Ivs Fvgit, 13-14, 2004-2006, pp. 479-487

CERDEÑA EN EL MARCO DE LA GUERRA DE SUCESIÓN: ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO[1]

Regina M.ª Pérez Marcos
UNED

1. LOS INSTRUMENTOS DEL ABSOLUTISMO

En la Cerdeña española el absolutismo no fue una doctrina, ni una corriente del pensamiento jurídico, sino que a lo largo de la Edad Moderna se caracterizó esencialmente por ser una práctica de gobierno concretada como una tendencia del poder monárquico hacia la afirmación de su propia autoridad sobre los estamentos sociales, sobre el parlamento, sobre la jurisdicción señorial y sobre la autonomía ciudadana[2]. Así, los instrumentos del absolutismo monárquico fueron sustancialmente tres: el Virrey con su aparato de gobierno, la Real Audiencia, y el Consejo Supremo de Aragón primero, y el de Italia después.

A) El Virrey. En el sistema institucional español el papel de enlace con la realidad de la Corona y del gobierno central está garantizado por la institución del virrey que jugará un papel decisivo en la unidad del imperio español y en el desarrollo de su estructura centralista. Ya había proclamado esta figura su eficacia en los problemas espinosos, y delicados de la confederación catalano-aragonesa, es decir, en la pluriterritorialidad, en la pluralidad institucional y, sobre

---

[1] Comunicación realizada en el marco del proyecto de investigación *Uniformidad y pluralidad de la estructura política de España: el origen de los derechos históricos* (HUM 2004-03714/HIST), dirigido por el Profesor Jose Antonio Escudero como investigador principal.

[2] AA.VV. *Storia dei sardi e della Sardegna,* Volume III: *L'Etá Moderna dagli aragonesi alla fine del dominio spagnolo*, Milano, 1989, p. 237.

todo, a la hora de solventar la ausencia del soberano de los reinos periféricos. Como institución, el Virrey garantizaba una orientación uniforme del gobierno haciendo valer, como *alter ego* del rey, su mismo orden y, al mismo tiempo, sin herir las tradiciones y las susceptibilidades locales, preservando intacta la identidad de los ordenamientos jurídicos y constitucionales particulares del reino. La figura del Virrey quedó establecida en Cerdeña como institución de derecho público en 1418 como continuidad de la figura del Gobernador general de Cataluña. En el transcurso del tiempo la evolución de la institución virreinal aparece indisolublemente ligada a las transformaciones de la estructura política del Estado español. Las transformaciones no se debieron tanto a las propias funciones del Virrey como a los empujes de fuerza emanados de la progresiva intensificación del poder central que hicieron de él el instrumento más dúctil y, al mismo tiempo, incisivo para la afirmación del absolutismo real en los dominios más alejados de la monarquía. Fundamental era su papel respecto a las Cortes y su alineación con la política de la Corona. El Virrey concentra en sí todo el poder del Estado y por ello el gobierno virreinal había heredado toda la estructura administrativa, fiscal y jurídica del periodo catalán, siendo una de las características de la administración española, y muy particularmente en esta figura, la estrecha correlación y la interferencia entre las funciones políticas, jurídicas, y patrimoniales.

Durante los reinados de Felipe V de Borbón y del Archiduque Carlos de Austria fueron Virreyes de Cerdeña don Fernando de Moncada, duque de San Juan (1699-1703); don Francisco Ginés Fernando Ruiz de Castro, conde de Lemos (1703-1704); don Baltasar de Zúñiga Guzmán, marqués de Valero y de Ayamonte (1704-1706); don Pedro Nuño Colón de Portugal y Ayala, marqués de Jamaica (1707-1708); don Fernando de Silva, conde de Cifuentes, marqués de Alconchel (1709-1710); don Jorge de Heredia, conde de Fuentes (1710-1711); don Andrés Roger de Eril, conde de Eril (1711-1713); don Pedro Manuel, conde de Atalaya (1713-1717); don Jose Antonio de Rubí y Boxadors, marqués de Rubí (1717); don Juan Francisco de Bette, marqués de Leide (1717), y don Gonzalo Chancón (1718-1720)[3]. La mayoría pertenecieron a la nobleza arraigada en Mallorca, siendo este un cargo plataforma para otros virreinatos cono el de Sicilia, por lo que llama la atención su número, y el poco tiempo que desempeñaron el cargo.

B) La Real Audiencia. En un primer momento dependía del virrey, que concentraba en sí todo el poder del Estado. Constituía un Consejo articulado con las funciones de consejo de justicia, del cual formaba parte la Real Cancillería con un Regente a la cabeza. Después del Virrey la figura institucional más importante del reino era el Regente de la Real Cancillería, una especie de primer ministro del

---

[3] Véase MATEU IBARS, J., *Los Virreyes de Cerdeña, fuentes para su estudio*, II (1624-1720), Padova, 1967, pp. 197 y ss.

gobierno de Cerdeña con importantísimas atribuciones en el campo administrativo y judicial. Este oficio fue introducido por Fernando el Católico en 1487, y era nombrado por el Rey a propuesta del Consejo de Aragón. Con la fundación de la Real Audiencia de Cerdeña de 1564 perfeccionada y definida por una pragmática del 3 de marzo de 1573 se abrió una nueva fase en la historia de las instituciones políticas de la Isla en la que el antiguo Consejo Real dejó de cubrir las exigencias del gobierno para la correcta administración de justicia. Ya no era posible gobernar con métodos exclusivamente autoritarios y militares como en tiempos anteriores, pues la sociedad sarda había ya absorbido el trauma de la conquista catalana.

La institución de la Real Audiencia tuvo en su origen un significado neto como corte de apelación, siendo investida de amplias atribuciones políticas, administrativas y de control sobre toda la actividad del gobierno. De hecho, el poder del Virrey era prácticamente nulo sin la aprobación de la Real Audiencia y el voto de los magistrados que la componían, no solo en los negocios de justicia, sino en todos los asuntos del gobierno. La Real Audiencia cumplía así una función de supervisión jurídica del poder personal del Virrey, que por lo común no era jurista.

La fundación de la Real Audiencia sarda se inscribe en el más amplio proceso de la racionalización del aparato de estado hispano que se operó a través de la incorporación de nuevas técnicas burocráticas y nuevos procedimientos administrativos, que significó la generalización de los Consejos centralizados y las Audiencias territorialmente descentralizadas y que alcanzó su desarrollo fundamental en los reinados de Carlos V y Felipe II.

Aparte, en los dominios italianos de la monarquía hispánica la reorganización del estado contó con una mayor variedad institucional y con ricas tradiciones administrativas y jurisdiccionales.

En Cerdeña el establecimiento de la Real Audiencia, en fase posterior a la de las Audiencias ibéricas, supuso la vuelta al consolidado modelo catalano-aragonés. En lo jurisdiccional, tuvo facultades más limitadas que los grandes tribunales de Nápoles o de Milán. En cuanto a sus atribuciones políticas y administrativas en el ejercicio de la autoridad del Virrey en caso de vacío de funciones, se le concedió un poder remotamente parecido al Consejo Colateral y al sacro Consejo napolitanos. Como un único y supremo tribunal de apelación de todas las jurisdicciones señorial, eclesiástica... etc., fue favorecida con la conformidad de la jurisprudencia que restringió el espacio a la jurisdicción ciudadana y feudal, en un firme intento de aplicación exclusiva del derecho contenido en las pragmáticas y en los capítulos de corte, en la misma línea generalmente observada que en la Europa Moderna la jurisprudencia de los tribunales superiores había favorecido el proceso de institucionalización del derecho y afirmado la preeminencia de la legislación soberana sobre los derechos particulares.

Esta nueva institución detentó, por tanto en sus funciones de senado y de tribunal superior, el papel de ser el instrumento más importante del ejercicio del absolutismo monárquico.

C) El Consejo de Aragón. Dentro del sistema polisinodial de la Administración hispana en la Edad Moderna, los Consejos territoriales en la época de la expansión imperial alcanzan una importancia nuclear, que en el caso del Consejo de Aragón ya procedía de la Edad Media[4]. El reino de Cerdeña, como antiguo dominio catalán, formó parte del Consejo de Aragón hasta 1555 en que pasó al Consejo de Italia cuando este fue creado.

D) Por su parte, las instituciones militares, orgánicamente dependientes de la Capitanía General tuvieron gran importancia en Cerdeña y desempeñaron un papel no solo ofensivo sino primordialmente defensivo, dada la ubicación geográfica y la importancia estratégica de la Isla.

2. LA NUEVA PLANTA

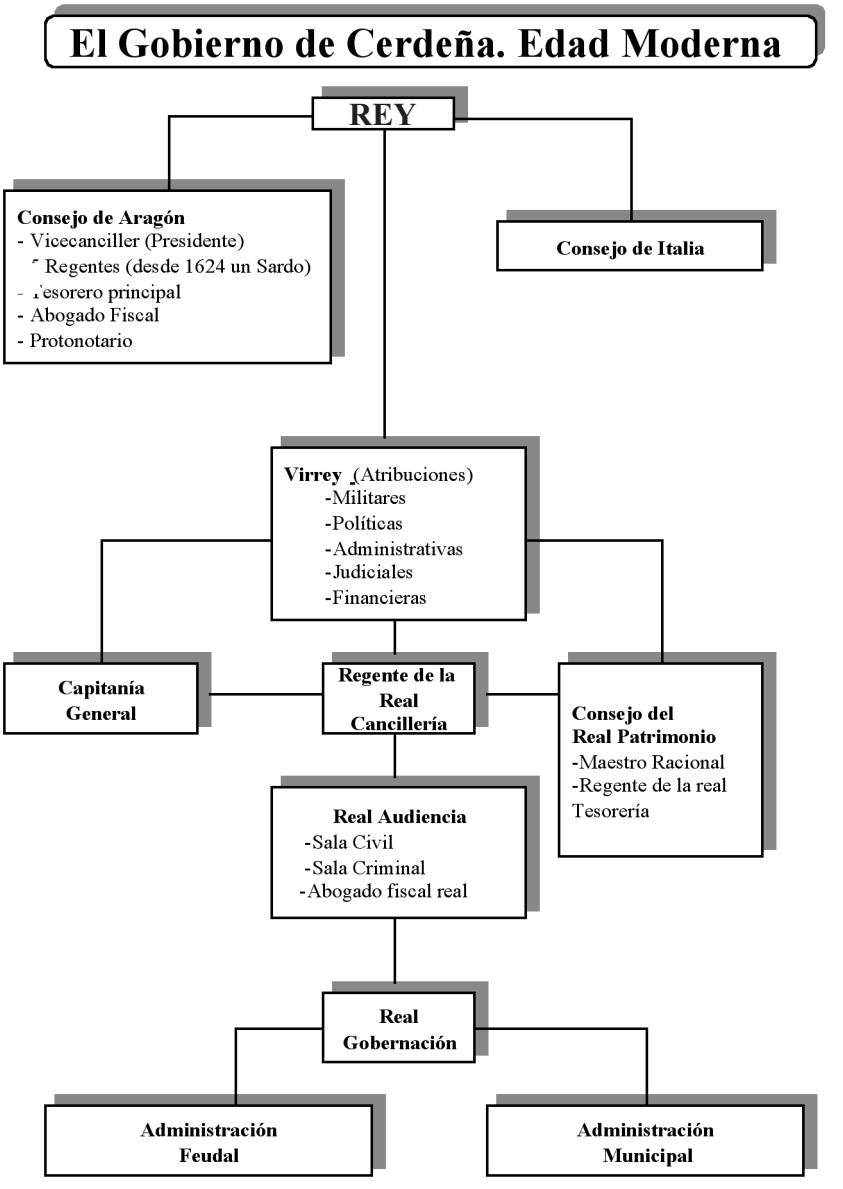
Desencadenada la Guerra de Sucesión, Cerdeña se mantuvo fiel a Felipe V hasta 1708 en que fue ocupada por Carlos III de Austria pasando en 1713 a manos de Inglaterra por el tratado de Utrech[5]. En 1717 Felipe V volvió a obtener la Isla, cediéndola poco tiempo después, en 1720, a la casa de Saboya, según lo acordado en la paz de Aja.

Tras la derogación de los fueros valencianos y aragoneses fue comunicado desde Madrid el 27 de agosto de 1707 al estamento real de Cerdeña que los asuntos de la isla dependientes hasta entonces del Consejo de Aragón, pasaban a ser competencia del Consejo de Italia, significando tal medida el inicio de la alteración del ordenamiento político-administrativo sardo, hasta entonces en vigencia.

---

[4] El Consejo de Aragón era junto al Consejo de Castilla una de las más poderosas instituciones públicas del Estado español. No era un simple órgano de gobierno, pues acumulaba las funciones esenciales de un cuerpo territorialmente representativo. Sus regentes, naturales de los diversos reinos, evitaban los daños provocados por el absentismo soberano. Con residencia en Madrid, el Consejo de Aragón estaba inmerso un una gran cantidad de escrituras, peticiones, causas de apelación, recursos, peticiones de particulares procedentes de Cagliari que eran ordenados y seleccionados por el Secretario de la Chancillería dedicado a los asuntos de Cerdeña.

[5] La paz de Utrech en 1713 y la de Rastadt de 1714 que pusieron fin a la Guerra de Sucesión supusieron la confirmación de Felipe V como rey de España a cambio de que renunciara a sus derechos al trono de Francia y de que España se comprometiera a no negociar tratados comerciales privilegiados con Francia principalmente en el comercio con América, y de que Inglaterra obtuviera determinadas posesiones de Austria como Flandes, Nápoles y Cerdeña, y conservara Gibraltar y Menorca. Esta paz supuso para Cataluña el enfrentamiento militar con Felipe V quien como revancha impuso en 1715 las medidas centralizadoras de los Decretos de Nueva Planta que determinaron la pérdida de sus fueros.


El Gobierno de Cerdeña. Edad Moderna
REY
Consejo de Aragón
- Vicecanciller (Presidente)
- Regentes (desde 1624 un Sardo)
- Tesorero principal
- Abogado Fiscal
- Protonotario
Consejo de Italia
Virrey (Atribuciones)
-Militares
-Políticas
-Administrativas
-Judiciales
-Financieras
Capitanía General
Regente de la Real Cancillería
Consejo del Real Patrimonio
-Maestro Racional
-Regente de la real Tesorería
Real Audiencia
-Sala Civil
-Sala Criminal
-Abogado fiscal real
Real Gobernación
Administración Feudal
Administración Municipal

Al volver la isla al dominio de Felipe V, por efecto de la expedición militar de mediados de 1717[6], una de la primeras medidas fue reorganizar su gobierno. Para la nueva organización de la Isla se va a utilizar un decreto de Nueva Planta de 24 de noviembre de 1717 que implantó «por ahora», es decir provisionalmente, una Nueva Planta que serviría de punto de partida. Según ella, la Real Audiencia de Cerdeña pasa a ser presidida por el Capitán general y quedaba formada por un Gobernador, un Regente, una sala civil y una criminal, cada una de ellas con cuatro ministros y dos fiscales, rigiéndose en todo lo demás por la normativa anterior, que representaba ligeras modificaciones respecto a la anteriormente existente.

Debido al carácter provisional de tal medida y para completar los esquemas iniciales de su organización y evitar ciertos fallos advertidos sobre la marcha, la propia Audiencia elevó una representación al Rey. A la vista de esa representación y, tras el pertinente y minucioso informe fiscal, el Consejo de Castilla elevó consulta al Rey (en la que se incluía la representación).

Quedó con ello fijada definitivamente una nueva Audiencia en la que el Rey se reservaba todos los nombramientos importantes (aunque los subalternos serían nombrados por el Regente); se restringían algunos oficiales antiguos, y se mantenían e, incluso, se aumentaba el número de relatores.

Poco después, en el mismo año, mediante un decreto se introducían determinados cambios en cuanto a la administración financiera de la Isla, que quedaría institucionalmente englobada en el ámbito de la Intendencia y con unas competencias exclusivas en la esfera de la Real Hacienda. El citado decreto fue trasladado a una Real cédula de 11 de enero de 1718 y fue impuesta a aquel reino:

> «Gobernador, Capitán General, regente y Audiencia de mi reino de Cerdeña: Para que a los naturales de este reino que últimamente ha sido recuperado por mis reales armas, no se les dilate el gobierno y administración de justicia que es tan conveniente y conforme a mis deseos, resolví por decreto señalado de mi real mano de 24 de noviembre del año próximo pasado..., se forme una Audiencia como la había antecedentemente en ese reino, compuesta por ahora de un regente, cuatro ministros para la sala civil cuatro para la criminal y dos fiscales y que gocen los mismos sueldos que antes mientras yo no diere providencia en cuanto a ellos y a las demás reglas que deberán observarse en dicha Audiencia. Habiendo asimismo resuelto que todo lo perteneciente a mi Real Hacienda corra por el superintendente que tengo nombrado, quedando suprimidos todos los oficios y empleos que antecedentemente había en dicho Reyno para el manejo y administración de ella...»[7].

---

6 Las *razones* de la ocupación de Sicilia por parte de Felipe V en 1717 quedan expuestas con toda claridad en la *Carta del marqués de Grimaldo escrita a los ministros de España en las Cortes extranjeras*, BNM, Mss. 10129, hoja 487.

7 Cit. por GAY ESCODA, J. M.ª, «La genèsi del decret de nova planta de Catalunya» (segunda parte), en *Revista Jurídica de Cataluña* Nº 2 (abril/junio 1982), pp. 262-263.

Paralelamente fueron nombradas las nuevas autoridades de la Isla. Gonzalo Chacón como Virrey, Gobernador, Capitán general y presidente de la Real Audiencia, ostentaría además del gobierno administrativo, el gobierno político y judicial de la Isla. Junto a él fueron designados como ministros civiles Antonio Cala de Vargas, Regente; Sebastián Sánchez Abarca, Juan Serrano de Espejo, Pablo Palmas y Pedro Meloni. Como ministros criminales Ángel Fanari, Juan Bautista Carta, Gabriel Rojas y Juan Vázquez Agüero, ministros. Pedro Gerónimo de Quintana y Gregorio del Valle fiscales, criminal y civil, respectivamente. Francisco Salvador Pineda como Intendente. La relación incluía la participación de determinados naturales como integrantes del gobierno de la Isla, según se venía haciendo tradicionalmente[8], en ese y en otros ámbitos[9].

Enviadas las capitulaciones a Cáller, Alguer y Castillo Aragonés, las principales ciudades de Cerdeña, el Consejo de Castilla consideró que era indispensable la formación de una nueva planta definitiva del gobierno de Cerdeña, tal y como se había hecho en los otros reinos de la Corona de Aragón a medida que fueron conquistados. Según este objetivo, el capitán general y la Audiencia habían de informar al Consejo para que visto en él se pasará a las reales manos de SM para su aprobación.

Se trataba, en principio, de un modelo flexible, técnicamente realizado en el seno del Consejo de Castilla, similar a la Nueva Planta de Mallorca, que incluía una cierta participación de naturales en el gobierno de la isla. Pero esta tesis fue pronto rebatida mediante una comunicación del Secretario del Despacho de Gracia y Justicia don José Rodrigo en la que daba a conocer «de orden del Rey» la nueva planta para la Audiencia de Cerdeña, ésta similar a la de Cataluña[10] que quedaba definitivamente recogida en una real cédula, de 16 de febrero de 1719, articulada en treinta y dos capítulos.

Las razones del cambio de idea eran fijar una estrecha vinculación y subordinación de la Audiencia al Intendente. Y el conflicto entre ambas institu-

---

8 El Archiduque don Carlos de Austria, que pasaría a ser Carlos III, había prometido confirmar a Cerdeña todos los privilegios concedidos hasta Carlos II.

9 El 24 de enero de 1702 Felipe V, desde Barcelona, había ordenado al duque de San Juan, lugarteniente general en Cerdeña, que se observasen los privilegios concedidos a la ciudad de Oristano, en cuya virtud se permitía la elección de *una terna de sujetos naturales y domiciliados en ella para el nombramiento de oficiales de los tres campidanos de su distrito.* Cfr., SOLSONA CLIMENTT, F. «Documentos referentes a Cerdeña en la Sección de Manuscritos de la Biblioteca Nacional», en *VI Congreso de Historia de la Corona de Aragón* (Celebrado en Cerdeña en los días 8 al 14 de Diciembre del año 1957), Madrid, 1959, pp. 491-527. Concretamente, p. 517.

10 BERMEJO CABRERO, J. L., «En torno a los Decretos de Nueva Planta» en *Derecho y Administración en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1985, p. 81-121.Concretamente, p. 103 y ss. Este mismo autor, en un trabajo anterior «Un Decreto más de Nueva Planta», en *Revista del Departamento de Derecho Político* Nº 5 (invierno 1979-1980), pp. 129-144, cotejó el Decreto de Nueva Planta dado para Cerdeña, con el dado en 1715 para Cataluña desvelando, por vez primera, la similitud que guardan ambos decretos entre sí.

ciones se planteó pronto por cuestiones tan concretas y ordinarias como el cobro de los salarios de los componentes de la Audiencia, ante las que el Intendente (ya entonces entendido como un oficial actuante en las provincias y responsable ante el gobierno cuyas funciones rebasaban ampliamente el ámbito fiscal) mantuvo una postura cerrada e inflexible. La sutilidad del cambio consistía en el carácter puramente centralizante que había adquirido la figura del intendente, nombrado por el gobierno y directamente responsable ante él.

En efecto, fue en 1718 cuando el Cardenal Alberoni, y don José Patiño como ministros de Felipe V, inspirándose en el modelo francés, decidieron que los intendentes tenían que ser restablecidos sobre una nueva base[11] e instituidos en el organigrama de la Administración española:

> [...] La idea de que el Intendente, un Contador, y un pagador formen en cada provincia como un pequeño tribunal de hacienda con subordinación al Consejo de Hacienda, y con conexión y correspondencia con el Tesorero General, parece admirable, porque sin separar los miembros de la cabeza, se logran dos cosas. La primera, que los pueblos pagan y tienen sus cartas de pago sin salir de la provincia, la segunda, que las tropas que en ellas tienen que cobra, no necesitan acudir a la Corte por libramientos»[12].

De acuerdo con esta idea fue publicada la *Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el restablecimiento y instrucción de Intendentes de Provincias y Exércitos*[13].

De forma esquemática y, a modo de síntesis, una primera reflexión sobre el tema puede avanzar las siguientes conclusiones:

— Que la Nueva Planta en Cerdeña supuso la consolidación de su dependencia de la Monarquía Hispánica, iniciada ya en el siglo XIV, expresada fundamentalmente a través de la apropiación de los impuestos antiguos (incrementados en su mayoría) y la introducción de otros nuevos, y del control militar del territorio sardo, de notable importancia estratégica.

— Que ese primordial objetivo pudo lograrse gracias a dos factores principales: la adaptación de las instituciones y la complacencia de la nobleza, en la medida en que la Nueva Planta no significó cambio sustancial alguno en la articulación propia de la formación social sarda. La nobleza insular no sólo conservó su poder económico y sus formas de explotación características en las baronías, sino que agudizó los índices de explotación que ejercía sobre la población, eminentemente campesina.

---

[11] Sobre la evolución de la figura del intendente, KAMEN, H. «El establecimiento de los Intendentes en la administración española», en *Hispania* Nº 9 (1964), pp. 369-395.

[12] Citado por, KAMEN, H. «El establecimiento de los Intendentes...», en *Hispania,* Nº 9 (1964), p. 375.

[13] *Id. Ibid*, p. 375.

— La dependencia, no obstante, afectó a toda la formación social sarda y, también a la clase dominante, que se vio privada en gran parte del omnímodo poder detentado hasta entonces en la isla para controlar la vida política y las instituciones ya que si bien se les otorgó buena parte del poder municipal, se les relegó definitivamente de su participación en las instituciones del poder central al quedar configurada con la Nueva Planta la Audiencia y con la superposición del Intendente.

— Pero, los intentos para castellanizar forzosamente a la Isla en todos los órdenes que se iniciaron abiertamente tras la Guerra de Sucesión, tuvieron en Cerdeña un corto alcance al pasar en 1720 a la órbita de la casa de Saboya.