 117-136; Stanley Julian Stein y Barbara H. Stein, *Apogee of Empire: Spain and New Spain in the Age of Charles III, 1759-1789*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003.

tres de estas propuestas fueron opciones que pesaron en la creación de la comandancia general de las provincias internas o el virreinato del Río de la Plata diez años después.

En 1761, el capitán general de Guatemala, Alonso Fernández de Heredia, propuso transformar la capitanía general en virreinato.<sup>35</sup> Fernández de Heredia insistía en la abundancia de riquezas y una población numerosa, superior a la de Nueva Granada, pero también en la idea de que la creación de un cuarto virreinato crearía una simetría entre ambas Américas españolas. Estos argumentos no convencieron al rey. Como muestran algunas cartas posteriores, la ambición de Fernández de Heredia era el verdadero motivo: quería ser nombrado virrey de Guatemala o de Nueva España.<sup>36</sup> Casi simultáneamente (1760), un proyecto anónimo, que inspiró al de la comandancia general de las provincias internas de 1776, preveía organizar todo el norte de Nueva España haciendo de Durango la capital de un virreinato, añadiéndole una Casa de la Moneda e instalando allí la Audiencia de Guadalajara. Las riquezas minerales reales o imaginarias de aquel espacio, la inmensidad del virreinato de Nueva España, y la defensa del territorio frente a los indios fueron algunos de los argumentos esgrimidos por el visitador general José de Gálvez y el virrey Croix en su proyecto de comandancia general de las provincias internas de Nueva España ocho años más tarde.<sup>37</sup>

Los problemas de seguridad respecto a los indios estuvieron también en el origen de dos otros proyectos de virreinato. La propuesta del fiscal de la Audiencia de Charcas Álvarez de Acevedo tuvo su origen en el problema de las reducciones de indios en Tucumán. Álvarez de Acevedo imaginó unir Tucumán, Uruguay y Paraguay al Río de la Plata, para formar un virreinato. Del mismo modo, la contrapropuesta del virrey Amat (1775) de agregar todos estos territorios a la capitanía general de

<sup>35</sup> BRP, Ayala II/2821, f. 201r - 203 v, carta del 25 de noviembre 1761 de Alonso Fernández de Heredia a Julián de Arriaga.

<sup>36</sup> AGI, Guatemala, leg. 449, carta del 26 de febrero de 1762 de Alonso Fernández de Heredia al rey pidiendo un nombramiento de virrey «aún que fuese interinario del reino de México».

<sup>37</sup> Luis Navarro García, *Las reformas borbónicas en América el plan de intendencias y su aplicación*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995.

Chile para formar un virreinato de Santiago de Chile también tenía como objetivo de luchar contra los indígenas por ambos lados de los Andes<sup>38</sup>.

Queda por mencionar un último proyecto. Son bien conocidas las reformas militares llevadas a cabo en Cuba por O'Reilly y el conde de Ricla, capitán general de la isla, así como también sus reformas hacendistas. Sin embargo, el intento de crear una nueva jurisdicción, la Audiencia de La Habana, por estos dos actores, fracasó.<sup>39</sup> A través de los argumentos de ambos-emergen las preocupaciones de las élites locales que dependían de la Audiencia de Santo Domingo. La inmensidad de la jurisdicción de Santo Domingo (de la Luisiana hasta Cumaná), la falta de transporte regular entre Cuba y Santo Domingo y el retraso de la justicia debido al arreglo entre abogados que «forman en el progreso, articulaciones repetidas que hagan casi interminables la causas», fueron los principales argumentos para defender el proyecto. Además, el conde de Ricla había imaginado, de manera coherente, financiar los costes del establecimiento de una nueva Audiencia suprimiendo algunas plazas como la de teniente del Rey.

Durante la primera parte del reinado de Carlos III (1759-1776), que coincide con la presencia de Julián de Arriaga en la Secretaría de Estado de Indias, algunas de estas propuestas entraron en el circuito de la toma de decisiones, e incluso fueron sometidas al Consejo de Indias, pero ninguna de ellas llegó a implementarse.<sup>40</sup> Sin embargo, tras su muerte, en enero de 1776, su sucesor, José de Gálvez, llevó a cabo muchos de los cambios que se habían imaginado anteriormente.<sup>41</sup> En algunos casos de transformaciones jurisdiccionales el peso del secretario de Indias fue

<sup>38</sup> AGI, Buenos Aires, leg. 151, carta del virrey Amat al rey del 22 de enero de 1775 (n°14).

<sup>39</sup> BRP, Ayala II/2820, f. 52r-58v, *Discurso sobre necesidad de erigir una Audiencia en San Cristóbal de la Habana*, carta del 29 de noviembre de 1763 del conde de Ricla a Julián de Arriaga; BRP, Ayala II/2819, f. 329r-340v, carta del 4 de abril de 1764 de Alejandro O'Reilly a Julián de Arriaga.

<sup>40</sup> Philippe Castejón, «Su Majestad quiere saber. Reformas y toma de decisiones en el imperio español de la segunda mitad del siglo XVIII», *Historia* 396, 2 (2020), pp. 27-56.

<sup>41</sup> Gildas Bernard, *Le Secrétariat d'État et le conseil espagnol des Indes (1700-1808)*, Genève-Paris, 1972, Droz, pp. 53-54.

innegable: sobre la base del proyecto que había concebido como visitador general en 1768 creó una comandancia general de las provincias internas de Nueva España (1776), totalmente independiente del virreinato de Nueva España salvo en cuestiones de Hacienda. El proyecto no se debatió entre secretarios de Estado, sino que nació con el simple nombramiento por parte del rey de un comandante general y de los oficiales necesarios. Ocurrió lo mismo con el virreinato del Río de la Plata y las dos capitanías generales. La creación de una capitanía general de Luisiana y Florida independiente, para el sobrino de Gálvez, es probablemente el caso más llamativo. Del mismo modo, el virreinato del Río de la Plata nació con el simple nombramiento de Pedro de Cevallos. Gálvez quería darle la autoridad necesaria para hacer la guerra contra los portugueses en el Río de la Plata.

Centrándonos en estos tres casos, llama la atención el contraste entre la facilidad de establecer un virreinato o una capitanía general por simple nombramiento y la complejidad de crear una Audiencia. En el caso de la Audiencia de Buenos Aires se tardó casi diez años, entre la propuesta de Álvarez de Acevedo y la real cédula comunicada al virrey (1783); el Consejo de Indias consultó los archivos de Simancas sobre la desaparecida Audiencia de Buenos Aires del siglo XVII y solicitó varias veces la opinión de los virreyes del Perú y del Río de la Plata, del regente de la Audiencia de Lima y del visitador general Areche.<sup>42</sup> En el caso de Cuzco, la monarquía sabía desde tiempos del duque de la Palata que sería ventajoso establecer allí una Audiencia, pero esto sólo ocurrió tras el levantamiento de Túpac Amaru II (1780-1781); la gravedad de los acontecimientos y al apoyo incondicional de los dos visitadores generales del Perú, José Antonio de Areche y Jorge Escobedo, dos hechuras de Gálvez, que abogaron a su favor,<sup>43</sup> fueron factores decisivos para el establecimiento de una Audiencia en Cuzco (1787).

En el caso de la creación de la Audiencia de Cuzco y en el del virreinato del Río de la Plata (amenaza portuguesa), las cuestiones de segu-

<sup>42</sup> AGI, Buenos Aires, leg. 247, minuta de 1773 resumiendo las etapas ocurridas.

<sup>43</sup> AGI, Lima, leg. 1086, carta del 10 de noviembre de 1781 (núm. 327) de José Antonio de Areche a José de Gálvez.

ridad fueron decisivas, pero en la mayoría de los casos se trataba de acercar la justicia del rey a los justiciables. Así, la creación de las Audiencias de Buenos Aires y Caracas puso fin a dos 'anomalías' jurisdiccionales. En el Río de la Plata, durante ocho años, la única Audiencia del nuevo virreinato fue la de Charcas, a más de 2.000 kilómetros de la sede virreinal, lo que generó varias disfunciones. El establecimiento de una Audiencia en Buenos Aires en 1784 simplificó el marco jurisdiccional. La situación de la capitánía general de Venezuela era aún más compleja. Los cinco gobiernos agregados a la provincia de Caracas dependían de la Audiencias de Santo Domingo, famosa por su lentitud. La creación de la Audiencia de Caracas en 1786 aportó una coherencia jurisdiccional al alinear las jurisdicciones de la capitánía general y la intendencia con la de la Audiencia.

La seguridad, el deseo de desarrollar económicamente ciertos territorios, pero sobre todo acercar la justicia a los súbditos y promover el buen gobierno, fueron las principales razones de la creación de las nuevas jurisdicciones. El papel del secretario de Indias Gálvez es innegable. Su conocimiento de los problemas se basaba en su propia experiencia como visitador general de Nueva España (1765-1772) y luego como consejero y camarista de Indias (1772-1776), pero también en una concepción personal del gobierno superior que nos proporciona una clave para entender su política de fragmentación jurisdiccional.

### III. UN SUPERIOR GOBIERNO POLICÉFALO PARA DEBILITAR A LOS VIRREYES

En los discursos de los reformadores del siglo XVIII, la 'felicidad de los vasallos' y los 'intereses del rey' fueron las dos expresiones y justificaciones empleadas de manera recurrente para legitimar los cambios. Así, la creación de nuevas jurisdicciones se presentó como una serie de medidas a favor de los vasallos y, de hecho, estas transformaciones suscitaron poca oposición por parte de las élites locales. Las únicas quejas provinieron de algunos cabildos situados en la frontera de dos jurisdicciones, como la de San Sebastián de la Nueva Zamora, que deseaba que la

gobernación de Maracaibo se agregara al virreinato y la Audiencia de Nueva Granada,<sup>44</sup> o la de Guayaquil, que quería reintegrarse al virreinato del Perú por razones económicas.<sup>45</sup> El principal argumento de los regidores de San Sebastián de la Nueva Zamora, a saber, la distancia que les separaba de la Audiencia de Santo Domingo, se disipó con la instalación de una Audiencia en Caracas en 1787. El establecimiento de las tres Audiencias cuyo objetivo era reducir la distancia entre la justicia del rey y los vasallos, recibió el apoyo de la mayoría, mientras que la creación de otras jurisdicciones como el virreinato del Río de la Plata o las dos regencias con superior gobierno provocó las protestas de los virreyes. La queja más famosa fue la del virrey del Perú, Guirior, en 1778, cuando se enteró de la permanencia del virreinato del Río de la Plata que le segregaba la mitad de su jurisdicción y, sobre todo, le quitaba el control de los recursos minerales de Potosí.<sup>46</sup>

Quisiera ahora analizar la segunda vertiente de este binomio que justificó las reformas, que es la de los ‘intereses del Rey’, y aportar una clave de lectura complementaria. La fragmentación jurisdiccional que se produjo bajo Gálvez no fue fortuita y nos parece que tiene una dimensión meramente política. Las ordenanzas de los regentes e intendentes quitaron a los virreyes y capitanes generales las competencias de hacienda y justicia, dejándoles sólo el patronato, el gobierno y el mando mili-

<sup>44</sup> AGI, Caracas, leg. 364, *Índice de los expedientes del negociado de Caracas desde 1760*, consulta del 5 de octubre de 1781: «Otro sobre los perjuicios que experimenta la ciudad de Maracaibo con la segregación en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregando a la de Santo Domingo. Se pasó a la vía reservada». AGI, Santa Fe, leg. 597, carta del 7 de octubre de 1783 (núm. 311) del virrey Caballero y Góngora a José de Gálvez.

<sup>45</sup> AGI, Lima, leg. 1096, carta del 20 de agosto de 1777 (núm. 22) José Antonio de Areche a José de Gálvez, «Se informa sobre la agregación de la Provincia de Guayaquil al Virreinato de Lima, haciendo presentes todas las reflexiones que conducen al particular. Incluye copia del oficio pasado al fiscal de la Audiencia, y la de su respuesta y glosa que formo a la representación hecha a SM por el Procurador general del Ayuntamiento de dicha Provincia».

<sup>46</sup> AGI, Lima, leg. 658, núm. 12, Carta del 20 de mayo de 1778 (núm. 310) de Manuel de Guirior a José de Gálvez.

tar pero, al mismo tiempo, la instauración de un nuevo virreinato, una comandancia general de las provincias internas, dos capitanías generales y dos regencias independientes redujeron a la mitad el tamaño de los tres virreinos.

Con la multiplicación de los actores que detentaban el superior gobierno, el poder de los virreyes fue restringido: a principios del siglo XVIII el poder teórico del virrey del Perú coincidía con la América meridional; en 1787 su autoridad se ejercía sobre un territorio correspondiente a la jurisdicción de la Audiencia de Lima, que se redujo aún más tras el establecimiento de la Audiencia de Cuzco. Todas esas medidas y algunas más, como el nombramiento por el secretario de Indias de los secretarios de Cámara de los virreyes, nos parecen parte de las soluciones que se experimentaron para debilitar, controlar y tal vez hacer desaparecer la institución virreinal.

Una de las dificultades para identificar esta política llevada a cabo durante el último tercio del siglo XVIII es sin duda su dimensión secreta. El deseo de debilitar a los virreyes, o incluso de hacerlos desaparecer, como había ocurrido en España a principios del siglo XVIII, sólo circulaba entre los miembros de las redes reformadoras. Los secretarios de Estado Grimaldi y Esquilache fueron sensibles a estos argumentos, pero fue el secretario de Indias José de Gálvez el más ardiente defensor de esta política.

Una década antes de su nombramiento como secretario de Indias, José de Gálvez fue uno de los promotores que defendió importantes cambios jurisdiccionales como visitador general de Nueva España:<sup>47</sup> actuó para separar completamente la capitanía general de Guatemala del virreinato de Nueva España en materia de hacienda,<sup>48</sup> pero también imaginó, con el virrey Croix, en 1768, la creación de una nueva jurisdicción, que fue la comandancia general de las provincias internas de Nueva España. Estaba convencido de la necesidad de defender de los indios este espacio mediante una autoridad militar más cercana, así como de desarrollarlo

<sup>47</sup> Luis Navarro García, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, Sevilla, EEHA, 1964.

<sup>48</sup> Huntington Library, GA 244, carta núm. 216 del 26 de marzo de 1767.

económicamente porque se suponía que abundaban las riquezas minerales. En paralelo a este proyecto, Gálvez mandó un plan de intendencias para el virreinato de Nueva España.<sup>49</sup> En realidad, ambos proyectos formaban parte de un plan más general que el visitador general había ideado tres años antes, poco después de su llegada a México. Gálvez había concebido una reorganización completa del gobierno y del territorio novohispano: un 'nuevo sistema de gobierno'. En 1765, en varias cartas al marqués de Esquilache, secretario de Hacienda y de Guerra, propuso abolir el virreinato de Nueva España dividiéndolo en tres comandancias generales independientes: una para México (el arzobispado de México y los obispados de Puebla de los Ángeles y Valladolid de Michoacán), otra para el norte (las provincias interiores de Durango y Guadalajara) y una tercera para Oaxaca-Tabasco-Campeche-Yucatán.<sup>50</sup> La división era también funcional, con siete intendentes que administrarían de forma independiente los asuntos de hacienda bajo la autoridad de un intendente general en México. Este plan proponía dismantelar completamente la institución virreinal y hacer desaparecer la figura y el nombre del virrey, fragmentando el espacio y quitándole parte de sus regalías.

Esta reorganización territorial de Nueva España que fragmentaría el superior gobierno se vio alimentada por la oposición a los virreyes. Las denuncias contra el despotismo de los virreyes y los ataques a sus personas siempre existieron, pero en este caso la crítica era estructural. No sólo se basaba en su mala experiencia con el virrey Joaquín de Montserrat, marqués de Cruillas (1760-1766), sino que consideraba que la propia existencia de virreyes en las Indias era contraria a los intereses del rey, porque perjudicaba a los vasallos y, por lo tanto, era necesario acabar con los virreyes:<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, EEHA, Sevilla, 1959. Luis Navarro García, *Las reformas borbónicas en América el plan de intendencias y su aplicación*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1995.

<sup>50</sup> AGI, México, leg. 2256, carta del 9 de noviembre de 1765. David Brading fue el primero en mencionar este documento en 1975.

<sup>51</sup> AGI, México, leg. 2256, carta del 9 de noviembre de 1765 del visitador de Gálvez al marqués de Esquilache. Gálvez ya había desarrollado parte de su oposición a la institución virreinal en las cartas del 15 y del 27 de octubre de 1765.

La omnímota potestad concedida a los Virreyes en lo Militar, Civil, Político y Económico ha sido la verdadera causa de que regulándose absolutos, y tan lejos del Trono, se han fabricado ellos mismos sobre los cimientos del verdadero despotismo, con que han tratado a estos vasallos, acostumbándolos siempre a sufrir sin recurso la opresión, la injusticia y aún el saqueo. Confieso la dureza de estas expresiones, pero las confío reservadamente a Vuestra Excelencia como verdades infalibles. Porque también conozco que aún es más duro el tirano sistema que los virreyes establecieron en este País, y que no hay otro medio de arrancarlo de raíz como se debe, que el de abolir una Dignidad absoluta, y tan perjudicial como viciada, por el largo transcurso de más de dos siglos.<sup>52</sup>

Estas reflexiones de José de Gálvez sólo aparecían en su correspondencia secreta con sus protectores, pero también fueron compartidas durante quince años por todo un grupo de allegados que ocuparon importantes cargos de gobierno, como su amigo Pedro Antonio de Cossío, superintendente secreto de la Real Hacienda de Nueva España, y algunos de los visitadores generales nombrados en 1776 para reformar la América meridional (Perú, Quito y Nueva Granada), que también formaban parte de la red. No sólo se quejaron de los virreyes en cartas reservadas duramente redactadas, sino que propusieron repetidamente debilitarlos. Desde Perú, el visitador general José Antonio de Areche transmitió reservadamente a Gálvez un proyecto del ex gobernador del Tucumán, el teniente coronel Juan Manuel Fernández Campero, en el que proponía acabar con la dignidad de virrey «porque el carácter de esta alta dignidad embaraza, y aún sofoca la representación de los Ministros que destine S[u] M[agestad] para formar en las Provincias el nuevo Sistema de Gobierno», y dejar en Lima y Buenos Aires sólo capitanes generales.<sup>53</sup> El propio Areche preveía otro cambio, que era el de apartar de estos cargos a los militares por incompetentes en asuntos de gobierno y justicia, y a los clérigos por incapaces a mandar el ejército. Lo que Areche proponía

<sup>52</sup> AGI, México, leg. 2256, carta del 9 de noviembre de 1765 del visitador de Gálvez al marques de Esquilache.

<sup>53</sup> AGI, Lima, leg. 1086, carta del 18 de julio de 1781 de Juan Manuel Fernández Campero a José Antonio de Areche.

era un virreinato togado donde todos los virreyes serían elegidos entre los letrados de los Consejos:

He dicho que cada uno obre en su línea, y que las Cámaras, y Consejos sean el taller donde se formen los virreyes, y no es más necesario repetir que el eclesiástico cuide su rebaño, el militar su ejército, y el político consejero, y gobernador, el Estado y el Pueblo.<sup>54</sup>

Algunos miembros de la red de Gálvez quisieron ir más allá y propusieron incluso abolir el virreinato. La propuesta de Francisco Gutiérrez de Piñeres, visitador general de Nueva Granada (1776-1784) y consejero de Indias a partir de 1784, coincidía con lo ideado por Gálvez en 1765. Como en el resto de las Indias, el virrey era capitán general, presidente de la Audiencia y superintendente delegado de la Real Hacienda. Gutiérrez de Piñeres recordaba en su propuesta que antes de 1717 este territorio había funcionado con un simple gobernador y que, en 1723, a consulta del Consejo de Indias, el rey había suprimido el cargo de virrey por ser poco convincentes los resultados en cuanto a la lucha contra el contrabando, los desórdenes y el aumento de riquezas. En un espacio con pocos recursos económicos, Gutiérrez de Piñeres no veía sentido a mantener un virrey. Recordaba que el costo del virreinato había ascendido a más de tres millones de pesos desde su fundación y estaba convencido que la implementación de las intendencias resolvería parte del problema sin necesidad de que los virreyes subsistieran. La crítica no era personal sino estructural. Gutiérrez de Piñeres quería circunscribir las atribuciones del virrey-capitán general a lo militar y radicarlo en Cartagena de Indias para que se dedicara a la defensa de la costa.<sup>55</sup> Proponía desmembrar las funciones del virrey en tres cabezas: un regente para la justicia y el gobierno político, un intendente para los asuntos de hacienda y un capitán general para la defensa del virreinato.

<sup>54</sup> AGI, Lima, leg. 1086, carta del 20 de noviembre de 1781 de José Antonio de Areche a José de Gálvez.

<sup>55</sup> AGI, Santa Fe, leg. 904, carta reservada del 30 de septiembre de 1779 (nº 149) de Gutiérrez de Piñeres a José de Gálvez.

La multiplicación de las cabezas según competencias, el resurgimiento de un presidente letrado y la fragmentación espacial fueron algunas de las direcciones que exploraron Gálvez y sus allegados. El objetivo era firme y claro, pero la desaparición de la figura del virrey era una 'revolución en el gobierno' demasiado importante y la monarquía ya había iniciado otras transformaciones que debilitaban a los virreyes con las intendencias y la fragmentación jurisdiccional.<sup>56</sup>

El historiador L. Navarro García ha visto contradicciones en los proyectos de José de Gálvez.<sup>57</sup> Más que contradicciones, creemos que hay flexibilidad y adaptación constante a las situaciones.<sup>58</sup> La creación del virreinato del Río de la Plata nos parece ilustrar esta flexibilidad. Desde la Guerra de los Siete Años, los españoles se sentían amenazados por los portugueses, cada vez con mayor intensidad, en el Río de la Plata y en la zona amazónica (Río Grande de San Pedro, Mojos). Unos meses después de su llegada, José de Gálvez confió a Pedro de Cevallos el mando de la expedición militar (1776-1777). A pesar de su oposición a los virreyes, Gálvez hizo nombrar Cevallos virrey del Río de la Plata para asentar su autoridad. La solución no era nueva porque el virreinato de Nueva Granada se había creado en condiciones similares. Juntos, los dos hombres trazaron los contornos de la nueva jurisdicción.<sup>59</sup> En aquel momento, Gálvez optó por la solución más eficaz, que permitía afirmar la autoridad del rey. Terminada la guerra, el secretario de Indias decidió mantener esta jurisdicción, pero quitó al nuevo virrey, Juan José de Vértiz, los asuntos de Hacienda (1778) y le impuso las intendencias.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> David Brading, «La España de los Borbones y su imperio americano», en Leslie Bethell, ed., *Historia de América latina*, Barcelona, Crítica, 1990, pp. 85-126. David Brading, *Mineros y comerciantes en el México Borbónico 1763-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

<sup>57</sup> Luis Navarro García, «El reformismo borbónico: proyectos y realidades», en Feliciano Barrios Pintado, ed., *El gobierno de un mundo*, pp. 489-502.

<sup>58</sup> John Leddy Phelan, «Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy», *Administrative Science Quarterly*, 1 (1960), pp. 47-65.

<sup>59</sup> AGI, Estado, leg. 78, núm. 44, nota del capítulo 10.

<sup>60</sup> AGI, Buenos Aires, leg. 7, título del 21 de marzo de 1778 de Manuel Ignacio Fernández, intendente de Real Hacienda: «haberse enteramente separado del

Esta adaptación a las circunstancias también se puso de manifiesto cuando, a partir de 1783, Gálvez consiguió controlar los nombramientos de los titulares del superior gobierno. Su oposición de principio a los virreyes se diluyó con el nombramiento de dos miembros de su familia como virreyes de Nueva España (su hermano Matías y su sobrino Bernardo). Confiaba ciegamente en ellos, pero también creemos que revela un cambio de política. Tras los fracasos de las visitas generales en Santa Fe y Perú, Gálvez eligió paradójicamente un agente más tradicional para llevar a cabo sus reformas, que no adoleciera localmente de falta de legitimidad: los virreyes. Junto con Teodoro de Croix en el Perú y el arzobispo Caballero y Góngora en Nueva Granada, los principales virreyes americanos fueron clientes o miembros del grupo de José de Gálvez.<sup>61</sup> La oposición a los virreyes no había desaparecido, pero ya no era tan fuerte, puesto que todos eran agentes de su política reformadora. Esto explica por qué algunos virreyes pudieron recuperar la superintendencia subdelegada de Real Hacienda o por qué la comandancia general de las provincias internas quedó bajo la autoridad de su hermano o sobrino. La oposición estructural a los virreyes se adaptó a una realidad política diferente, pero eso no significó que la fragmentación del superior gobierno desapareciera.

#### CONCLUSIONES

En el último tercio del siglo XVIII, en apenas doce años, los territorios de las Indias se transformaron con la creación de tres Audiencias, un virreinato, una comandancia general, dos capitanías generales y de una red de intendencias. La existencia de nuevas jurisdicciones fue el resultado de la convergencia de los proyectos de los actores locales, de una nueva situa-

Virrey la superintendencia de Real Hacienda, que ha de servir el citado Intendente, en calidad de subdelegado de este Ministerio de Indias donde reside la general de todos los Dominios de América».

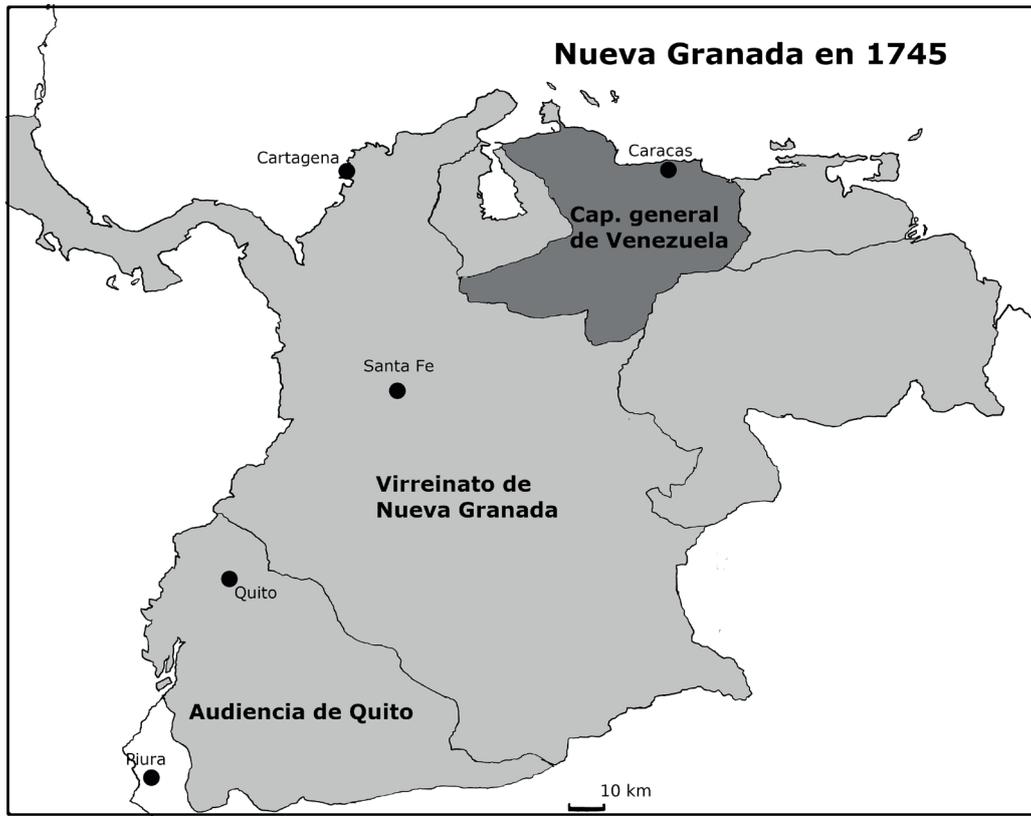
<sup>61</sup> Philippe Castejón, *Réformer l'empire: Le système de gouvernement de José de Gálvez*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.

ción política y de las orientaciones personales del secretario de Indias José de Gálvez. Su oposición a los virreyes es una clave para entender estos cambios, que fueron las manifestaciones espaciales de una política más general de debilitamiento de los virreyes. La creación de regencias (1776) y de las intendencias (1765-1787) representaban otra cara de esta política. Redujeron el ámbito de competencias de los virreyes y capitanes generales al quitarles la administración de justicia y hacienda, dejándoles sólo los aspectos de gobierno y mando militar.

Tras la muerte de Gálvez el gobierno político de las Indias se reconfiguró. La Secretaría de Indias desapareció, pero la existencia de nuevas Audiencias, el virreinato del Río de la Plata o la capitanía general de Venezuela no se puso en duda. Sin embargo, se produjo un reforzamiento de los poderes de los virreyes y capitanes generales, quienes recuperaron la Real Hacienda y algunas de las nuevas jurisdicciones volvieron a quedar bajo la autoridad del virrey (Audiencias subalternas y comandancia general de las provincias interiores) o del capitán general (Luisiana y Florida). No se trata de un replanteamiento, sino de un ajuste. La fragmentación conllevaba ventajas: reforzaba el buen gobierno y el control del rey cuando se acompañaba de un aumento de los actores. Con la creación de las Audiencias no sólo se redistribuyeron los oidores, sino que se crearon nuevas plazas y el número de jueces aumentó un 20%.<sup>62</sup>

Cabe preguntarse si las propuestas del conde de Aranda (1786) o del Príncipe de la Paz (1806) de dividir las Indias en reinos independientes gobernados por un infante no eran un avatar de la política de Gálvez, cuyo objetivo era dividir el superior gobierno para gobernar mejor.

<sup>62</sup> Philippe Castejón, «La mobilité des magistrats des cours souveraines (audiencias) des Indes sous Charles III (1759-1788)», *Nuevo mundo, Mundos Nuevos* (2018).



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Amadori, Arrigo, «Que se dé diferente modo al gobierno de las Indias, que se van perdiendo muy a prisa. Arbitrismo y administración a principios del siglo xvii», *Anuario de Estudios Americanos*, 2 (2009), pp. 147-179.
- Andrien, Kenneth J. y Kuethe, Allan J., *The Spanish Atlantic world in the eighteenth century: war and the Bourbon Reforms, 1713-1796*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- Barrientos Grandon, Javier, «La creación de la Real Audiencia de Santiago de Chile y sus ministros fundadores: Sobre la formación de familias en la judicatura chilena», *Revista de estudios histórico-jurídicos de la Universidad Católica de Valparaíso*, 25 (2003), pp. 233-338.
- Bernard, Gildas, *Le Secrétariat d'État et le conseil espagnol des Indes (1700-1808)*, Genève-Paris, Droz, 1972.
- Blaisdell, Lowell y Kuethe, Allan J., «The Esquilache Government and the Reform of Charles III in Cuba», *Jahrbuch für Geschichte von Lateinamerikas*, 19 (1982), pp. 117-136.
- Brading, David, «La España de los Borbones y su imperio americano», en Leslie Bethell, ed., *Historia de América latina*, Barcelona, Crítica, 1990, pp. 85-126.
- Brading, David, *Mineros y comerciantes en el México Borbónico 1763-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Castejón, Philippe, «La mobilité des magistrats des cours souveraines (audiencias) des Indes sous Charles III (1759-1788)», *Nuevo mundo Mundos Nuevos* (2018).
- Castejón, Philippe, *Réformer l'empire: le système de gouvernement de José de Gálvez*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.
- Castejón, Philippe, «Su Majestad quiere saber. Reformas y toma de decisiones en el imperio español de la segunda mitad del siglo xviii», *Historia* 396, 2 (2020), pp. 27-56.
- Cauzzi, Teresa Beatriz, *Historia de la primera Audiencia en Buenos Aires (1661-1672)*, Rosario, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 1984.
- Dedieu, Jean-Pierre, «La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V», *Manuscrits: Revista d'història moderna*, 18 (2000), pp. 113-139.
- Diego Fernández Sotelo y Rafael Víctor, «Las Reales Audiencias Indianas como base de la organización político-territorial de la América Hispana»,

- en Celina G. Becerra Jiménez y Rafael Diego Fernández Sotelo, eds., *Convergencias y Divergencias. México y Andalucía: siglos XVI-XIX*, Zamora-Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2007, pp. 21-68.
- Dubet, Anne, «L'arbitrisme: un concept d'historien?», *Cahiers du Centre de Recherches Historiques* (EHESS), 24 (2000), pp. 141-167.
- Eissa-Barroso, Francisco, *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*, Amsterdam, Brill, 2016.
- Elliott, John H., «A Europe of Composite Monarchies», *Past and Present* (1992), pp. 48-71.
- Elliott, John H., *España, Europa y el mundo de Ultramar (1500-1800)*, Madrid, Taurus, 2010.
- Enríquez, Lucrecia Raquel, «De las intendencias a las subdelegaciones: dos momentos historiográficos sobre el régimen de intendencias en la América Borbónica», *HISTORELO. Revista de historia regional y local*, 25 (2020), pp. 182-219.
- Fuentes, Manuel A., *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*, 5 vol., Lima, Felipe Bailly editor, 1859.
- García-Gallo de Diego, Alfonso, «La Capitanía general como institución de gobierno político en España e Indias en el siglo XVIII», *Memoria del Tercer Congreso Venezolano de Historia*, I (1979), pp. 537-82.
- García-Gallo de Diego, Alfonso, «La evolución de la organización territorial de las Indias de 1492-1824», *Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano*, 5 (1980), pp. 71-134.
- Garriga Acosta, Carlos, «Sobre el gobierno de la justicia en Indias (Siglos XVI-XVII)», *Revista de historia del derecho*, 34 (2006), pp. 67-160.
- Garriga Acosta, Carlos, «Sobre el Gobierno de Cataluña bajo el régimen de la Nueva Planta. Ensayo historiográfico», *Anuario de historia del derecho español*, 80 (2010), pp. 715-766.
- Leddy Phelan, John, «Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy», *Administrative Science Quarterly*, 1(1960), pp. 47-65.
- Martiré, Eduardo, *Los regentes de Buenos Aires: la reforma judicial indiana de 1776*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1981.
- Morón, Guillermo, «La Audiencia de Caracas», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 11-12, (2000), pp. 315-338.
- Muñoz Pérez, José, «Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII el proyectismo como género», *Revista de estudios políticos*, 81 (1955), pp. 169-195.

- Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, EEHA, 1959.
- Navarro García, Luis, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, Sevilla, EEHA, 1964.
- Navarro García, Luis, *Las reformas borbónicas en América el plan de intendencias y su aplicación*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995.
- Navarro García, Luis, «El reformismo borbónico: proyectos y realidades», en Feliciano Barrios Pintado, ed., *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América hispánica*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 489-502.
- Ravignani, Emilio, *El Virreinato del Río de la Plata: su formación histórica e institucional con apéndice de documentos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1938.
- Sanciñena Asurmendi, Teresa, *La Audiencia en México en el reinado de Carlos III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Stein Stanley, Julian y Stein, Barbara H., *Apogee of Empire: Spain and New Spain in the Age of Charles III, 1759-1789*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003.
- Torero Gomero, Carmen Fanny, «Establecimiento de la Audiencia del Cuzco», *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 8 (1969), pp. 374-522.
- Tau Anzoátegui, Víctor, «Las reformas borbónicas y la creación de los nuevos virreinos», en Feliciano Barrios Pintado, ed., *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América hispánica*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 431-446.