

VI

LA CIRCULACION DE DISPOSICIONES GENERALES POR EL METODO DE VEREDAS EN EL ANTIGUO REGIMEN

Una de las grandes dificultades con que se enfrentaban los gobernantes del Antiguo Régimen consistía en establecer comunicación entre los diversos órganos de la Monarquía distribuidos territorialmente. A la amplia base geográfica se añadía la estrechez e imperfección de los medios de comunicación disponibles. Ni la difusión de la imprenta, ni la red de comunicaciones postales bastaban para cubrir la anchura del territorio, incluso en el más reducido espacio de la propia Península. Había lugares —sin contar los más aislados y de difícil acceso—, adonde ni siquiera llegaba el correo, y que necesitaban un mínimo de información oficial. Y algo parecido sucedía a la hora de aplicar ciertas medidas ejecutivas o de tipo tributario.

Como es fácil suponer, se venía utilizando a lo largo del tiempo el procedimiento de encargar a una determinada persona la entrega directa y a mano del texto oficial de que se tratase. Procedimiento rudimentario y sencillo en apariencia, pero que entrañaba a su vez múltiples dificultades.

Desde muy pronto empezaron a menudear las quejas de particulares y organismos oficiales motivadas no sólo por la imperfección del sistema, sino por la amplia serie de abusos a que se prestaba ese sistema. Pero la Administración siguió comunicándose con los lugares más alejados a través de una serie de personas encargadas del envío directo de la documentación que formaban a modo de una red de comunicación oficial a lo largo y ancho del territorio. Hubo proyectos de renovación de todo el sistema, como tendremos ocasión de comprobar; pero en buena parte los proyectos fueron un fracaso.

Tal sistema de comunicación en nuestro Antiguo Régimen fue conocido generalmente con el término «vereda». La documentación oficial habla del «medio» o «método» de vereda para referirse a esas entregas directas, y en mano, de la documentación cursada oficialmente, al cuidado de un conductor o veredero. Y no sólo en Cataluña, donde alcanzó un alto grado de estructuración el sistema, sino a lo largo de toda la Península (1). El término vereda se usaría asimismo para re-

(1) El tema de la circulación de órdenes a través de verederos ha sido recientemente estudiado en relación con Cataluña por el profesor Sebastián Solé i Cot en uno de los apartados de su tesis doctoral. En la VI Semana

ferirse al escrito por el que se autorizaba al conductor o veredero a cumplir su encargo o cometido oficial.

No hay duda de que el sistema tenía una aplicación general, como señalan nítidamente diversos datos a partir del XVII —por no remontarnos a etapas anteriores—. Así, un tratadista de tanta influencia como La Ripia no olvidará exponer «la forma de despachar veredas» (2), tan utilizadas en el ámbito fiscal, y muy especialmente en el reparto del servicio de millones (3); otro ejemplo: en las numerosas concesiones de villazgo suelen señalar las aldeas haber cumplido con su obligación de comunicarse con la capital a base de veredas (4). Y hasta se conserva algún formulario, con una especie de «modelo» para redactar documentos tocantes a veredas (5).

Aunque el sistema se basaba fundamentalmente en usos y tradiciones, no faltaban algunas normas de tipo general sobre el tema, en buena parte recogidas en la denominada colección de providencias sobre propios y arbitrios, al estar tales bienes municipales en principio adscritos a la financiación de las veredas (6).

Con el tiempo los defectos, imperfecciones y abusos no hicieron

de Historia del Derecho el profesor Solé presentó los resultados de su investigación e instó a los asistentes a una más amplia consideración del tema en relación con toda la Península, al no haber encontrado más noticias sobre veredas que las tocantes a Cataluña. En el coloquio que se abrió a continuación tuvo ocasión de apuntar algunos datos sobre el particular referentes a la Corona de Castilla, citados sobre la marcha y en términos muy generales y aproximativos. Más tarde, en conversación con mi buen amigo el profesor Solé, llegamos a la conclusión de lo interesante que sería acometer algún trabajo sobre el particular, siquiera fuera breve y a modo de aproximación. Tal viene a ser lo que he intentado hacer ahora con estas rápidas notas. (Se ha publicado un resumen de la tesis del profesor Solé, *La governació general del Principat de Catalunya sota el règim de la nova planta 1716-1808. Una aportació a l'estudi del procediment governatiu de les darreries de l'Antic Règim* [Barcelona 1982]).

(2) J. DE LA RIPIA, *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales* (Madrid 1676), cito por ed. de 1736, fol. 289.

(3) Lo mismo sucede con la nueva imposición del papel sellado. En las disposiciones tocantes a la materia se llegará a decir.

«El porte de la conducción es el mismo, ora sea que pase por el Consejo de Cruzada esta administración o guardando la forma que se tiene en las demás que tocan al servicio de millones, que los despachos los envían las ciudades por veredas escusando, quanto se pueda causar costas, que es lo propio que harán en los papeles sellados».

(4) Ejemplos en la concesión de villazgo a Peralejo (AHN, *Consejos*, leg. 6924-88) y Puebla de Guzmán (AHN, *Consejos*, leg. 6924-77).

(5) El formulario en AHN, *Estado*, libro 792. Se trata de un «Auto para que los escribanos exhiban las veredas y comisiones».

(6) El título XVI del libro VII de la *Novísima Recopilación*, dedicada a los propios y arbitrios, contiene varias referencias al tema de veredas. No hace falta decir que cabría acudir a las disposiciones originales. Sirva de ejemplo la circular enviada por el Consejo de fecha 25 de mayo de 1773, que puede verse incorporada en otra disposición posterior en AHN, *Reales Cédulas*, número 2450.

más que agrandarse. Y ya en el siglo XVIII, el entramado de las veredas, con todo su casuismo y complejidad, se convertirá en un verdadero problema, al que había que poner pronto remedio. En algunos círculos oficiales y de opinión se tenía muy claro que el sistema funcionaba mal, resultaba caro y se prestaba a múltiples abusos, empezando por los cometidos por los propios verederos. Y en tal sentido el Consejo de Castilla, como máximo organismo responsable, se vio obligado a intervenir en diversas ocasiones y no siempre en conformidad con unos mismos planteamientos.

Ya en 1766, para mejorar los dispositivos empleados, se cursaron desde el Consejo de Castilla órdenes a las Audiencias y Chancillerías a fin de tener previamente dispuestas las necesarias copias de los despachos que habían de portar los verederos; pero la propuesta se vio limitada en su aplicación por la escasez de fondos disponibles (7).

Unos años después volvió el Consejo a abrir nuevos expedientes, asimismo de carácter general, aunque con un mayor decidido impulso y coordinación (8). Brindaría la ocasión para abrir el expediente un caso incidental, planteado en la ciudad de Trujillo, sobre comunicación por veredas de un indulto concedido por el rey, que sería aprovechado por el fiscal del Consejo para proponer un plan de reforma de tipo técnico. En opinión del fiscal era muy importante llevar hechas las copias desde la capital, en lugar de esperar a hacerlas al pie del lugar, obligando a detenerse al veredero, o lo que era más arriesgado, fiándolo todo a la simple exposición oral del veredero (9).

Por lo demás, como en el Consejo de Castilla no se disponía de información suficiente sobre la distribución territorial de las veredas, el fiscal proponía se recabasen los oportunos datos de los distintos organismos dependientes del Consejo, para poder planificar con la detenida reflexión (10). Fueron aceptados en el Consejo los puntos

(7) Con tal motivo se abrió en 1768 un «expediente sobre el modo de comunicar órdenes generales». El expediente figura entre la amplia documentación sobre veredas conservado en AHN, *Consejos*, leg. 3.127, que iremos citando en las notas siguientes.

(8) «Expediente promovido en virtud de acuerdo del Consejo sobre el modo de comunicarse a las justicias de los pueblos del reino ejemplares de las circulares, para que las tengan literales y puedan ejecutarlas y observarlas debidamente; y sobre el modo de percibir el coste de la impresión». Año de 1773 (en AHN, *Consejos*, leg. 3.127), mientras no se diga lo contrario, los expedientes que seguiremos citando, pertenecen a este legajo, por lo que no haremos referencia a su signatura. Bastará en principio hacer referencia a las fechas de los legajos para dejar reflejada la documentación.

(9) El informe del fiscal lleva fecha de 5 de mayo de 1772 (en *Expediente* [1773], fol. 8v-10).

(10) Se pedían en concreto «listas de los pueblos de sus respectivos distritos con distinción de los que son cabezas de partido, de los que en cada uno de estos se comprende, tocante a su distrito, incluso el destino de las órdenes»; información que se redactaría a través de las oportunas remisiones de informes por parte de las Audiencias y Chancillerías.

de vista del Fiscal y se pidió información a los organismos competentes, Audiencias y Chancillerías (11).

Pero las órdenes del Consejo se cumplieron parcialmente (12). Sólo unos cuantos organismos facilitarían la información recabada. Y no por ello el Consejo dio muestras de impaciencia o de reiterar las órdenes incumplidas. Daba la impresión como si en el Consejo el tema de la reestructuración de veredas fuera quedando en un segundo plano o hubiera dejado de resultar tan urgente.

En cualquier caso, por orden circular cursada a los intendentes, se recordaron las normas a seguir sobre veredas: que en lo posible se excusasen gastos; que sólo se acudiese a las veredas a falta de correo y siempre con carácter excepcional; y así otros casos por el estilo, repetidos una y otra vez en la documentación oficial (13).

Pasaría el tiempo sin que se produjesen novedades dignas de reseñar, hasta que a uno de los corregidores —el de Avila—, ante el desorden y falta de perspectivas que se advertía en las veredas de su circunscripción, se le ocurrió elevar una representación con propuesta de mejoras. Y al no obtener resultados concretos, volvió con nuevas y más puntuales representaciones (14). Pero aún mayor efecto alcanza-

(11) A tenor del informe fiscal, el Consejo mandaría pedir relaciones a las Audiencias y Chancillerías, con el encargo de que señalasen «el modo más fácil y conveniente para percibir el coste de la impresión de los ejemplares que se remiten a cada partido para sus respectivos pueblos».

(12) Sólo en parte fue cumplida la orden del Consejo. La primera en remitir las listas y el informe fue la Audiencia de Canarias. Una lista breve, isla por isla, con sus autoridades y lugares correspondientes. En cuanto a los gastos de impresión, se dividirían por mitad entre las cabezas de partido y los respectivos lugares. Vino luego el informe de la Audiencia de Galicia; informe mucho más amplio y detallado. Y no hubo más envíos en esta ocasión.

(13) «Pieza de los informes hechos por los intendentes del reino en cumplimiento de la orden del Consejo que se les comunicó por la Contaduría General de propios en 10 de Octubre de 1786 sobre arreglo de veredas y establecimiento de un método que evite su duplicación y los excesivos gastos que con este motivo se ocasionan a los pueblos».

En este amplio expediente se contienen los datos sobre organización de veredas y mozos de escuadras de Cataluña que, en base a otros archivos, han sido manejados por el profesor Solé.

(14) Por una primera representación de 8 de octubre de 1784, el corregidor de Avila pide remisión directa de ejemplares para que los verederos puedan entregar los despachos sin necesidad de detenerse en cada lugar, en donde faltan además personas que sepan escribir «que muchos de ellos no tienen persona que sepa escribir, más que el cura». El Consejo, tras las oportunas consultas con la Contaduría General de propios y arbitrios, se limitó a enviar al corregidor una copia de la colección de disposiciones sobre propios y arbitrios, en las que se establecían reglas sobre las veredas, para que las tuviera presentes el corregidor (29 enero 85). A pesar de lo cual al año siguiente volvería el corregidor a la carga, abundando en los aspectos expuestos con anterioridad (5 febrero 85). Pero el informe fiscal fue contrario a sus puntos de vista, frente a los planteamientos del corregidor, demasiado innovadores, e incluso más costosos (2 marzo 85). A pesar de lo cual el Consejo instó al Corregidor a que enviase las noticias que en su día se pidieron a

ría un anónimo escrito sobre el particular, que llegó a oídos del rey. Ya no podía el Consejo sortear el tema, tras haber ordenado el rey que el anónimo fuese examinado en el Consejo (15).

De nuevo se volvieron a pedir informes a las Audiencias y Chancillerías, incluso a aquéllas que ya los habían remitido en su día (16). ahora sí se fue completando la documentación con nuevas propuestas de mejoras. Pero el tiempo pasaba y las soluciones concretas en el terreno de los hechos no llegaban. Ya en pleno siglo XIX intervendrían las Secretarías de Estado y del Despacho para activar la reforma de veredas. Esta vez el punto de partida había sido un plan elevado al rey para reorganizar el sistema; plan que en medios oficiales fue valorado positivamente. Recibido el plan en el Consejo, pasó a informe del fiscal, que resultó asimismo muy favorable.

Pero no parecen haberse tomado medidas de carácter general. Con la entrada de las tropas napoleónicas y el inicio de la etapa constitucional, el tema quedaría para mejor ocasión.

A la vuelta de Fernando VII, con la reinstauración de los Consejos, de nuevo surgieron las viejas preocupaciones y los intentos de mejorar o sustituir el sistema de veredas.

las Audiencias y Chancillerías (9 abril 85). De nuevo volvería el corregidor de Avila a insistir en sus planteamientos en escrito de 20 de abril del 85.

«Expediente causado en el Consejo sobre el modo de comunicarse las veredas a los Poderes del Reyno de las órdenes circulares evitando su duplicación y excesivos gastos que con este motivo se ocasionen»[1784]).

(15) El anónimo está fechado en Madrid a 26 de julio de 1786. Al lado de las críticas, el escritor anónimo apunta diversas reformas. La participación del Consejo en el examen del anónimo, según las indicaciones del rey, se ajustaría a los términos de la siguiente comunicación:

«Enterado el rey del adjunto anónimo del lugar de Nambroca, jurisdicción de Toledo, sobre los graves perjuicios y gastos que se ocasionan a dicho lugar con el método de las continuas veredas que despachan el corregidor, yntendente y coronel de milicias de la capital, ha resuelto S. M. que dicho anónimo se lleve por mí al Consejo para que este Tribunal haga el uso que estime conveniente. Y en su cumplimiento paso V. merced el referido anónimo con el documento que acompaña para el fin que S. M. se ha servido mandar. Dios guarde a vuestra merced muchos años. Madrid, 2 de junio de 1787».

Entre tantas quejas y reclamaciones, expuestas en muy diversos escritos, del que es un ejemplo el anónimo que acabamos de citar, quedaba probada la escasez de medios para pagar los crecidos gastos de los verederos, no siempre puntuales y respetuosos con los usos y tradiciones. Muchos verederos querían cobrar su jornal, no en función de cada viaje, sino a tanto por copia, procurando acumular copias en cada viaje. Y si los del lugar no querían quedarse con copia, se limitaban a dar sucinta noticia de su encargo y a exigir el correspondiente resguardo.

(16) El Consejo pedía ahora la opinión de los altos organismos dependientes sobre la posibilidad de hacer las impresiones de las circulares en las circunscripciones territoriales en vez de hacerlas directamente en Madrid.

Se abrió asimismo un expediente especial para los intendentes.

En esta segunda fase se recibieron nuevas listas sobre demarcaciones y lugares dependientes.

Por de pronto los proyectos no cesaban de llegar hasta el Consejo, procedentes de muy diversas instancias: corregidores (17), alcaldes mayores (18), gobernadores (19) enviaban sus representaciones, sin que faltasen los de los propios ayuntamientos (20) o de otras figuras institucionales (21).

En el Consejo se iban abriendo expedientes con las propuestas. Pero tampoco se acometió una reforma en profundidad.

Cuando en 1834 se suprimieron los Consejos y el Antiguo Régimen tocaba a su fin, fueron guardados los expedientes sin haber ido más allá de una mera enunciación de propósitos. Sólo Cataluña se había adelantado, en forma puntual y realista, sin dejar los programas en mera letra muerta (22).

Y, ya para terminar, conviene recordar que en principio la comunicación por veredas se adaptaba a los esquemas jurisdiccionales de los diversos territorios. Sólo que esos esquemas no guardaban uniformidad de unos a otros casos. De ahí la dificultad de cualquier intento de planificación desde la capital.

El Consejo de Castilla enviaba las disposiciones de tipo general a las Audiencias y Chancillerías. Y desde allí los altos tribunales las hacían circular a las cabezas de jurisdicción, de donde, a su vez, se comunicaban al resto del territorio.

Pero esta aparente uniformidad quebraba al pasar de un escalón a otro, y de uno a otro territorio. Lo cual no tiene nada de extraño, dada la compleja distribución territorial de la España del Antiguo Régimen.

Basta examinar, para comprobar tamaña complejidad, las listas o relaciones enviadas por las Audiencias y Chancillerías a las que ya nos hemos referido. Ni siquiera la circunscripción de una misma Audiencia o Chancillería responde a similares planteamientos.

(17) Corregidores de Ronda (1817), Valencia (1819) y Ubeda (1824).

(18) En 1818 envían escritos los alcaldes mayores de Peñaranda de Bracamonte, Menasalvas, Malagón y Curiel. Lo mismo sucede con algunos alcaldes ordinarios.

(19) En 1816 sucede lo mismo con el gobernador de las cuatro villas de Santander, en 1817 con el gobernador de Martos, y en 1819 con el de Cádiz.

(20) Ayuntamientos de Pedroches de Córdoba (1818) y Moguer (1819) Asimismo «La ciudad y el intendente de Sevilla sobre circulación de veredas» (1819).

(21) Así, «El procurador general de Astorga sobre circulación de veredas» (1818) o «El contador principal de la provincia de Cuenca sobre circulación de veredas» (1810) o «La Junta de Propios [de los Molares] sobre circulación de veredas» (1819), según indican en unos y otros casos las portadillas de los expedientes.

En los diversos escritos que venimos citando en estas últimas notas, se repiten análogos planteamientos: que se excusen en lo posible los gastos, que se agilicen las reformas, que se unifiquen y racionalicen los mecanismos de difusión. Y así sucesivamente. Son planteamientos por lo general ya conocidos en los que se vuelve a insistir una y otra vez.

(22) Tal como ha estudiado el profesor Solé.

En el caso de la Audiencia de Galicia —por tomar de ejemplo la lista más detallada y puntual de las recibidas— la diversidad no puede ser mayor. La provincia de La Coruña sólo tiene un partido, la propia capital, con 134 lugares dependientes, mientras las demás provincias comprenden diversos partidos muy distintos entre sí, tal como se advierte a continuación.

Provincia de Lugo con 153 jurisdicciones y cotos principales; más 259 cotos «agregados, reducidos e inmediatos». Oscilan las primeras del 1 al 11; los segundos del 1 al 14. Las jurisdicciones y cotos principales se agrupan en seis grandes zonas, denominadas «veredas».

Provincia de Tuy, aparece dividida en 20 partidos, con adscripción de lugares, que van del 2 al 37 (entre villas, cotos, aldeas y feligresías agregadas, con predominio de las feligresías), sin guardar graduación.

Provincia de Orense. Se trata de la provincia más subdividida, conforme a tres grandes criterios: jurisdicciones o cotos, feligresías enteras, y partes de feligresías. El número de feligresías varía de 1 a 33; y el de subfeligresías de 1 a 17.

Provincia de Betanzos, comprende la capital, con su corregidor y 51 lugares dependientes. En cuanto al resto de la provincia está compuesta de 9 jurisdicciones, 41 cotos y 6 villas. Hay un alfoz, «El Ferrol», y 7 condados. Los lugares dependientes varían de 1 a 27. Algunos cotos quedan agregados a demarcaciones muy amplias.

Provincia de Mondoñedo, con 25 jurisdicciones y 27 cotos. No hay listas de lugares dependientes. Por lo demás, en ocho ocasiones los órdenes no se comunican directamente a los lugares cabeza de jurisdicción, sino a través de otras demarcaciones jurisdiccionales.

Aunque no todo el panorama resultara tan complejo, se comprende la falta de ímpetu y confianza a la hora de acometer las reformas. Habría que esperar a que entrase en juego una técnica más depurada y se perfeccionasen los medios de comunicación.

JOSÉ LUIS BERMEJO CABRERO