

Instauración dinástica y reformismo administrativo: la implantación del sistema ministerial

María Victoria López-Cordón

and similar papers at core.ac.uk

provided by Dipos

Resumen

La autora presenta los cambios administrativos que ocurrieron con los primeros Borbones. Son un anuncio de las líneas políticas del siglo XVIII que ven fracasar el sistema de consejos frente a la creciente importancia de las secretarías, lo que condujo a un proceso de afirmación ministerial, emblema de un modelo administrativo más unitario y ejecutivo.

Palabras clave: Siglo XVIII, administración, secretarías de Estado, consejos, gobierno, Borbones.

Resum. *Instauració dinàstica i reformisme administratiu: la implantació del sistema ministerial*

L'autora presenta els canvis administratius que s'esdevingueren amb els primers Borbons. Són un anunci de les línies polítiques del segle XVIII que veuen fracassar el sistema de consells enfront de la creixent importància de les secretaries, la qual cosa va conduir a un procés d'afirmació ministerial, emblema d'un model administratiu més unitari i executiu.

Paraules clau: Segle XVIII, administració, secretaries d'Estat, consells, Govern, Borbons.

Abstract. *Dynastic restoration and administrative reforming policy: the implantation of the ministerial system*

The author presents the administrative changes that happened with the first Bourbons. They are an announcement of the political lines of 18th century that see fail the system of Councils as opposed to the increasing importance of the secretariats, which lead to a process of ministerial affirmation, emblem of an administrative model more unitarian and executive.

Key words: 18th century, administration, secretaries of State, councils, government, Bourbons.

Sumario

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1. Introducción | 4. Al servicio del rey |
| 2. El eje del nuevo sistema:
la Secretaría del Despacho Universal | 5. Los primeros ministros de Felipe V |
| 3. La definición de competencias | 6. Conclusiones |

1. Introducción

La Guerra de Sucesión propició un cambio sustancial en la estructura y en el sistema de gobierno de la monarquía española. Su carácter confederal se conmovió profundamente, siendo paulatinamente sustituido por un modelo centralizado en el que la voluntad real se hizo omnipotente, siguiendo las pautas de la experiencia francesa. Desde una perspectiva cronológica, los resultados de este proceso son inequívocos, pero no resulta tan clara la intencionalidad del mismo, dividiéndose la crítica histórica entre aquellos que atribuyen a la circunstancia de la guerra, y al deseo de castigar a los rebeldes, la responsabilidad de esta mutación y aquellos otros que, aún reconociendo la oportunidad que proporciona el conflicto, consideran que la nueva dinastía tenía, desde los primeros momentos, una voluntad decidida de afirmar su autoridad sobre reinos e instituciones. Así, al respeto mostrado inicialmente por Felipe V, se contraponen las instrucciones precisas que Luis XIV enviaba a los servidores de su nieto y la negativa opinión que este monarca tenía del funcionamiento del gobierno español, al que reprochaba seguir todavía en «manos de los jueces», en detrimento de la autoridad real (Ozanam, 1997: 181). ¿Dos dinastías y dos concepciones políticas distintas, tal y como normalmente se sostiene? O por el contrario, ¿la voluntad de escarmiento prevalece sobre cualquiera otra consideración, sobre todo a partir de 1705? No es fácil decidirse por unos u otros argumentos porque, si bien es cierto que muchos textos de los primeros años de Felipe V manifiestan el deseo expreso de conformar los distintos modos de gobernar «al de Castilla» y, en informes y decretos, se reitera la idea de evitar cualquier cauce que favorezca «la altivez» de los súbditos, no lo es menos que, las consecuencias últimas de esta política, quedaron limitadas a los territorios aragoneses, y que las fundadas críticas que muchos filipistas hacían del sistema castellano, fue un acicate para innovar y no copiar, tal y como se puso de manifiesto en el caso catalán. Allí, una vez conquistada Barcelona, se impuso efectivamente una «nueva planta», obrando como si el Principado no tuviera «gobierno alguno», aunque, sin embargo, se actuó no con precipitación, sino siguiendo los modelos deliberativos tradicionales, es decir, mediando consultas y elaborados informes. Aunque quizás, para vislumbrar cuál hubiera sido el porvenir del sistema austracista sin la guerra, la verdadera incógnita sea saber qué hubiera pasado de triunfar el archiduque Carlos y en qué sentido hubiera dinamizado el anquilosado aparato que le legaban sus antecesores, habida cuenta la trayectoria efectiva de su reinado en el Imperio.

La disolución de la Corona de Aragón como conjunto histórico orgánico, con ser la más sustancial, o si se prefiere, la más drástica de las decisiones tomadas, por afectar a instituciones, territorios y súbditos, no fue sin embargo la única modificación en que se vio envuelta la Monarquía, sino que, por los mismos años, se decretaron muchas otras «nuevas plantas» que afectaron a distintas instancias de gobierno. Y es que, en cierto sentido, a lo que asistimos durante la primera etapa del reinado de Felipe V no es sólo a una encarnizada contienda civil y dinástica, y a la difícil cicatrización de sus consecuencias, sino a una incruenta lucha por el poder en el seno de los propios filipistas, entre quienes querían sólo instaurar un rey y aquellos otros que veían en la conflictiva coyuntura la oportunidad para intro-

ducir profundos cambios. Tres hechos muy significativos favorecieron las aspiraciones de los que se inclinaban por esta última opción: en primer lugar, las necesidades generadas por la propia guerra, tanto económicas como organizativas, y la incapacidad material de responder adecuadamente a ellas; después, la renovación de los cuadros dirigentes, debida tanto a la llegada de oficiales franceses como al rápido ascenso de otros españoles de segunda fila, decididos a ocupar el espacio vacío que la deserción de importantes sectores de la gran nobleza estaba produciendo en la Corte; y, por último, el dismantelamiento territorial de la Monarquía, causado no sólo por la defección de la Corona Aragonesa, sino por la pérdida de los territorios europeos consagrada en Utrecht. Así, desde 1703 se pone en marcha un proceso que tiende no a derogar, sino a superponer, o a transformar desde dentro muchas instituciones, alterando sus características o vaciándolas de poder. Se busca establecer un modelo de gobierno más ágil y más directo, en el que todo confluya en la figura del soberano, vértice y fundamento último de todo el sistema. Se quiere entronizar un rey más absoluto, no porque lo dijera la teoría, bastante parca en sus enunciados en estos momentos, ni porque el nuevo príncipe se sintiese inclinado a actuar personalmente, sino porque se habían debilitado los mecanismos políticos y jurisdiccionales que detentaban ciertas instancias y las nuevas que surgían respondían a otro tipo de planteamientos. Este es el contexto en el que hay que entender el triunfo de las secretarías sobre los consejos y en el que cobra sentido la personalidad de los hombres que las sirvieron.

Sin duda, como tan reiteradas veces se ha repetido, el ejemplo y la voluntad de Luis XIV no fue un elemento ajeno a este proceso, pero también jugaron un importante papel los precedentes fallidos del periodo anterior y el apoyo incondicional de personas y grupos del entorno real identificadas con estos proyectos y deseosas de colaborar en ellos.

2. El eje del nuevo sistema: la Secretaría del Despacho Universal

Durante el reinado de Carlos II el anquilosamiento del sistema de consejos se fue agravando, acumulándose los asuntos y papeles en sus secretarías y dilatándose las resoluciones en un cúmulo de conflictos de procedimientos y jurisdicción. Las mismas disposiciones testamentarias de Felipe IV y los avatares propios de una minoría de edad, explican la proliferación de juntas que sirven para canalizar la mayoría de los negocios importantes del momento, especialmente los financieros y los relativos a la gobernación del reino. Más tarde, tanto el gobierno de D. Juan José de Austria como los de Medinaceli y Oropesa siguieron siendo pródigos en la creación de estos organismos, llegándose a proponer, en vísperas del fallecimiento del rey, que sustituyesen formal y orgánicamente la labor de los consejos. Esta fue, al menos, la idea del marqués de Leganés, que propugnaba una reforma radical de la administración central y a quién se acusó de «querer ser francés» y de intentar mandar «aquí y allá», introduciendo «mudanzas» poco fundadas (Baltar, 1998: 144; Maura, 1943, III: 364). Su proyecto fue rechazado, pero como no hubo alternativa, la maquinaria administrativa de la Monarquía prácticamente se paró, adecuando su ritmo al agónico pulso del rey.

Tan sólo, en estos delicados momentos, la Secretaría del Despacho Universal, regentada por Francisco Ubilla y Medina, mantenía cierta actividad, tanto porque sus funciones se realizaban al margen de los consejos, como porque su titular era miembro de la Junta de Gobierno entonces existente que se ocupaba de despachar los asuntos más perentorios. Las rivalidades y los «partidos» de aquel reinado fueron convirtiendo al titular de este cargo en una figura clave, dotada de gran estabilidad, cuyo peso específico en el funcionamiento de la Monarquía iba mucho más allá de su significación estrictamente administrativa. Su propia existencia respondía a una doble necesidad, burocrática, por un lado, debido a que de él dependía la resolución formal de todos los papeles, y más funcional por otro, ya que en su oficina situada en los bajos del Alcázar, recibía información por distintos conductos y podía agilizar trámites, integrando, como nadie más podía hacerlo, territorios y competencias. Ubilla no llevaba mucho tiempo en su puesto cuando murió Carlos II, pero era un buen conocedor de los mecanismos del poder, tanto por sus largos servicios burocráticos como porque había vivido de cerca las intrigas que rodearon la sucesión, hasta el punto de ser él quien extendió el último testamento (PAPE, Escudero, 1974, I: 277; Martínez Robles, 1987: 198). Había obtenido el nombramiento después de una serie de secretarios bastante anodinos que se habían sucedido entre 1691 y 1697 y, si bien, su perfil profesional no era muy distinto, su consideración personal era mucho mejor.

No formó parte ni de la última Junta de Gobierno de este monarca, ni de la de Regencia constituida hasta la llegada del nuevo rey, pero como se movía bien en los distintos círculos cortesanos y tenía fama de hombre eficaz y con capacidad de trabajo, nada más llegar Felipe V a Madrid, pasó a formar parte del Consejo denominado de Despacho o de Gabinete que entonces se formó (Barrios, 1984: 177). Tal nombramiento no se debió a especial entusiasmo por los Borbones, considerado por algunos como bastante tibio, no a la importancia efectiva del cargo que desempeñaba cuya continuidad se consideraba imprescindible asegurar (Escudero 1974, I: 287). De hecho, el nuevo organismo, más que un remedo de su homólogo francés, era una ampliación a otros miembros, (el cardenal Portocarrero y D. Manuel Arias, entonces presidente del de Castilla) de la relación y el modo de trabajo existente entre el monarca y el secretario. Se consideraba que, si se mantenía el procedimiento habitual, el contraste entre la inexperiencia de uno y la veteranía del otro podría ir en menoscabo de la autoridad real (Kamen, 1974: 101). Y es que las apariencias en estos primeros momentos se cuidaron al máximo, como prueba el hecho de que, aunque el embajador francés Harcourt asistiese con frecuencia a estas reuniones, nunca lo hizo como miembro de propio derecho, sino con carácter extraordinario y con el pretexto, más o menos fundado, de servir a Felipe V de intérprete (Escudero, 1979, I: 32).

Ubilla acompañó al rey en su viaje a Cataluña para recibir a la reina María Luisa y le siguió después a Nápoles, actuando siempre de nexo entre la administración y el monarca. Tras la dimisión de Portocarrero en 1703 su posición se afianzó, ya que para evitar el descontento que generaba la constante presencia de los consejeros franceses se decidió volver al sistema anterior de que el rey tratara sólo con el secretario de Despacho Universal. Pero el problema, entonces, fue que, debido a la atonía de los consejos, la cantidad de papeles que pasaban por sus manos era tan

grande, ni él ni su reducida oficina podían atenderlos debidamente. Para solucionarlo hubo que introducir una importante novedad, la de repartir los asuntos por materias, encargando parte de su tramitación a otra persona. Se eligió para ello al marqués de Canales, D. Manuel Coloma y Escolano, un hombre cercano a Orry cuya influencia en estos momentos era creciente y que, sin ser formalmente secretario, despachaba directamente con el rey y se ocupaba de todo lo relativo a la guerra. La Secretaría nunca llegó a dividirse formalmente, manteniéndose una única oficina y la medida fue sólo temporal, pero la experiencia es significativa de la tendencia hacia la diferenciación en materias que se impondrá poco tiempo más tarde. No eran sólo estas indeterminaciones las que frenaban la consolidación de la Secretaría del Despacho como eje de la acción gubernamental. Contra ella estaban los grandes que se sentían postergados por el creciente papel de los burócratas y que buscaban recuperar su influencia restaurando el debilitado poder de los consejos (Escudero, 1976, I: 294). Más compleja era la actitud que mantenían los asesores franceses que rodeaban al nuevo rey, que no sabían muy bien a que atenerse en relación con esta institución. Luis XIV había recomendado gobernar con secretarios, pero evitando siempre convertir a cualquiera de ellos en primer ministro. Por otra parte, unas veces para arropar la presencia del embajador francés y otras para justificar influencias demasiado directas que levantaban suspicacias, se venía propiciando la formación de juntas o consejos más o menos restringidos, cuya composición daba entrada a estos personajes junto a otros miembros de la nobleza española.

Coincidiendo con la salida de Orry de la Corte, Ubilla volvió a recuperar el control global de la Secretaría pero no por mucho tiempo, ya que, finalmente, la necesidad de agilizar la expedición de los negocios se impuso sobre otras consideraciones, abriendo vías de renovación, una de las más importantes de las cuales fue la división efectiva de la Secretaría del Despacho en dos por Real Decreto de 11 de julio de 1705. La medida supuso el cese de D. Antonio de Ubilla, que fue sustituido por dos hombres de experiencia y cometidos desiguales, José de Grimaldo y Pedro Fernández Campos, marqués de la Mejorada. Venía respaldada con el parecer del nuevo embajador Amelot y de Orry, que había vuelto otra vez a España y era la expresión más clara de la influencia de que gozaban. Los nombramientos, por otra parte, habían recaído también en personas de su confianza.

Protagonista más o menos activo en todo este proceso, sobre la personalidad del secretario cesante nos han llegado juicios contradictorios de sus contemporáneos. Para unos, como Saint Simon, era un hombre honesto, dotado de capacidad y penetración para los negocios (Escudero, 1976, I: 287), pero para otros no era más que un simple intermediario, un burócrata, al que le pasaban desapercibidos los verdaderos problemas de Estado (ibídem, 293). Tampoco faltaban los que le tachaban de estar sólo interesado en conservar su puesto, destacando como su mayor mérito su gran habilidad para sortear las influencias que le eran contrarias. Esta fue la versión que recogió Baudrillart que, aun reconociéndole buenas cualidades, le acusaba de querer enriquecerse y elevarse a toda costa, de manera que,

[...] si l'intérêt du roi et celui de Rivas eussent toujours été d'accord, nul n'eût été meilleur ministre (Baudrillart, I: 220).

Sin duda, en estos juicios hay mucho de «pasión nacional», pues lo que sí parece es que siempre estuvo algo receloso de que los franceses se arrogaran tantas competencias. Lo cual, en un hombre que vivió tan de cerca la crisis sucesoria, no debe de extrañar. Por otro lado, el puesto mismo que desempeñaba le obligó a conocer bien las intrigas e influencias que se sucedían en el entorno real, enseñándole a cuidar de sí mismo. Nacido en 1643 e hijo, a su vez, de un secretario de Estado, se incorporó con apenas 18 años al servicio real, desarrollando, por tanto, una gran parte de su vida activa bajo el último Austria. Comendador, caballero de Santiago, secretario de Estado, consejero de Indias y, finalmente, marqués de Rivas, en poco más de dos años, la ascensión social de este personaje es fruto, sin embargo, de sus servicios a la nueva dinastía. A partir de 1705 en que cesó como secretario del despacho y hasta su muerte, ocurrida en 1726, Ubilla tuvo un cómodo retiro como camarista de Indias, sin más sobresaltos que la salida de la Corte de Madrid en 1706 y en 1710 y las posibles consecuencias de su equívoca actitud en el primero de aquellos acontecimientos, que le ocasionó una suspensión temporal, sin consecuencias posteriores (San Felipe, 1957: 115; 208-210; PAPE). Su carrera, que fue una continua acumulación de puestos y cargos, es bien representativa de las oportunidades que el servicio a la administración del Estado podía proporcionar a un miembro de la pequeña nobleza en el tránsito entre los dos siglos. Gentilhombre de cámara, sus actividades cortesanas fueron un indispensable complemento de sus funciones administrativas, gozando entre unas y otras de una información privilegiada y de verdadera influencia, y logrando al final de su vida una posición económica, aunque discreta, bastante saneada¹. Autor de una obra titulada *Juramento y pleyto de omenage, que los reinos de Castilla y León, por medio de sus Capitulares y los Prelados, Grandes y títulos y otras personas hicieron el día 8 de mayo de 1701...*, aparecida en Madrid, precisamente ese año y de otra de carácter panegírico escrita con motivo de acompañar al rey en sus viajes, *Sucesión del Rey Don Felipe V, Nuestro Señor, en la Corona de España. Diario de sus viajes desde Versalles a Madrid; el que executó para su feliz casamiento; jornada a Nápoles, a Milán y a su Exercito; sucesos de la campaña y su vuelta a Madrid...*, publicada también en Madrid en 1704, su perfil intelectual debió ser el de un hombre pragmático, apegado a los formalismos y poco imaginativo. Su falta de sintonía con Orry fue, sin duda, el principal obstáculo de su carrera, pero eso no le impidió jugar un papel decisivo en la transición entre dos siglos y personificar perfectamente los límites y las posibilidades de la institución que servía.

3. La definición de competencias

El Real Decreto de julio de 1705 dividía la antigua Secretaría del Despacho Universal en dos departamentos desiguales en extensión y atribuciones: uno encargado «de todo lo que tocara y perteneciere a Guerra y Hacienda» y otro con competencias en «todo lo demás de cualquier materia que sea», lo cual, en plena contienda, establecía una clara jerarquía de importancia en el alcance real de sus

1. AHPM, 1048/17, f. 238-40, t. 350-57.

cometidos, sobre todo en un momento en que se inician una serie de importantes reformas en los ramos expresamente mencionados. La división supuso el desdoblamiento de la oficina única hasta entonces existente, heredando la sección de negociación indiferente la plantilla de la antigua Secretaría del Despacho y debiendo la otra, con la excepción de un oficial, buscar el resto de su personal en instituciones más o menos afines (López-Cordón, 1996: 118). También obligó a tomar medidas tendentes a clarificar la confusa relación que existía entre la Secretaría del Despacho y las del Consejo de Estado.

Desde sus orígenes, había sido práctica reiterada el que los titulares del Despacho lo fueran también de una de las de Estado, preferentemente de la de Italia, estableciéndose incluso una cierta rotación en los puestos, pero sin confundirse nunca competencias ni nombramientos. Ubilla, desde 1698 desempeñó ambos cargos y en 1705 también lo hizo D. Pedro Fernández del Campo, acelerándose a partir de entonces el proceso de fusión institucional, en beneficio de la del Despacho, cuya primacía se hizo evidente en el sentido de los ascensos y en su creciente independencia formal respecto de otras instituciones. El 2 de octubre de 1706 los dos negociados en que se dividía la de Estado, Italia y Norte, quedaron unificados, manteniéndose su propiedad en la persona de uno de los titulares del Despacho y nombrándose para su gobierno a otro oficial. Esta dualidad entre Secretaría y Consejo se prolongó durante varios años hasta que, finalmente, en 1717, esta última se fusionó con la del Consejo de Guerra, manteniéndose el título de secretarios de Estado exclusivamente para los del Despacho (Escudero, 1976, I: 285). No se trata sólo de un reajuste administrativo más o menos formal, sino de un proceso coherente en el cual, el papel aglutinador que en un primer momento habían detentado los titulares del Consejo, pasó a ser desempeñado por los del Despacho, que se hicieron con sus atribuciones más preeminentes, diferenciándose así claramente sus actividades al servicio del rey de sus funciones en relación con el órgano consultivo. Más compleja y menos clara fue la relación de los secretarios con el Consejo de Despacho, al que asistían, en calidad de tales, sin que en ningún momento pueda confundirse esta presencia, en opinión de Escudero, con el papel decisivo y exclusivo que jugarán en el Consejo de Gabinete que se formará posteriormente (Escudero, 1979, I: 51).

Sobre estas bases, Orry procedió por un Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 a articular un sistema más racional y complejo con la creación de cuatro secretarías del Despacho, encargadas de los negociados de Estado, Asuntos Eclesiásticos y Justicia, Guerra y Marina e Indias y el nombramiento de un vedor general para las cuestiones de Hacienda, cargo éste que quedaba bajo su autoridad directa (Nov. Rec. III, tit. VI, ley IV). La disposición fue comunicada inmediatamente a todos los consejos para que, desde ese momento, remitiesen los asuntos a los secretarios de su misma titulación, con lo que el sentido de la relación entre ambas instituciones quedó perfectamente explícito. Al mismo tiempo, a los titulares de las oficinas recién creadas se les concede «el título y empleo de Secretario de Estado», con lo que el doble proceso de multiplicación y fusión se da por terminado. Como había sucedido con anterioridad ahora también la división en competencias supuso la multiplicación de oficinas, que se organizan siguiendo criterios de jerarquía y afinidad.

Frente a la indeterminación de la etapa austríaca, el Decreto de 1714 supone un cambio sustancial que transformó el régimen de gobierno de la monarquía española y le dio una estructura vertical. Al poner bajo la autoridad de los secretarios no sólo los consejos, sino el personal de los respectivos ramos, su posición quedó reforzada, al tiempo que se definían sus funciones sin tener que especificarlas con lo que se evitaban problemas con otras instituciones (Bermejo, 1982: 41). Así, de la de Estado, pasaban a depender los «embajadores, residentes y secretarios»; de Justicia, «cancillerías, audiencias, corregidores y alcaldes»; oficiales y soldados, de la de Guerra; y virreyes, gobernadores y tribunales americanos, de la de Indias. Todos los departamentos tenían, además de las competencias propias de sus respectivos ramos, otras muchas de carácter indeterminado o añadido, aunque quizás las dos oficinas más complejas sean las de Asuntos Eclesiásticos y Justicia y Hacienda, en el primer caso por su estrecha relación con el Consejo de Castilla, que seguía teniendo competencias específicas en materia de tribunales de Justicia y Gobierno interior (Fayard, 1966: 266) y, en el segundo, por las dificultades para poner en marcha la reforma del sistema fiscal, lo que repercutió en lenta y compleja gestación de este departamento (Dedieu, 1994: 90). El secretario de lo que después se llamara de Gracia y Justicia, además de sus funciones estrictamente judiciales, afirmaba su autoridad sobre dos dominios privilegiados: el eclesiástico, en cuanto órgano de regulación y control de esta jurisdicción, con la obligación específica de velar por «la conservación y protección de los privilegios de la Corona», y el administrativo, como centro de relación y de control de otras instituciones, con atribuciones especiales en materia de nombramientos (López-Cordón, 1997: 202). Era por tanto un instrumento al servicio tanto de la política regalista como del reformismo administrativo que se quería hacer llegar a los tribunales provinciales, los corregidores y otros magistrados inferiores. La gestión de las materias hacendísticas siempre había sido la clave de todos los proyectos reformistas y también se pretendía que lo fuera ahora. Unidas primero a los asuntos de guerra y bajo la atención de Grimaldo, realmente fue Orry el verdadero inspirador de la política económica de estos primeros años, y lo siguió siendo, aunque con el título de veedor general en la reforma de 1714. Pero como no podía desempeñar todas las funciones de su cargo, concebido casi como oficina central de las secretarías, ni compaginarlo con las obligaciones que su ascendiente personal sobre Felipe V le proporcionaban, hubo de legar algunas, nombrándose para auxiliarle a un intendente universal, puesto que recayó en Lorenzo Armengual, obispo de Gironda, hombre de su total confianza que era, de hecho, quien resolvía los negocios del nuevo departamento. Al caer Orry fue suprimida la veeduría general que desempeñaba, y en su lugar se estableció una Secretaría del Despacho de Hacienda que, a su vez, fue suprimido por un Real Decreto de abril de 1717, que englobaba sus competencias junto con las de Justicia y Gobierno político. Se independizó de nuevo en 1720, aunque habrá que esperar a las reformas de 1724 y, sobre todo, a las de 1726, con Patiño, para que el desarrollo orgánico de este departamento se realice plenamente.

El Decreto de 1714 también establecía que los secretarios se integrasen en un Consejo de Gabinete aunque, siguiendo a Escudero, tampoco ahora está claro si

éste lo componían ellos exclusivamente, o bien se integraban en el ya existente Consejo de Despacho (Escudero, 1979, I: 53). En cualquier caso se fortalece la tendencia a impulsar la creación de un organismo colegiado de centralización de decisiones. Es interesante constatar que no resultó fácil articular el funcionamiento de las cinco secretarías, que osciló todo el tiempo entre dos modelos, el de la paridad entre sus miembros y el de la primacía de uno de ellos. Esta fue la pauta que se siguió en 1705, en que la asiduidad de trato del monarca con Grimaldo determinó que se despacharan por su conducto asuntos que no eran de su competencia y, de forma muy parecida, en 1714, Orry asistía a todas las sesiones, por entenderse que sus competencias afectaban a todos los ámbitos, mientras que el resto de los secretarios sólo asistían a aquellas en que se trataban cuestiones de su departamento.

A través de las secretarías la administración española va a ir adaptándose a un modelo de organización vertical más eficaz para los fines centralizadores de la dinastía y más operativo desde el punto de vista de sus planteamientos políticos. Su evolución y sus cambios tienen su propia especificidad, pero en ningún caso se trata de medidas que se puedan separar de otras que se están produciendo en estos mismos años, también tendentes a centralizar el aparato de la Monarquía y a fortalecer la autoridad real. Dentro de esta línea de actuación hay que entender también las sucesivas reformas que sufrieron algunos consejos, y muy especialmente de los de Castilla y Hacienda, tendentes a decapitar estas instituciones y a limitar su poder. En el primer caso se trata de debilitarlo, suprimiendo a su presidente y creando una nueva figura, el procurador general, cuya misión, más allá de sus funciones administrativas eran las propias de un agente real de información y control. En el segundo el proceso de arrinconamiento es todavía mucho más efectivo ya que, con anterioridad a la creación de la veeduría general, había perdido todo poder decisorio, limitándose a la apelación del contencioso y a aplicar decisiones que se tomaban en otro lugar (Dedieu, 1994: 92). También puede apreciarse que, a pesar de la crisis política que sobrevino poco después del Decreto de 1714 y que supuso la salida de Orry, la subida al poder del cardenal Alberoni hizo que se modificaran las competencias y la titularidad de algunas secretarías, pero no afectó a la institución en cuanto tal que mantiene sus prerrogativas.

4. Al servicio del rey

Ni los decretos de 1705 ni, desde luego, los de 1714 son meras reformas administrativas. No sólo contienen una clara declaración de intenciones, como es el mejorar «la resolución de los negocios de esta Monarquía», sino que también se orientan a permitir que el rey pueda estar «enterado de ellos» y tomar por sí mismo «las deliberaciones en todos» (Nov. III, IV, 4); es decir, están dirigidos a facilitar su gestión personal y directa, frente a la «apariencia de gobierno» que había venido a resultar el sistema de los consejos². Para ello, sin delimitar las funciones de estos cuerpos consultivos ni quitarles prerrogativas, se crean cinco oficinas, poniendo a

2. A.H.N. Estado, leg. 3497.

su frente otros tantos ministros especializados en sus respectivos ramos y responsables, hasta cierto punto, de su correcto funcionamiento. Ministros y oficinas que mediatizan los consejos de una doble manera: interponiéndose entre ellos y el monarca y recabando para sí los cauces de información y gobierno que emanaban de ellos. Formalmente nada indica que los secretarios estén por encima de los consejeros. En la práctica, sin embargo, en la medida en que deben remitirles todos los asuntos que no sean de trámite, esta subordinación está muy clara.

Pero en la reforma filipina no todo era una cuestión de poder ni de primacía. Su inspirador, el poderoso Orry, era un hombre pragmático, más preocupado por la eficacia que por la teoría, y bastante acostumbrado a que fracasaran buena parte de sus iniciativas por la inercia de los procedimientos. Quería que, como había ocurrido en Francia, la nueva estructura introdujera cambios en los modos de operar, es decir, en las formalidades a través de las cuales las decisiones se hacían explícitas, sustituyendo el antiguo sistema de comunicación horizontal e interpuesta por otro más directo, de carácter vertical. Pero para ello se apoya en los precedentes españoles, potenciando tres características que ya existían en la antigua Secretaría del Despacho Universal: el despacho a boca; la vía reservada y la ubicación palatina, es decir, en el centro mismo de la toma de decisiones.

En efecto, tanto bajo los Austrias, como después con Felipe V, la especificidad de estos servidores de la Monarquía no radicaba en su nombre genérico, que compartía con los secretarios particulares del rey, los del Consejo de Estado u otras instituciones, sino en su determinativo específico que se refería a su función principal: despachar, es decir, resolver y decidir con el rey. Eran, pues, las personas encargadas de ayudarle en «la resolución de consultas y manejo de papeles», ocupando debido a ello un espacio privilegiado a su lado. El despacho no era de cualquier forma, sino «a boca», lo cual suponía el privilegio de tener acceso directo al rey y de tomar nota de sus resoluciones verbales para darles curso. Había sido esto algo característico de los de estado, pero ahora, al confundirse ambos puestos, había quedado como nota exclusiva de sus herederos, convirtiéndose en una de las claves de su creciente influencia (López-Cordón, 1996: 118). Al producirse la división en competencias, tanto en 1705 como en 1714, todos los secretarios compartieron este modo de actuar que, por razones prácticas, empezó a distribuirse reglamentamente en días y horas concretas para cada uno de ellos, quedando reservado el privilegio de la asiduidad, solo a uno. El término «a boca» no quiere decir que la comunicación entre el monarca y su ministro fuera sólo verbal, sino que la relación entre ambos era habitual y fluida, pudiendo prescindir de ciertas formalidades y convocatorias previas, completándose normalmente el despacho oral con el escrito. Así por ejemplo, Grimaldo, que despachaba varias veces al día con los reyes, incluso en el propio dormitorio regio, llevaba siempre consigo tintero, pluma y papeles, tomando notas directamente (Escudero, 1979, I: 60). Después debía ordenar, refrendar y llevar a cabo lo tratado, lo cual generaba a su vez gran número de documentos. El carácter mixto de esta manera de trabajar en la que se combinaban resoluciones casi inmediatas con otras en las que se hacía abundante uso de la formalidad del papel que, en definitiva, dejaba mejor constancia de «la verdad de las cosas», explica la creciente importancia de la secretaría, que no era otra

cosa sino la institucionalización de la función del secretario del Despacho y del espacio físico y los recursos humanos que ello generaba.

La Secretaría del Despacho Universal primero y las secretarías del Despacho, más tarde, gozaban también de otro importante privilegio que era su capacidad de relación con el conjunto del aparato de gobierno de la Monarquía. O lo que es lo mismo, sin depender de ninguna institución concreta, podían comunicarse con todas ellas. Esto favoreció que se fuera haciendo con sus propios cauces de información y que, desde el primer momento, intentara conectar directamente con las otras instancias de poder, no sólo con las que residían en la Corte, sino con las periféricas. Estos procedimientos constituían lo que se llamaba la vía reservada que era el medio a través del cual establecían comunicación con funcionarios y organismos destacados dentro y fuera del reino, al margen del conducto oficial establecido, que era la vía de los consejos. Así, desde el comienzo de su existencia, los secretarios del Despacho pudieron utilizar un doble canal informativo: el tradicional, a través de los consejos y el nuevo que hacía que cualquier autoridad enviase siempre copia de sus escritos a la Covachuela.

Esta dualidad se justificaba en algo tan pragmático como la eficacia, con lo cual desde la llegada de Felipe V no sólo se mantuvo, sino que se reforzó esta práctica al concederle el control sobre el correo. En sentido contrario, cualquier nota que saliera del secretario tenía valor ejecutivo, apostillándose siempre con la frase, «de orden del Rey». En resumen, si bien antes de 1700 la Secretaría había asumido ya competencias y privilegios que alteraban el normal desenvolvimiento del régimen polisinodial, dando una dimensión política a sus cometidos, los decretos de 1705 y 1714 potenciaron esta tendencia que sólo resultó obstaculizada por el protagonismo de algunas figuras, como Orry o Alberoni, cuyo papel no está determinado por ordenamiento institucional. Cuando la etapa de los asesores o consejeros privados finalice todo estará preparado para que sea un secretario el que se convierta en el eje de la decisión política.

Si los procedimientos son elementos importantes para entender los medios a través de los cuales oscuros burócratas pudieron convertir su cargo en un puesto relevante, no lo es menos el prestar atención al lugar en el cual se instalaron sus dependencias. Tanto Carlos II como Felipe V hasta su matrimonio con Isabel Farnesio se movieron poco de Madrid, habitando de forma más o menos continuada sólo dos palacios, el Alcázar y el Buen Retiro. Ambos fueron transformados y embellecidos en el transcurso de estos años (Bottineau, 1986: 292-310), pero lo que aquí nos interesa no es señalar estos cambios estéticos, sino la peculiaridad que caracteriza al primero de ellos de abrigar en sus dependencias a buena parte de la administración central. El Alcázar era mucho más que la casa del rey o el lugar de la actividad cortesana. Era un organismo vivo desde el que se gobernaba y donde tenían su sede muchas instituciones. Allí estaban los consejos y también la oficina del secretario del Despacho Universal que, por razones operativas, debía estar lo más cerca posible del rey. Ocupaba una pieza en los sótanos que, oficiosamente, se conocían con el nombre de la Covachuela, incómoda y mal iluminada, pero no por ello menos importante y activa. Su situación no era ni arbitraria ni casual y de ella resultaban muchas ventajas, como era el seguir el día a día de las

incidencias de la Corte, estar al tanto de los correos y conocer cualquier rumor político que se generara en ese entorno. Se decía que un puesto en la Covachuela era clave para promocionarse en la administración, y, como veremos más tarde, la afirmación tenía mucho de verdad. Su personal trabajaba y vivía en el Alcázar, estaba obligado por el secreto y tenía fama de conocer su oficio, por lo cual se integró sin dificultades en las nuevas instituciones, arbitrándose medidas para que todo se produjese ordenadamente. Así se hace en 1705 y en 1714, en medio de una verdadera solución de continuidad personal y espacial. Ambas eran exigencias del oficio, ya que, ni cabía improvisar la materialidad del trabajo ni debía la oficina alejarse de la fuente del poder, ya que su titular podía ser requerido a cualquier hora para subir a despachar con el rey en sus aposentos privados de la planta principal. La necesidad, sin embargo, no evitó los muchos problemas que esta ubicación provocaba. Con el desdoblamiento sucesivo de la Secretaría, los locales habituales, ya de por sí pequeños, resultaron insuficientes, debiendo emprenderse una serie de proyectos para reformarlos. No debieron dar los frutos deseados porque la urgencia por obtener un acomodo decente fue tal que, en 1717, se decidió sacar la sede de los consejos del Alcázar y trasladarlos al palacio del duque de Uceda, después de Doña Mariana de Austria, dejando su sitio a las secretarías que, de esta manera, volvieron a afirmar simbólicamente y materialmente su creciente protagonismo (López-Cordón, 1996, II: 848).

Por procedencia social y por funciones, los secretarios del Despacho fueron durante los primeros años del reinado de Felipe V, más que protagonistas, meros instrumentos de gobierno, a la sombra de otros personajes más influyentes o más políticos. Eran oficiales y nunca perdieron este carácter, pero en su quehacer cotidiano estaban tan cerca del rey que su función se transformó por efecto de esta relación, quedando dignificada. Esa proximidad física ocasionaba una relación asidua, pero distante, que nada tuvo que ver con los lazos más personales que vinculaban a un monarca con su valido, pero terminó convirtiéndose en la clave de su cargo. Así, sin dejar de ser burócratas, se hicieron cortesanos, siendo solicitados por los nobles del más alto rango que reconocían su creciente poder.

5. Los primeros ministros de Felipe V

Si importantes son la estructura y las competencias de los nuevos departamentos que se ponen en marcha, no merecen menos atención los rasgos biográficos de los secretarios que sucedieron a Francisco Ubilla, porque desde su relativa oscuridad contribuyeron decisivamente a la puesta en marcha y al buen funcionamiento de la Monarquía de Felipe V. Administradores eficientes, con largos servicios reconocidos, constituyen, a mi entender, la línea de continuidad de un régimen que se caracteriza por su ruptura, más aparente que real, con el precedente y por el personalismo de la acción política, debido tanto a las limitaciones del propio monarca, como a la ingerencia de la regia familia y de otros personajes cortesanos.

De los dos secretarios nombrados en 1705, Pedro Fernández del Campo, II marqués de la Mejorada, fue el de más edad. Nacido en Madrid en 1656 e hijo del secretario de Despacho del mismo nombre, empezó a servir en la Casa Real, sien-

do niño, como gentilhombre y obtuvo por entonces una encomienda de la Orden de Alcántara. También logró, «en consideración a los servicios de su padre», una plaza de oficial segundo en la Secretaría de Estado del Norte, a condición de no desempeñarla hasta que cumpliera quince años³. Tan prometedores comienzos no se truncaron: con Carlos II ascendió a supernumerario en los consejos de Hacienda y Guerra y desempeñó una misión diplomática en Viena con motivo del nacimiento de una hija del emperador, actuando como secretario de la Secretaría del Real Patronato de la Cámara de Castilla desde 1688. Desde este puesto, y ya bajo Felipe V, pasó al Consejo de Estado, desempeñando la Secretaría de Italia, que mantuvo en propiedad cuando se convirtió en única. Nombrado secretario del Despacho de todo lo que no era Guerra ni Hacienda, permaneció en este cargo hasta 1714 en que, al cesar, se le nombró consejero de Estado, cargo al cual sirvió hasta su muerte, ocurrida en 1621 en el madrileño Castillo de Viñuelas. Era marqués consorte de Breña y tuvo dos hijas, una de las cuales, la que le sucedió en el título, estaba casada con el conde de Canales (PAPE, Barrios, 1984: 412). Ni los títulos, ni las excelentes relaciones de parentesco que siempre cultivó deben hacer olvidar que era hijo de un oficial, ascendido y ennoblecido por sus méritos y un hombre experto en papeles. Las fuentes francesas le describen como un servidor fiel y prudente, aunque apegado a los usos antiguos (Escudero 1976, I: 297), perfil que coincide bastante con la breve semblanza que de él trazó el marqués de San Felipe:

Hombre de gran comprensión, ingenuo, entero y con largo uso en la Secretaría del Real Patronato, muy práctico y de pronto expediente, aunque el natural no el más dulce (S. Felipe, 1957: 84).

Quizás por ello, Felipe V, aun apreciando sus buenas cualidades, se sintió más inclinado hacia su compañero, José Grimaldo y Gutiérrez Solórzano, cuya personalidad y gestión política presenta rasgos más interesantes. Nacido en 1660 y también madrileño, aunque de origen vizcaíno, en su ascenso social perdió el apellido Martínez de su padre. Tanto éste como su abuelo habían sido oficiales en la Secretaría del Consejo de Indias y en ella empezó a trabajar también él mismo, con apenas catorce años, como entretenido. En 1683 era ya oficial en propiedad y fue admitido como caballero en la Orden de Santiago, ascendiendo paralelamente en grados administrativos y en honores (PAPE, Martínez Robles, 1987: 200). Pero su salto definitivo se produjo con la nueva dinastía y, en especial, desde la llegada a España de Orry, de quien llegó a ser secretario (Kamen, 1974: 135). En 1795 y después de treinta y dos años de experiencia en el «manejo de papeles», fue nombrado para desempeñar la Secretaría del Despacho de Guerra y Hacienda y en ella se mantuvo hasta 1714 en que pasó al Despacho de Estado, que abandonó en 1724 para seguir al rey en su retiro en San Ildefonso.

Volvió a ocupar el puesto, por breve tiempo, en 1726, tras la caída de Repperdá, pero los achaques no le perdonaron. Cesó debido a su edad y murió en 1733 como consejero de Estado, ennoblecido con el título de marqués y como caballero de la

3. A.H.N. Estado, leg. 3454.

Orden del Toisón de Oro. Grimaldo era, según sus contemporáneos, un hombre inteligente y trabajador y fue capaz de dar un aire nuevo a la administración de los asuntos que le eran confiados (Escudero, 1976, I: 298). Tenía fama de rectitud y de profesar «un singular amor al Rey», que demostró en más de una ocasión (San Felipe, 1957: 84). Bien fuera por su personalidad o por la importancia de los asuntos que pasaban por sus manos, su trato con Felipe V fue directo y frecuente, gozando durante toda su vida de su estima, lo que explica que permaneciera en su puesto en la etapa de Alberoni y ejerciera una especie de gobierno en la sombra durante el reinado de Luis I.

También gozó del reconocimiento de sus contemporáneos que, le apreciaran o no, reconocían su influencia, destacándose como uno de sus principales rasgos el que, «por sus méritos ha subido desde empleado hasta secretario de Estado en asuntos exteriores, como único y verdadero ministro» (San Simón, 1933: 179).

De Manuel Vadillo y Velasco, el sustituto de Fernández Campo en 1714 en Justicia y Gobierno, sólo sabemos algunas cosas, por lo que su perfil resulta más difuso. Había nacido en Ciella y era pariente de su antecesor en el cargo Pedro Fernández Campo, cuyo padre le trajo a Madrid y le colocó en el servicio real en 1673, como oficial último de la Secretaría de Despacho Universal. Después pasó a la de Estado de Italia, donde fue subiendo grados, llegando a ser secretario del Consejo de Órdenes en 1698. Sirvió con esta misma categoría en la de Justicia de la Cámara de Castilla y en la del Consejo de Italia, volviendo como oficial a la del Despacho en 1700, con Ubilla como titular. Entre esta fecha y 1706 desempeñó varios cargos en el recién instaurado régimen, como secretario de la Junta de Gobierno, del Real Patronato de la Cámara de Castilla o notario mayor de los reinos de Castilla, obteniendo en esta fecha el desempeño de la Secretaría única del Consejo de Estado. En 1705 se le ofreció la Secretaría que dejó Grimaldo pero, al parecer, se negó a aceptarla, lo que provocó la irritación de Felipe V y le hizo caer en desgracia. Pese a ello, fue nombrado en 1714 secretario del Despacho de Justicia y Gobierno, aunque desempeñó el cargo poco tiempo, ocupando una plaza de consejero de Indias hasta 1729, año en que murió (PAPE, Bernard, 1972: 215; Gómez Rivero, 1988: 87).

Miguel Fernández Durán, marqués de Tolosa desde 1721, había nacido en 1681. Era, por tanto, algo más joven que los anteriores, con lo que toda su carrera se desarrolló durante el reinado de Felipe V. Oficial de decretos de una Secretaría del Consejo de Guerra desde 1705, obtuvo el nombramiento de secretario del rey y, poco después, el de secretario del Consejo de Órdenes. Desde allí volvió como oficial a la Secretaría del Despacho de Guerra y Hacienda en 1706 y en ella fue ascendiendo hasta convertirse en titular de la misma en 1714. En 1715 se le agregaron los asuntos de Marina, responsabilizándose de ambos hasta 1721. Murió en ese mismo año, como consejero de Indias, poco después de ser exonerado del cargo y procesado por un asunto financiero poco claro (PAPE, Escudero, 1979, I: 59).

Bernardo Tinajero de la Escalera, encargado de los asuntos relativos a Marina e Indias en 1714, era un hombre «capaz y prudente» (Bernard, 1972: 31), con experiencia en el ramo que se le confiaba, ya que había desempeñado desde 1706 la Secretaría del Consejo de Indias para el Perú. Era también un hombre de Orry que

le había protegido en su carrera y, por ello, al poco de caer este en desgracia, en 1715, cesó en su cargo, repartiéndose los asuntos de su negociado entre los otros departamentos. Se le recompensó con un puesto en el Consejo de Hacienda, que desempeñó hasta su muerte, ocurrida en 1717 (PAPE).

Aunque su título no fuera exactamente el de secretario, la trayectoria de Lorenzo Armengual Pino, obispo de Girona desde 1701, es muy interesante, debido a su condición de eclesiástico y a su estrecha relación con Orry. Nacido en Málaga en 1663, estudió en Santiago de Compostela, donde llega a ser canónigo. Después de pasar por distintas diócesis en 1705 fue nombrado gobernador del Consejo de Hacienda; después, consejero camarista del Consejo de Castilla, y en 1711, superintendente general de la Real Hacienda, manteniendo la doble condición de consejero de Castilla y Hacienda hasta 1714. Al caer Orry y suprimirse el cargo de veedor general, se equiparó temporalmente su título al de los otros secretarios. Al cesar fue nombrado obispo de Cádiz, muriendo en 1730 como consejero de Hacienda y de Estado (PAPE, Barrios, 1984: 415).

Entre 1717 y 1724 cuatro nuevos ministros se incorporarán al Despacho de las secretarías. El primero de todos fue José Rodrigo, marqués de la Compuesta desde 1726, que pasó a ocupar a Secretaría de Gracia y Justicia, al cesar Vadillo. Era un aragonés, filipista de convicción, que había desempeñado puestos tanto en la Audiencia de Zaragoza, como en el Consejo de Castilla que avalaban su capacidad para el cargo. Nombrado consejero por Macanaz en 1713 y también propuesto por él para negociar el nuevo Concordato en París, al caer su protector se mantuvo, sin embargo, como fiscal (Fayard, 1966: 168) hasta su nombramiento como secretario. Ejerció el puesto nada menos que hasta 1741, fecha de su muerte (PAPE), sin que los vaivenes del reinado parecieran afectarle. Jurista y autor de varios alegatos jurídicos, así como de unos *Diálogos de armas y linajes del obispo Antonio Agustín* y de una colección de fueros de Villalba, poseyó una biblioteca que depositó en el convento dominicano de San Ildefonso de Zaragoza, dejando el resto de sus bienes a las carmelitas descalzas de Huesca, ya que no tuvo sucesores directos (PAPE).

En 1720, al independizarse de nuevo el Despacho de Hacienda, pasaba a servir en él Juan de Dios González Ríos, marqués de Campoflorido, un hombre también de experiencia en los asuntos del ramo, superintendente, administrador de rentas y consejero, que estuvo en el cargo hasta 1724, falleciendo en 1735 como gobernador del Consejo de Hacienda (PAPE). Al año siguiente y con una planta que contempla ya cinco secretarías se incorporan a las mismas Andrés de Pez y Baltasar Patiño, marqués de Castelar, un hombre de la confianza de Alberoni. El perfil biográfico del primero de ellos es el de un oficial de Marina, que sigue la carrera paterna y participa en varias campañas en las Antillas. En 1697, siendo capitán de la Armada de barlovento, se vio envuelto en un proceso que duró casi cuatro años, pero ya bajo Felipe V volvió a servir en el mar, ascendiendo a almirante en 1707 y comandando la escuadra que en 1713 sometió a bloqueo a Barcelona. Capitán general de las escuadras de España al año siguiente, consejero de Guerra en 1715 y de Indias en 1717, era gobernador de este último Consejo cuando fue nombrado secretario del Despacho de Marina e Indias. Contaba entonces con 64 años y murió dos años más tarde, en el ejercicio del cargo (PAPE, Bernard, 1972: 211).

El milanés Patiño fue también un buen conocedor del ramo que le toca administrar. Veedor general del ejército, como lo fue su padre, su carrera, sobre todo al inicio, tiene muchos puntos de contacto con la de su hermano mayor José. Intendente de Aragón en 1707, 1712 y, de nuevo, en 1718, reside en Zaragoza hasta que es llamado al Despacho de Guerra en 1721. A excepción de unos pocos meses en 1726, en que Ripperdá le desplazó a Venecia, desempeñó este puesto hasta 1730, en que fue nombrado embajador en Francia, donde morirá tres años más tarde. Autor de una obra de carácter histórico, *Ramillete de varias flores y compendio de los sucesos más memorables que han acaecido en Europa desde el año 1700 hasta el de 1720*, publicada en Madrid en 1722, sin llegar a alcanzar la reputación de su hermano, fue un hombre de experiencia que prestó muchos servicios a la Monarquía (PAPE).

Nacidos entre finales de los años cincuenta y principios de los ochenta, los secretarios del Despacho pertenecen a dos generaciones distintas, según hayan prestado servicios significativos bajo Carlos II, o bien sea la nueva dinastía la que les impulse por la carrera administrativa. En cualquier caso los primeros años del reinado de Felipe V fueron cruciales en su trayectoria, ascendiendo entonces tanto social como administrativamente. Obtuvieron hábitos, encomiendas y títulos, emparentaron con la vieja aristocracia e, incluso, se asomaron al mundo de la cultura, pero todo ello con discreción y sin abandonar nunca sus antiguos hábitos de trabajo. La relación con Orry es fundamental en la carrera de casi todos ellos o, en todo caso, el apoyo de las personas que le rodean, como Macanaz, lo cual quiere decir que son partidarios de un «modelo francés» de gobierno y que defienden postulados regalistas, o reformistas, en materia de hacienda o de ejército. Si, tal y como señalaban los tratadistas antiguos y modernos, el oficio de secretario se distinguía por ser «personal, público e imprescindible», prevaleciendo entre todos sus rasgos el de la profesionalidad, no cabe duda que, en el caso de los del Despacho, tanto en 1705 como en 1714, estos requisitos se cumplen perfectamente. Los nombramientos siempre recayeron en hombres que cumplieron con estas características: expertos en papeles, con largos años de servicios administrativos y probada experiencia en la Covachuela o en los negocios del ramo que iban a dirigir.

Cortesanos discretos y fieles subordinados, tal y como recomendaba también la teoría, su trayectoria en el ejercicio del cargo fue, sin embargo, distinta para unos y otros, siendo particularmente afectados por los cambios políticos que consagran la llegada de Alberoni al poder. Unos mantendrán su confianza, otros no; pero en cualquier caso, entonces o después, su cese como secretarios siempre supuso un nombramiento para otro puesto de carácter institucional, preferentemente en los consejos, con lo que su carrera administrativa se estanca, pero no termina.

6. Conclusiones

Durante los significativos años de tránsito entre dos siglos y dos dinastías tienen lugar una serie de cambios en la administración central que no son fruto de la casualidad, sino que anuncian la línea política que se impondrá en la primera mitad del siglo XVIII. Uno de los más significativos fue la creciente importancia de la Secretaría

del Despacho Universal que, tanto bajo Carlos II como bajo Felipe V, se constituye, en determinados momentos, en la única vía de contacto entre la administración y el monarca, y que pugna por convertirse en instrumento de gobierno efectivo, en competencia con el Consejo también llamado de Despacho o de Gabinete. Paralelamente fracasan los distintos intentos de volver al sistema polisindial, tanto por el golpe de gracia que para su mantenimiento supuso la guerra como por la expresa oposición de Luis XIV al mismo. Con sus vaivenes y sus limitaciones, la Secretaría es la institución que mejor se adapta al deseo de Felipe V de sustituir un modelo administrativo agregativo y jurisdiccionalista por otro de carácter más unitario y ejecutivo.

En este proceso, el desdoblamiento de las secretarías, tanto en 1705 como en 1714, supone un importante cambio en la práctica gubernativa de la Monarquía. En primer lugar porque aunque no sea una reforma *ex novo*, su resultado transforma radicalmente la institución de origen; después porque su creación supone una afirmación clara de su autoridad sobre la de los consejos, invirtiéndose desde entonces el sentido de la comunicación entre ambas instituciones, tanto en lo que se refiere a la promoción de las personas como en el sentido de la información; por último, porque establece una verdadera especialización por materias de las funciones de gobierno.

Entre estas fechas y 1724 serán muchos los titubeos a los que de lugar la definición de los departamentos, pero a partir de entonces la articulación del entramado ministerial estará perfectamente claro. La creciente actividad de las secretarías y su afirmación en el organigrama político administrativo de la Monarquía no es consecuencia sólo de su interposición en los circuitos de información y toma de decisiones, sino de su creciente importancia en la política de nombramientos. Es decir, aunque su superioridad formal sobre las instituciones es sólo relativa, su autoridad sobre las personas se hizo cada vez más efectiva.

Pero el secretario no era sólo una figura aislada, sino cada vez más institucionalizada. En torno suyo se movían un número no muy alto de oficiales y escribientes, cuya labor cada vez aparece como más importante y mejor reglada. La sucesiva multiplicación de oficinas obligó a ir adecuando el personal y la actividad de cada una de ellas a lo específico de su denominación, integrando personas que venían de otras instituciones (López-Cordón, 1996: 122). Lo mismo ocurrió con sus titulares, hombres fieles, elegidos por sus buenas relaciones con los personajes dominantes del momento, pero también servidores expertos, con largos servicios administrativos. Burócratas más que políticos, aunque con algunos matices, son el ejemplo más acabado de la nobleza de servicios que se aglutina en torno a la nueva dinastía.

Fuentes

AGS: Archivo General de Simancas, sec. Dirección General del Tesoro y Gracia y Justicia.

AHN: Archivo Histórico Nacional, sec. Estado y Consejos.

AHP: Archivo Histórico de Protocolos de Madrid.

Base de datos de personal de la alta administración PAPE (Burdeos y Madrid).

Bibliografía

- ABBAD, F.; OZANAM, D. (1992). *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*. Madrid: Casa de Velázquez.
- BALTAR RODRÍGUEZ, J.F. (1998). *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BARRIOS, F. (1984). *El Consejo de Estado de la Monarquía española*. Madrid: Consejo de Estado.
- BAUDRILLART, A. (1890-1905). *Philippe V et la Cour de France, d'après de document inédits tirés des Archives espagnoles de Simancas et d'Alcala de Henares et des Archives du Ministère des Affaires étrangères à Paris*. París: 5 vol.
- BAVIERA, A. de (1929-1936). «Documentos inéditos referentes a las postrimerías de la casa de Austria en España», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, nº 89, 91, 92, 96, 97, 98, 102, 104.
- BERMEJO, J.L. (1982). *Estudios sobre la administración central española (siglos xvii-xviii)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BERNARD, G. (1972). *Le secrétariat d'Etat et le Conseil espagnol des Indes (1700-1808)*. Ginebra: Droz.
- BOTTINEAU, Y. (1986). *El arte cortesano en la España de Felipe V (1700-1746)*. Madrid: FUE.
- CADENAS, V. (1977). *Caballeros de la Orden de Santiago. Siglo xviii*. Madrid: CSIC.
- DEDIEU, J.P.; RUIZ, J.L. (1994). «Tres momentos en la historia de la Real Hacienda». *Cuadernos de Historia Moderna*, 15, p. 77-98.
- ESCUADERO, J.A. (1976). *Los secretarios de Estado y del Despacho (1474-1725)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 4 vol.
- (1979). *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*. Madrid: Editora Nacional, 2 vol.
- FAYARD, J. (1966). «La tentative de réforme du Conseil de Castille sous le règne de Philippe V (1713-1715)». *Mélanges de la Casa de Velázquez*. II, p. 239-280.
- (1982). *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*. Madrid: Siglo XXI.
- FRANCO RUBIO, G. (1996). «La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra en la primera mitad del siglo xviii». CASTELLANO, J.L. (ed.). *Sociedad, administración y poder en la España del Antiguo Régimen*. Granada: Universidad de Granada, p. 131-156.
- GÓMEZ-RIVERO, R. (1988). *Los orígenes del Ministerio de Justicia (1714-1812)*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- KAMEN, H. (1974). *La Guerra de Sucesión en España 1700-1715*. Barcelona: Grijalbo.
- LÓPEZ-CORDÓN, M.V. (1997). «Les nouveaux commis: le secrétariat d'Etat de Grâce et Justice». *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16-19 siècles*. DESCIMON, R.; SCHAUB, J.F.; BERNARD, V. (ed.). París: EHESS, p. 201-221.
- (1996). «Cambio social y poder administrativo en la España del siglo xviii: las secretarías de Estado y del Despacho». *Sociedad, administración y poder en la España del Antiguo Régimen. Hacia una nueva historia institucional*. CASTELLANO, J.L. (ed.). Granada: Universidad de Granada, p. 110-130.
- (1996). «Secretarios y secretarías en la Edad Moderna: de las manos del Príncipe a relojeros de la Monarquía». *Studia Historica*, 15, p. 106-131.
- (1996). «Oficiales y caballeros: la carrera administrativa en la España del siglo xviii». *El mundo hispánico en el siglo de las Luces*. Madrid: Ed. Complutense, t. II, p. 842-854.
- MARTÍNEZ ROBLES, M. (1987). *Los oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones, 1517-1812*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- MAURA Y GAMAZO, G. (1942). *Vida y reinado de Carlos II*. Madrid: Espasa-Calpe, 3 t.
- OZANAM, D. (1995). «La restauration de l'Etat espagnol au début du règne de Philippe V (1700-1724): le problème des hommes». *Philippe V d'Espagne et l'Art de son temps*. París: v. II, p. 79-89.
- (1992). *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*. Madrid: Casa de Velázquez.
- (1997). «Les intendants espagnols de la première moitié du XVIIIe siècle, 1711-1749». *Les figures de l'administrateur. Institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16-19 siècles*. DESCIMON, R.; SCHAUB, J.F.; BERNARD, V. (ed.). París: EHESS, p. 181-199.
- SAN FELIPE, marqués de (BACALLAR y SANA, V.) (1957). *Comentarios a la Guerra de España e Historia de su rey Felipe V, el animoso*. Madrid: BAE, t. 99.
- SAINT-SIMON, duque de (1933). *Cuadro de la Corte de España en 1722*. Madrid: Tip. Olazaya.