

Felipe V y el reformismo centralista: El origen del sistema ministerial español

RAFAEL VERA TORRECHILLAS
Universidad de Huelva

SUMARIO:

I. Introducción; II. Las secretarías de Estado y del despacho.- 1. El Consejo del despacho y el secretario del despacho universal: las primeras reformas (1700-1705), 2. El bienio reformista 1713-1715, 3. Alberoni y las reformas de las secretarías de Estado entre 1713 y 1717, 4. Grimaldo, Riperdá y Patiño: La consolidación del sistema ministerial en cinco secretarías; III. La crisis del régimen de Consejos.- 1.- El fin de los Consejos territoriales, 2. El Consejo de Castilla, 3. El Consejo de Estado, 4. Los restantes Consejos: a) El Consejo de Indias, b) El Consejo de Hacienda, c) El Consejo de Ordenes, d) Los Consejos de la Inquisición y de la Santa Cruzada.

I. INTRODUCCIÓN

La muerte de Carlos II, último representante de la casa de Austria, sin sucesión directa y nombrando como heredero a Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV, abre una nueva etapa en la Historia de nuestro país, con grandes consecuencias en la estructura político-institucional del Estado. Los historiadores del Derecho entienden que la etapa que comienza con la muerte de Carlos II se

configura con unos caracteres propios que justifican su estudio separado de los siglos XVI y XVII. Desde el punto de vista jurídico se camina hacia la verdadera unificación jurídica, al tiempo que se van sentando las bases para la gran reforma institucional que lleva a cabo Carlos III a mediados del siglo XVIII. Por otra parte, en el terreno de las ideas, la Ilustración determinaría un giro en los planteamientos políticos y jurídicos, imprimiendo un sentido reformista que supondría, desde el punto de vista político, la reorganización de todo el aparato estatal sobre unos nuevos cimientos.

En los primeros años del reinado de Felipe V las presiones francesas no tardaron en dejarse notar. De esta forma, poco después de que el duque de Anjou se convirtiera en Felipe V, Luis XIV enviaba a Madrid a Juan de Orry y colocaba a varios agentes franceses en la Corte española. Las instrucciones de Luis XIV eran claras: Se debía reformar la Corte, las finanzas y el Ejército. Sin embargo, el primer gobierno de Felipe V fracasaba estrepitosamente.

Con la llegada del nuevo rey pronto advirtieron los países que integraban la Corona Aragonesa los peligros que para sus peculiaridades jurídico-institucionales podía tener la imposición en España de un modelo de Monarquía como el

(¹) E. GACTO FERNÁNDEZ, J.A. ALEJANDRE GARCÍA y J.M. GARCÍA MARÍN: "El Derecho histórico de los pueblos de España", Madrid, 1988.

(²) LUIS M. ENCISO RECIO: "Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1787)", en historia de España (obra coordinada por Angel Montenegro Duque), tomo X, edit. GREDOS, Madrid, 1991.

(³) JOSÉ A. ESCUDERO: "Curso de Historia del Derecho, Fuentes e Instituciones Político-Administrativas", Madrid, 1990.

que había establecido en Francia Luis XIV. Los recelos de estos territorios frente a la causa borbónica fueron en aumento, hasta el punto que las Cortes aragonesas declararon que la designación del duque de Anjou constituía un acto de contrafuero al no haber sido consultadas por Carlos II. Los aragoneses temieron que Felipe de Anjou impusiera la concepción uniformista del Estado, el sistema de gobierno personal y la supremacía de la voluntad del rey sobre los otros órganos legisladores(¹), tal y como había ocurrido con anterioridad en la Francia de Luis XIV. Sin embargo, todos estos principios que ya estaban en la mentalidad de los Austrias, sobre todo en Felipe II, no se habían podido llevar a la práctica, como ha indicado la doctrina más autorizada, por la estructura del Estado, por el juego de los contrapesos de otros poderes y de las tradiciones que debieron respetar los reyes españoles. Por estos motivos, en 1705 los países de la Corona aragonesa niegan a Felipe de Anjou como legítimo titular del trono español y prestan su apoyo al archiduque Carlos de Austria, convencidos de que éste respetaría sus intereses y seguiría con la tradición jurídico-institucional de los Austrias.

Sin duda alguna, la guerra de Sucesión supone no sólo la victoria de Felipe V y la ascensión de la dinastía borbónica al trono español: representa, sobre todo, el comienzo de una nueva etapa desde el punto de vista político institucional, en la que se reorganizará todo el aparato estatal. Como ha indicado el profesor ENCISO RECIO "la guerra de Sucesión conmocionó al país en todos sus órdenes y de manera especial a la administración"(²). Felipe V va a iniciar su reinado con la tradición implantada en la estructura del Estado de un sistema de Consejos que desde mediados del siglo XVII había perdido gran parte de su prestigio y eficacia, convirtiéndose en una compleja red en la que circulaban los asuntos con tal lentitud que prácticamente paralizaba toda la maquinaria del Estado. Por otra parte, el gran número de Consejos existen-

te, cuyas competencias no siempre estaban correctamente delimitadas, determinaba la existencia de numerosos conflictos de competencias entre unos Consejos enzarzados en puntillosas y largas disputas por problemas de dignidad y rango(³).

La inviabilidad de todo el sistema político-institucional heredado de los Austrias era manifiesta y Felipe V emprende la difícil labor de su reforma. Para ello tenía el punto de referencia del sistema implantado por su abuelo Luis XIV en Francia, un absolutismo que llevaba aparejado el centralismo político-administrativo. Sin embargo, no debemos caer en el error de pensar que el reformismo borbónico es sólo producto de la implantación de las corrientes ideológicas dominantes en Francia, pues no hay que olvidar, como han advertido algunos autores, que las innovaciones jurídicas emprendidas por los borbones fueron intentadas con anterioridad por monarcas como Felipe IV y Carlos II. De hecho, muchas de las reformas calificadas como "borbónicas" constituyen la culminación de un proceso de evolución cuya gestación se sintió en tiempos anteriores. Por otra parte, existe un cierto factor de continuidad que permite que algunas instituciones propias de la etapa de los Austrias se consolidasen. De esta forma, como han indicado algunos autores, tradición y reforma están presente en la nueva etapa jurídica que sigue enmarcada en la Edad Moderna.

Conviene tener presente que a pesar de la influencia francesa, sobre todo en los primeros años del reinado de Felipe V, la realidad española era muy distinta a aquella. Y Felipe V se dio cuenta de este dato desde un primer momento. Pronto comprendió el nuevo rey que la reforma no podía venir plasmada en un decreto que implantase de golpe un nuevo sistema institucional, pues no se podía olvidar que el sistema polisindial estaba férreamente implantado en el corazón del aparato estatal y gozaba de una complejidad y de unas connotacio-

nes que todos recordaban de un pasado glorioso que, como ha indicado el profesor ESCUDERO, desaconsejaban su supresión de raíz. El método a seguir era más sutil, se trataba de ir paulatinamente dejando en un segundo plano a los Consejos, "vacianáolos de contenido, y construir progresivamente una estructura paralela de individuos responsables de materias idénticas"^(*). Para ello se contaba con la figura del Secretario del Despacho aparecido en el siglo XVII. La línea a seguir iba a ser, como puede observarse, bastante simple: potenciar la figura de los Secretarios de Despacho reduciendo las competencias de unos Consejos que cada vez van a ir teniendo menos atribuciones.

La reforma de la administración llevada a cabo por Felipe V debe ponerse en conexión con la idea, propia del Despotismo ilustrado, de que el monarca fuera el centro decisor de la Monarquía y sus mandatos fuesen efectivamente incorporados a la práctica política⁽²⁾. Se trataba de conseguir que la maquinaria estatal funcionase correctamente, algo de pura lógica pero que durante la etapa de los "Austrias menores" no se había conseguido. La administración debía estar regida por expertos burócratas, bajo la dirección del monarca. Para ello era necesario su centralización, siguiendo la tradición de un modelo de absolutismo barroco, heredado de Francia, y la intensificación del poder real en los reinos de la Corona aragonesa que se consigue a través de los decretos de Nueva Planta.

La reforma emprendida por Felipe V en el ámbito institucional del Estado sirvió de pórtico para la gran reforma emprendida por Carlos III. Sin embargo, fue un reformismo, como ha indicado el profesor DOMÍNGUEZ ORTIZ⁽³⁾, de signo distinto al emprendido por aquel, pues no se trataba de lograr una gran reforma de carácter ideológica y social, sino que fue más sencillo. Se trataba de reorganizar el aparato institucional del Estado, de

hacer que este funcionase correctamente. Ahora bien, conviene tener presente que la necesidad de una reforma administrativa era algo que ya estaba en la mente de los estadistas del siglo XVII pero que, a pesar de algunos intentos en el reinado de Carlos II, hasta la llegada de Felipe V no se pone realmente en marcha. En los primeros años del reinado de Felipe V, tuvieron un papel decisivo las figuras del embajador Amelot y del ministro Orry en el diseño de las líneas de renovación institucional del Estado. De esta forma, la primera medida fue que la alta nobleza fuera apartada y sustituida del aparato administrativo por una burocracia más enérgica y eficiente⁽⁴⁾. Superada esta primera etapa, era necesario articular un proceso de reformas en el aparato político-institucional de Estado en sus diversas escalas⁽⁵⁾.

II. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEL DESPACHO

Como ha dicho TOMAS Y VALIENTE, la política llevada a cabo por Felipe V tuvo como objetivo la transformación de la constitución jurídico-política de la España de los Reyes Católicos y de los Austrias. En efecto, hasta el siglo XVIII no puede hablarse de una auténtica unidad española, por el contrario desde 1469 hasta 1707, cuando Felipe V dicta el Decreto de 2 de junio de 1707 por el que se propone "reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes" (que serán las de Castilla), existía una unión puramente formal de una serie de reinos bajo una Corona que conservaban todas sus peculiaridades jurídico-institucionales. La monarquía borbónica se esforzó por imponer una estructura institucional unitaria. Esa unificación llevada a cabo por los Reyes Católicos y consolidada por sus descendientes fue uno de los presupuestos necesarios para iniciar la difícil labor de la reforma de nuestras instituciones político-administrativas.

(*) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII", en el vol. XXIX de la Historia de España de Ramón Menéndez Pidal, dirigida por J.M. Jover, Madrid, 1985.

(2) DOMÍNGUEZ ORTIZ (dir.): "Historia de España", vol. 7 (1700-1787), Madrid.

(3) DOMÍNGUEZ ORTIZ: "Sociedad y estado en el siglo XVIII español", edit. ARIEL S.A., Barcelona, 1976.

(4) LUIS M. ENCISO RECIO: "Los Borbones..." (obra citada).

(*) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española en el siglo XVIII" vol. X-2 de la "Historia General de España y América", obra coordinada por José Luis Comellas y José Andrés Gallego, edit. RIALP, S.A., Madrid, 1984.

(*) Solamente Navarra conservará todas sus Instituciones jurídicas como contrapartida de su apoyo a la causa borbónica durante la guerra de sucesión.

(*) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

Pero conviene tener presente que los decretos de Nueva Planta únicamente indicaron que los diversos reinos de España se gobernarán como los de la Corona de Castilla (decreto de abolición de los fueros de Aragón y Valencia) o señalaron la forma como debían gobernarse a partir de ese momento (Nueva planta de Cataluña y Valencia), pero no declaran formalmente la unión de ambas Coronas en una entidad superior. Este proceso unificador, como se ha dicho, quedó falto de una proclamación formal y jurídica. De hecho, hasta entrado el siglo XIX "no se va a proceder a la eliminación de una compleja titulación que enumeraba un conjunto de reinos reducidos a simples unidades administrativas" (*).

Habiendo conseguido la unificación político-institucional, con la abolición de las peculiaridades jurídicas que hasta entonces habían poseído los reinos de la Corona aragonesa (*), Felipe V procede a la reorganización del Estado partiendo del sistema heredado de los Austrias. El sistema polisindial que caracterizó desde el punto de vista institucional a la España del siglo XVI se proyecta, a través del siglo XVII, al reinado de Felipe V con unos síntomas de claro agotamiento y escasa eficiencia. Este sistema articulaba la Administración central a través de una serie de organismos colegiados los Consejos (conectados a la Corona a través de los Secretarios privados) quienes, gozando de la confianza del rey, despachaban directamente con él y eran a menudo Secretario de los Consejos más importantes). El Secretario del Consejo de Estado era tradicionalmente secretario privado del rey. Su protagonismo tuvo como causa el hecho de que puesto que la presidencia del Consejo más importante de la Monarquía (el de Estado) correspondía al rey y puesto que sus ocupaciones habituales no le permitían más que asistir a sus reuniones, no pudiendo encargarse de su dirección efectiva, a través de la figura del secretario privado iba a ejercer el control indirecto del citado organismo. Con la apari-

ción de los validos en el siglo XVII se produce el desplazamiento de la figura del secretario privado a facetas típicamente burocráticas, asumiendo los validos el despacho directo con el monarca. Se produce como ha indicado el profesor ESCUDERO "una quiebra en el núcleo de gobierno del rey o del valido, a quien quedaron subordinados los Secretarios de Estado, y esta quiebra debió ser tanto más grave cuanto afectaba de hecho al buen curso y expedición de los asuntos elevados al monarca" (**).

La aparición de los validos, la supresión de gabinete de Secretario privados y la marginación en que caen los Secretarios de Estado determina el derrumbe del sistema y del aparato burocrático adjunto al monarca. Con la creación de la figura del Secretario del Despacho se pretende solucionar el problema del colapso en que se encontraba la administración de la época. Pese a que en un principio solía ocupar el cargo un secretario experto, con el tiempo se configura como un oficio autónomo, cuyo titular conocerá asuntos de toda especie y recibirá por este motivo la denominación de Secretarios del Despacho Universal. Todo este complejo sistema de consejos y Secretarios reales era incompatible con una administración eficaz y operativa. Como ha indicado el Profesor ESCUDERO el retardismo y la inercia "frenaban la buena marcha del aparato administrativo. Ejemplo de ello era el hecho de la de un adecuado reparto de competencia entre todos estos organismos que determinaba que los asuntos fueran en muchas ocasiones enviados de un Consejo a otro en busca del competente para su conocimiento, cuando no se declaraban ambos competentes para la resolución de un mismo asunto.

Básicamente este era el sistema institucional que regía la obsoleta Administración hispana cuando, tras la guerra de Sucesión, subió al Trono español Felipe V en 1701. Sobre este esquema se articularía una reforma institucional

que serviría de pórtico para la gran renovación institucional y social que pretendería, años más tarde, Carlos III.

I. EL CONSEJO DE DESPACHO Y EL SECRETARIO DEL DESPACHO UNIVERSAL: LAS PRIMERAS REFORMAS (1700 A 1705).

A la llegada a España de Felipe V, don Antonio de Ubilla ocupaba la Secretaría del Despacho Universal. Ubilla gozó de la confianza del Monarca, quien pronto se dio cuenta de su valía. Al despacho de los asuntos de la monarquía asistían, además del secretario del Despacho Universal, el Presidente del Consejo de Castilla don Manuel Arias, y el Cardenal Portocarrero. Sobre ellos iba a pesar la difícil labor de lograr el correcto funcionamiento de la maquinaria administrativa de la Monarquía durante los primeros años del reinado de Felipe V.

En esta línea, siguiendo el ejemplo francés, el monarca debía asumir el control directo del gobierno, manteniendo su autoridad y facultades resolutivas, siendo asesorado por un Consejo supremo de gobierno, pequeña asamblea de la que formaban parte don Antonio de Ubilla, secretario del Despacho Universal; don Manuel Arias, Presidente del Consejo de Castilla; el Cardenal Portocarrero y el Duque de Harcourt, embajador de Francia, propuesto por el propio Luis XIV⁽¹⁾.

Puede pensarse que se trataba de imitar el modelo francés. En Francia existían cuatro Consejos: el "Conseil d'État Privé", el Conseil des Finances" y el "Conseil d'En-Haut", además de un denominado "Conseil des Dépêches", que se ocupaba de toda la Administración interior de la Monarquía⁽²⁾. Sin embargo, no puede identificarse el "Conseil des Dépêches" con ese Consejo del Despacho formado por Ubilla, Arias, Portocarrero y Harcourt. Como ha advertido el profesor ESCUDERO, el Consejo de Estado francés se asimi-

laba más en cuanto a su significación y funciones a esta pequeña asamblea reunida alrededor de Felipe V⁽³⁾.

A pesar de la importancia del Consejo de Estado como órgano influyente en la política interna e internacional de los Austrias, Felipe V prescindirá en la práctica de este organismo colegiado y lo sustituirá por un Consejo de Despacho o de gabinete⁽⁴⁾. Este Consejo no estaba institucionalizado como tal, se trataba más bien de una reunión informal de individuos que gozaban de la confianza del monarca. Es importante destacar que en este Consejo de Despacho quedaba incorporado la figura del secretario del Despacho Universal sus miembros recibían, según algunos documentos de la época, la denominación de ministros cuando se les encomendaba la dirección efectiva de algún ámbito de la administración. Sin embargo, coincidiendo con el auge de las Secretarías de Estado en torno a 1727 el Consejo de Gabinete como el de Estado prácticamente desaparecen:

Las funciones del Consejo de Despacho fueron puramente consultivas, por este motivo el profesor ESCUDERO ha advertido que no se le puede considerar como el embrión de un Consejo de Ministros. De esta forma, según el citado autor, los miembros de este Consejo asesor no tenían que ser necesariamente Secretario de Estado. Tampoco se configurarían legalmente el número de miembros vocales del Consejo. Pero en él se concentraba la esencia del gobierno. Por su parte, el Consejo de Estado conservó tan sólo una existencia teórica.

El Consejo del Despacho, como consejo privado del rey, acompañaba al monarca donde quiera que este fuese. Así, en los primeros años de su reinado, cuando Felipe V se ausentaba de Madrid, se constituía una Junta presidida por la reina y aconsejada por la Princesa de los Ursillos. La Junta estaba integrada por el Cardenal Portocarrero, los presidentes de los Consejos de la Mo-

(1) JOSÉ A. ESCUDERO: "Los Secretarios de Estado y del Despacho", vol. I, Madrid, 1976.

(2) JOSÉ A. ESCUDERO: "Los orígenes del Consejo de Ministros en España" (2 vol.), Madrid, 1979.

(3) JOSÉ A. ESCUDERO: "Los secretarios..." (obra citada).

(14) PEDRO MOLAS RIBALTA; "La Administración española..." (obra citada).

(15) JOSÉ A. ESCUDERO; "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

(16) Una clara exposición de los acontecimientos en JOSÉ A. ESCUDERO; "Los Secretarios..." Vol. 1 (obra citada).

narquía y por don Manuel de Vadillo, quien asume las funciones de secretario.

Con la dimisión del Cardenal Portocarrero el 17 de enero de 1703 se abren nuevas perspectivas a Felipe V en cuanto a la forma de organizar administrativamente la Monarquía española. Se prescinde del despacho con ese Consejo del gabinete y se vuelve al sistema austriaco del siglo XVII, es decir, al despacho de los asuntos directamente con el secretario del Despacho Universal. De esta forma fue adquiriendo cada vez más importancia la figura del secretario del Despacho Universal y pronto se convirtió en la pieza nuclear de toda la maquinaria del Estado. Felipe V optó por una fórmula de gobierno que prácticamente desplazaba a todo el sistema de Consejos de la acción gubernativa. En efecto, Felipe V gobernaría con el secretario del Despacho Universal, que sería su punto de conexión con los restantes organismos de la Monarquía. La figura del secretario del Despacho no debe ser confundida con la de un primer ministro. Los trabajos desarrollados por el profesor ESCUDERO demuestran claramente que Felipe V huyó de la institucionalización de la figura de un primer ministro, pues consideraba que la concentración del poder político en una persona distinta al monarca era síntoma de corrupción. De esta forma se mantuvo y se potenció la figura del secretario del Despacho, fraccionándose en dos cauces cuyo desdoblamiento sucesivo dio lugar al régimen ministerial⁽¹⁴⁾.

Coincidiendo con la marcha de Portocarrero se realiza una importante reforma en la Secretaría del Despacho en el sentido de establecer un reparto de asuntos dentro de una única Secretaría del Despacho. De esta forma se le entregan al Marqués de Canales los asuntos de Guerra, mientras que Ubilla se quedaría con todos los demás. Sin embargo, aparece en la escena política de la época un personaje que se ganó la confianza de la Princesa de los Ursillos

debido a su brillante gestión en los asuntos de Hacienda, nos referimos a Orry. Pronto se convierte en el más íntimo colaborador de Felipe. Sin duda su indudable talento y la influencia que en el rey tenía la Princesa de los Ursillos fueron las causas que apartaron en buena medida de la escena política a la figura del secretario del Despacho Universal. Orry propone al rey que se constituya una Junta encargada de aprobar las reformas por él emprendidas y de discutir los asuntos más delicados de la monarquía. Pese a que Felipe V ve con buenos ojos la propuesta de Orry, esta es rechazada por Luis XIV, quien además quiere volver a refundir los asuntos de la secretaría del Despacho Universal y apartar de la escena política al Marqués de Canales. La reina María Luisa se opone frontalmente a que Ubilla recobre enteramente la Secretaría del Despacho. Sin embargo, la guerra civil determina la necesidad de la ayuda militar francesa. Esto hace que la reina ceda en sus posiciones y don Antonio de Ubilla vuelve a recibir enteramente la Secretaría del Despacho Universal. El marqués de Canales es nombrado consejero de Estado y gentil hombre de Cámara. La Princesa de los Ursillos abandona Madrid y Orry es llamado por Luis XIV⁽¹⁵⁾.

En 1705 se produce la primera división de la Secretaría del Despacho en dos, legalizándose el reparto de competencias⁽¹⁶⁾. Una de ellas se ocuparía de los asuntos de guerra y hacienda, la cual se encomienda al marqués Grimaldi. La otra pasó a manos del marqués de Mejorada, siendo competente en todas las demás cuestiones, centrándose en los asuntos eclesiásticos y de justicia. De esta forma, con el decreto de 11 de julio de 1705 la Secretaría del Despacho pierde su carácter "universal" y don Antonio de Ubilla abandona la Secretaría del Despacho, ante las presiones de Orry y de la Princesa de los Ursillos (quien obtiene de Luis XIV una autorización para intervenir en el gobierno de España).

ESCUADERO destaca la gran desigualdad que existía entre las dos Secretarías del Despacho. La Secretaría de Guerra y Hacienda, en manos de Grimaldi, va adquiriendo cada vez más importancia, debido a que España atravesaba por unos momentos de gran preocupación por reformar el sistema hacendístico y poner fin a la decadencia económica de los Austrias y, por otro lado, por la guerra de Sucesión que se convirtió, como puede fácilmente comprenderse, en el principal acontecimiento político de la época.

2. EL BIENIO REFORMISTA 1713-1715

Poco después de la reforma llevada a cabo en 1705 Felipe V dictó un decreto que venía a unificar en una "sin distinción ni división de negociados") las dos Secretarías que habían venido funcionando independientemente desde el reinado de Felipe II en el Consejo de Estado. Otro decreto dispone que las dos Secretarías del Consejo de Guerra quedaban refundidas en una sola. Estos decretos deben ponerse en conexión con la reforma operada en 1705 y se circunscribe en la tendencia de ir marginando el papel de los Consejos en favor de la figura de los Secretarios del Despacho. El Consejo de Estado queda con una sola Secretaría, y los Secretarios del Despacho aparecen bajo la denominación de Secretario de Estado y del Despacho⁽¹⁷⁾.

Sin embargo, habría que esperar al bienio 1713-1715 para que, dentro del clima reformista que se respiraba desde 1705, veamos nuevamente a un Felipe V que pasa a la acción política ideando un plan reorganizativo de la administración central⁽¹⁸⁾. Efectivamente, como ha indicado el profesor ESCUADERO, el conjunto de decretos dictados el 10 de noviembre de 1713 tiene un denominador común de signo aparentemente contradictorio. Por un lado se potenciaba el papel de las secretarías del Despacho y, por otro, se fortalecía la estructura de los distintos Consejos.

Sin embargo, como veremos, el paquete de reformas que los decretos de 1713 contenían en orden a potenciar los viejos Consejos ofrece como balance un rotundo fracaso. Pronto se advirtió el futuro que a estos viejos organismos de la administración de los "Austrias" les esperaba. Felipe V también comprendió que el camino de la reforma institucional debía de venir de las manos de las secretarías del Despacho.

Con la muerte de la reina María Luisa el 14 de febrero de 1714 acaba la influencia política de la Princesa de los Ursillos y del ministro Orry. Luis XIV renuncia, por su parte, a sus pretensiones de gobernar España. Sin embargo, se da la paradoja de que en este momento Felipe V va a tomar el modelo francés como punto de referencia para articular sus reformas. Precisamente, en el año de 1714 se lleva a cabo una de las reformas más importantes en la Historia de la administración española. En efecto, el 30 de noviembre de 1714 Felipe V dicta un decreto en virtud del cual se articulaba un régimen ministerial en España, según el modelo francés, estructurado en cuatro secretarías del Despacho (Estado, Guerra, Marina-Indias y Justicia). Los asuntos de Hacienda quedaban en las manos de un veedor general y un intendente universal. Los titulares de cada una de estas secretarías, así como el veedor general y el intendente universal, se agrupaban en un "gabinete de Ministros-consejeros", heredero del antiguo Consejo del Despacho y que, según algunos, supone la aparición en España de un auténtico Consejo de Ministros. En este sentido, ESCUADERO ha indicado que la acción política de este "gabinete de ministros", a pesar de las funciones de puro asesoramiento que su norma de creación le atribuía, probablemente fueran más allá de la letra del decreto, actuando como un auténtico Consejo de Ministros⁽¹⁹⁾.

Las razones que impulsaron a la reforma no fueron otras que la de paliar la lentitud de una administración que se veía desbordada ante la progresiva acu-

(17) Vid Real Decreto de 14 de julio de 1705.

(18) Real Decreto de 2 de octubre de 1706.

(19) JOSÉ A. ESCUADERO; "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

(²⁰) JOSÉ A. ESCUDERO: "Los orígenes del Consejo de Ministros..." (obra citada).

(²¹) Novísima Recopilación IV, IV, III.

(²²) y (²³) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

mulación de los negocios. En el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 se recogen los motivos de la reforma ("reconociendo el atraso que padecen algunos de los negocios de esta Monarquía, ocasionado no por la falta de aplicación de los que los cuidan, sino de la gran copia de los que han aumentado, tanto por los accidentes y urgencias que han ocurrido en el tiempo de mi reinado, como por la diferente planta y regla que se ha dado a ellos, distinta de la que se tenía por lo pasado")(²⁰).

Es importante destacar, como se ha indicado, que las competencias entre las distintas secretarías fue fluctuante, salvo la de Estado que las mantuvo siempre bien delimitadas. Por otra parte, se reconocieron a los titulares de las Secretarías (los Ministros) cierta autonomía operativa, debiendo responder ante el rey de los negocios y asuntos que les encomendaran las leyes. En esta misma línea, la división de los asuntos por materias y la consiguiente especialización de las Secretarías va a suponer que el rey despachara directamente (característicos de la vía reservada) con el titular de la secretaría competente por razón de la materia(²¹).

Las competencias de cada una de las nuevas Secretarías nacidas del decreto de 30 de noviembre de 1714 son las siguientes: la Secretaría del Despacho de Estado se ocuparía de todo lo relativo a las relaciones internacionales y de la política internacional; la Secretaría del Despacho de Guerra se ocuparía de todo lo relativo a las cuestiones militares; la Secretaría del Despacho de Justicia se ocuparía del patronato real, de la organización y funcionamiento de los tribunales y de la jurisdicción eclesiástica; la Secretaría del Despacho de Marina e Indias se encargaría de todos los asuntos concernientes a los territorios de ultramar (la jurisdicción de los virreyes y de los gobernadores de ultramar, las encomiendas, los oficios, etc.)(²²).

Vemos como, tras el decreto de 30 de noviembre de 1714, quedan perfila-

das las líneas de una reforma que supone la implantación en España de un sistema de Ministerios, como unidades nucleares de la Administración central del Estado, con unas competencias, propias de cada uno de ellos, que poco a poco se van a ir perfilando y que dotan de una racionalidad a todo el aparato político-institucional que hasta entonces desconocido. Pero el afán reformista de un Felipe V obsesionado en lograr la operatividad de todo el sistema institucional, determinó que en el decenio 1715-1724 la estructura ministerial lograda en 1714 fuera objeto de diversos retoques, que vinieron a consolidar un sistema desglosado en cinco departamentos.

De las nuevas Secretarías del Despacho se hicieron cargo: don Miguel Fernández Durán, de la de Guerra; don Bernardo Tinajero de la Escalera, de la de Marina e Indias; don Manuel de Vadillo y Velasco, de la de Justicia; don José Grimaldo, de la de Estado. Se nombró a Orry Veedor General y al Obispo de Gironda Intendente Universal.

3. ALBERONI Y LAS REFORMAS DE LAS SECRETARÍAS DEL DESPACHO ENTRE 1715 Y 1717:

A partir de 1715 podemos observar una tendencia que camina hacia el absolutismo regio, siguiendo el ejemplo francés, concentrándose en el monarca todo el poder y dotando a las Secretarías del Despacho de un amplio núcleo de competencias para lograr una mayor eficacia burocrática.

En 1715 se volvió a realizar una nueva reorganización de las Secretarías del Despacho. Subsistieron como antes las Secretarías de Estado, en manos de Grimaldo, y Justicia, cuyo titular seguiría siendo Don Manuel de Vadillo. Sin embargo, se despidió al titular del departamento de Marina e Indias y los asuntos de esta Secretaría se distribuyeron entre los restantes departamentos. La Secretaría de Guerra asumiría los

asuntos de Marina, formándose la Secretaría de Guerra y Marina. Los asuntos de Indias serían englobados, por razón de materias, en los departamentos de Guerra, Justicia y Hacienda. Se suprime la Veeduría general, que hasta aquel momento la había asumido Orry, y La Intendencia Universal, que seguía en manos del Obispo de Gironda, se transforma en una Secretaría de Hacienda que asumirá todos las competencias que, hasta ese momento, habían desempeñado ambos organismos. Sin embargo, como veremos, poco duraría esta nueva estructura orgánica.

La evolución institucional y política a partir de la reorganización llevada a cabo en 1715 no puede comprenderse sin aludir a la figura de Giulio Alberoni, uno de los máximos colaboradores políticos de Felipe V. Alberoni vino a España como agente oficial del duque de Parma para encargarse de la boda de la hija de este, Isabel de Farnesio, con Felipe V. En 1717 consigue el capelo cardenalicio y, por influencia de la reina, el cargo de primer ministro. A partir de 1717 este personaje se haría cargo de la dirección efectiva del gobierno de la Monarquía. La política que pretendía seguir Alberoni no tardó en dejarse notar. En efecto, en ese mismo año se dicta un decreto, fechado el 2 de abril⁽²⁵⁾, que acabaría con la reestructuración operada en 1715, reduciendo a tres los cuatro ministerios existentes, sobre la base de fusionar en un solo departamento Hacienda y Justicia. De esta forma, el Despacho Universal fue dividido en tres Secretarías: a) Estado; b) Guerra y Marina; c) Hacienda, Justicia y Gobierno político. Esta organización administrativa durará hasta la caída de Alberoni en 1720, lo que prueba el protagonismo que tuvo Alberoni en la reestructuración de 1717 y en la evolución posterior del Sistema de Secretarías del Despacho. De esta forma, como ha indicado el profesor CROXE⁽²⁶⁾, pretendía Alberoni con la reestructuración de 1717 introducir un nuevo sistema orgánico que alteraba la dirección de los negocios a cargo de cada Secretaría con

el objeto de poner todo el poder en sus manos.

Alberoni potenciaría también la "vía reservada" con el objeto de apartar de la escena política a los Consejos, sustrayéndoles progresivamente competencias mediante la orden de que determinados asuntos, los más importantes para el buen gobierno de la Monarquía, fueran conducidos directamente a través de los ministros responsables. Este hecho, en palabras del profesor ESCUDERO, vino a suponer "la quiebra del sistema polisindial". En esta misma línea, Alberoni suprimiría el despacho colectivo de los Secretarios con el rey, controlando él directamente a los titulares de las tres Secretarías existentes.

4. GRIMALDO, RIPERDÁ Y PATIÑO: LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA MINISTERIAL EN CINCO SECRETARÍAS.

Alberoni fue destituido por Felipe V en diciembre de 1719 por la presión ejercida por los aliados, como condición para las conversaciones de paz, después de que Alberoni enfrentara a España contra la denominada Cuádruple Alianza. Con la caída del Cardenal, Grimaldo pasa a ser el hombre de confianza del rey. El sistema de Secretarías ideado por Alberoni se mantendría hasta finales de 1720.

Grimaldo fue el impulsor de la siguiente reestructuración que data de diciembre de 1720. Se separan los negocios de Hacienda de los de Justicia, pasándose consecuentemente a un sistema de cuatro departamentos. Para hacerse cargo de la recién creada Secretaría de Hacienda se nombra al Marqués don Juan de Dios del Río González, Presidente del Consejo de Hacienda. El sistema de Secretarías quedaba estructurado de la siguiente forma: a) Guerra, Marina e Indias, en manos de don Miguel Fernández Durán, secretario de Consejo de Ordenes y marqués de Tolosa, considerado como un discípulo de

(25) Novísima Recopilación III, IV, V.

(27) WILLIAM CROXE; "España bajo el reinado de la Casa Borbón. Desde 1700 en que subió el trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788", trad. de J. Salas Quiroga, 4 vol., Madrid, 1846-1847. Ref. en Vol. II.

(28) JOSÉ A. ESCUDERO "Los secretarios..." (obra citada).

(29) En este sentido se ha pronunciado el profesor ESCUDERO en el Vol. XXIX, pág. 120, de la Historia de España de Menéndez Pidal, quien refiriéndose al Marqués de Grimaldo, destaca el hecho de que también fuera secretario privado de la reina.

(30) JOSÉ A. ESCUDERO; "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

Orry; b) Estado, en manos de Grimaldo; c) Justicia y Gobierno político, cuyo titular sería el jurista aragonés don José Rodrigo, marqués de la Compuesta; d) Hacienda, cuyo titular como hemos dicho sería el Marqués de Campoflorido, don Juan de Dios del Río, quien se ocuparía también de la Superintendencia general.

Poco después, en enero de 1721, don Miguel Fernández Durán sería apartado de la Secretaría de Guerra, Marina e Indias, sirviendo como pretexto para una reestructuración de este último departamento. En efecto, Felipe V decide separar los asuntos de Marina e Indias de los de Guerra, quedando aquellos en manos de don Andrés de Pez, mientras, para la dirección de los asuntos de Guerra se nombraría a don Baltasar de Patiño. Las tres restantes secretarías conservaron sus titulares, quedando articulado el régimen ministerial en cinco departamentos: Estado, Guerra, Marina e Indias, Justicia y Hacienda. De esta forma, como ha indicado el profesor ESCUDERO "con la reforma de 1721, el despliegue de las Secretarías del Despacho a partir de aquella única existente a comienzos de siglo, alcanza plena madurez"⁽²⁸⁾. Por otra parte, el secretario del Despacho de Estado gozará durante todo el período de una posición privilegiada hasta el punto que actuaba al modo del antiguo secretario del Despacho Universal, interviniendo en los más variados asuntos de la Monarquía⁽²⁹⁾.

El 10 de enero de 1724 Felipe V presenta un decreto al Consejo de Estado por el que abdica de la Corona española en favor de su hijo Luis, nacido de su unión con Marina Luísa de Saboya. Parece ser que la razón intrínseca de ello fue su aspiración de ocupar el trono francés, una vez muerto el duque de Orleans y agonizando Luis XV. Algunos historiadores han destacado que el modo en que Luis I accede a la Corona española presenta matices de anticonstitucionalidad formal, pues en ningún momento se convocaron Cortes. Pero

lo que nos interesa destacar de este breve reinado, desde el punto institucional, es la remodelación que en el equipo de gobierno produce la marcha de Felipe V. En efecto, Grimaldo dejaría la Secretaría de Estado para acompañar a Felipe V a su retiro en la Granja y Luis I nombraría a Bautista de Ordeain, protegido de Grimaldo, en sustitución de aquel. Por su parte, en Hacienda Juan de Dios del Río sería sustituido por Verdes Montenegro. Al frente de los restantes departamentos quedaban Antonio de Sopena, que tras la muerte de Andrés de Pez ocuparía la Secretaría de Marina e Indias, y Baltasar Patiño en la Secretaría de Guerra.

Otro hecho importante que aconteció durante el efímero reinado de Luis I fue la constitución de una junta asesora del monarca. Esta junta la componían el Inquisidor general, el Presidente del Consejo de Indias, los marqueses de Miraval y Ledesma, don Miguel de Guerra, expresidente de los Consejos de Castilla y Hacienda, el conde de San Esteban del Puerto y Baltasar de Ordeain. Esta junta, que tuvo competencias principalmente en asuntos de política internacional, vino a marginar todavía más al Consejo de Estado usurpando, incluso, funciones del propio secretario de Estado. Pero a ningún observador se le escapaba que eran el propio Felipe V y el marqués de Grimaldo quienes realmente manejaban las riendas de la política interna e internacional de la Monarquía española⁽³⁰⁾.

Pero esta situación política no duró mucho tiempo. El 31 de agosto de 1725 muere inesperadamente a causa de la viruela Luis I. Esto determinó que Felipe V dictase el 8 de septiembre un decreto por el que se volvía a hacer cargo de la Corona española. El 4 de septiembre el marqués de Grimaldo recuperaba el cargo de secretario de Estado lo que ocasionó algunas tensiones políticas con Ordeain y con el denominado grupo francés que le hacían responsable de un acercamiento a la Corona inglesa⁽³¹⁾. Ordeain fue nombrado secre-

tario de Hacienda tras la destitución de Verdes Montenegro. No se practicaron más cambios en las titularidades de las restantes Secretarías.

El poder de Grimaldo poco iba a durar. En noviembre de 1725 salta a la escena política una nueva figura que iba a desplazar hacia él la confianza de un experto Felipe V, nos referimos al barón de Riperdá, quien en abril de aquel mismo año había entablado negociaciones en Viena, cuyo resultado fue un satisfactorio tratado de paz entre Carlos IV y Felipe V. Riperdá es nombrado por el monarca español secretario de Estado y del Despacho sin negociación señalada, especie de ministro universal encargado de hecho de las cuestiones de política internacional, a pesar de que Grimaldo seguía teóricamente como titular de la Secretaría de Estado.

Riperdá, al igual que Alberoni, iba a alcanzar un altísimo nivel de poder a modo de auténtico Primer Ministro de la Monarquía. Sin embargo, poco a poco Riperdá fue cayendo en el descrédito de gran parte de la opinión pública y de sectores muy próximos al poder. Por este motivo se vio obligado a retirarse de la vida pública en mayo de 1726. En este año se llevaría a cabo una reestructuración en la titularidad de las distintas Secretarías del Despacho: En la Secretaría de Justicia se mantuvo a don José Rodrigo; para la Secretaría de Marina e Indias se nombraría a don José Patiño, quien también se haría cargo del Ministerio de Hacienda tras la caída de Arraiza; Baltasar Patiño recupera la titularidad de la Secretaría de Guerra; y Ordeain pasa a ser nuevamente secretario de Estado una vez que Grimaldo abandona este departamento.

Como puede observarse, la figura que salió mejor parada de la reestructuración llevada a cabo en 1726 fue la de Patiño, quien al frente de las Secretarías de Hacienda y de Marina e Indias reorganizó la hacienda y la marina, destacándose como un gran administrador

y estadista. Felipe V, admirado de su buena gestión y de su indudable talento, en 1734 lo nombra secretario de Estado. En ese mismo año, al quedar vacante la Secretaría de Guerra, tras la marcha de Baltasar Patiño, se hace también cargo de ella. Vemos como José Patiño prácticamente domina todo el aparato ministerial, al monopolizar en su persona los cargos de secretario de cuatro de los cinco departamentos existentes.

La muerte de José Patiño el 3 de noviembre de 1736 lleva aparejada obviamente la reestructuración de todo el sistema ministerial. Felipe V va a iniciar el relevo en las Secretarías del Despacho con el nombramiento para la de Estado de don Sebastián de la Quadra, quien también se encargará interinamente de la de Guerra, y para la de Marina e Indias y para la de Hacienda del marqués de Torrenueva. Rodrigo seguiría al frente de Justicia. De la Quadra, marqués de Villarias, se mantuvo en esta Secretaría hasta la muerte de Felipe V.

En 1739 Felipe V sustituye al marqués de Torrenueva por don José de la Quintana en la Secretaría de Marina e Indias. A su vez, el navarro Juan B. Iturralde se encargaría de la Secretaría de Hacienda. Precisamente en este año se lleva a cabo la creación de los cargos de directores generales de Renta. Un año después el departamento de Hacienda pasa a manos de Verdes Montenegro. En 1741 fue sustituido Verdes Montenegro por José del Campillo. En este mismo año es también nombrado Secretario de Marina e Indias, Secretario del despacho de Guerra, Gohemador del Consejo de Hacienda, Consejero de Estado y lugarteniente del infante Felipe, con lo que viene a ocupar un puesto preponderante en la vida política española. Por su parte, De la Cuadra asumiría tras la muerte de Rodrigo la Secretaría de Justicia. Desde entonces hasta abril de 1743, Campillo y De la Quadra monopolizarían los cinco ministerios existentes.

(28) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

(29) DOMÍNGUEZ ORTIZ: "Historia..." (obra citada).

(30) E. GACTO FERNÁNDEZ, J. A. ALEJANDRE GARCÍA y J. M. GARCÍA MARÍN: "El Derecho histórico..." (obra citada).

(31) Los decretos relativos a las reformas operadas en los Consejos de Castilla, de Indias y de Ordenes, pueden verse en la obra de ANTONIO XABIER PÉREZ Y LÓPEZ "Theatro de la legislación universal de España e Indias" (voz CONSEJOS), tomo I, Madrid, 1791.

La muerte de Campillo el 11 de abril de 1743 supone el ascenso del marqués de la Ensenada a las Secretarías de Marina e Indias, Guerra y Hacienda. Con el nombramiento del marqués de la Ensenada, que permanecerá en el poder al morir Felipe V, tienen lugar la consolidación definitiva de las Secretarías del Despacho, dando paso a expertos burócratas en sustitución de los nobles que, hasta ese momento, habían monopolizado el aparato administrativo de la Monarquía. Durante su estancia en la Secretaría de Hacienda diseñó un ambicioso programa de reforma fiscal, con el objeto de aliviar la presión sobre el contribuyente y poner fin a los abusos. De esta forma, todos los impuestos, menos los del Tabaco, Sal y Aduanas, quedaban sustituidos por una única contribución, catastral. Ensenada perseguiría supeditar la Inquisición a la Corona, crear unos códigos de justicia y modernizar los tribunales españoles, así como lograr una sólida paz con las potencias europeas que potenciara la economía y el comercio exterior.

III. LA CRISIS DEL RÉGIMEN DE CONSEJOS

Como se ha indicado, la primera década del siglo XVIII fue un anticipo del oscuro porvenir que aguardaba a los Consejos. La política de Felipe V de ir restando protagonismo a los Consejos hasta situarlos en un segundo plano en la gestión político administrativa, se llevó a cabo a través de una doble vía⁽²⁹⁾: reduciendo su estructura y capacidad de acción y suprimiendo de hecho o de derecho alguno de ellos. De esta forma, fueron suprimidos los Consejos de Flandes (Real Decreto de 29 de marzo de 1702), de Italia (una vez consumada la pérdida de Sicilia en 1707) y de Aragón (Real Decreto de 29 de junio 1707). El 8 de julio de 1750 una Real Orden transformaba el Consejo de la Santa Cruzada en una comisaría general (este Consejo sería suprimido en el reinado de Fernando VI). Los demás Consejos fueron sometidos a un proceso reformis-

ta reduciendo su estructura y capacidad de gestión. Veamos con mayor detalle todo este proceso, empezando por analizar la supresión de los Consejos territoriales.

I. EL FIN DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES.

De entrada hay que comenzar recordando que la designación de Felipe de Anjou como sucesor de Carlos II al trono español fue considerado como un acto de contrafuero por los países que formaban la Corona aragonesa. De esta forma, la Corona aragonesa se opuso frontalmente a las pretensiones borbónicas apoyando al archiduque Carlos de Austria. Sin duda, los aragoneses temían que el pretendiente francés impusiera en España un férreo absolutismo que pusiera en peligro sus peculiaridades jurídicas e institucionales, que habían sido respetadas hasta entonces. Sin embargo, su sublevación, y posterior derrota, brindaron a Felipe V un pretexto para llevar a cabo las reformas jurídico-institucionales, con las que se iniciaría el camino hacia la unificación nacional del siglo XIX⁽³⁰⁾.

Felipe V declaró a través del decreto de 29 de junio de 1707 que los reinos de Aragón y de Valencia perdían todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades que gozaban, siéndoles aplicables a partir de entonces las leyes de Castilla y juzgo conveniente "reducirlos... al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella (Castilla) y en sus tribunales sin diferencia alguna en nada"⁽³¹⁾. A pesar de que esta medida fue duramente criticada por el Consejo de Aragón, hay que entender que, conforme a la filosofía política admitida por los castellanos, Felipe V unía a su título de rey por derecho de herencia el de rey por derecho de conquista que le atribuía el legítimo derecho para adoptar las sanciones que estimara conveniente, transformar su estructura política o suprimir sus instituciones.

El 15 de julio de 1707 Felipe V dictó un decreto por el que se suprimía el Consejo de Aragón y determinaba, al mismo tiempo, los organismos competentes para conocer los asuntos que hasta entonces habían corrido a cargo de este Consejo. El decreto decía así: "Se extingue el Consejo de Aragón, y todos los negocios del continente de España que corrían por él se gobiernan por el Consejo y Cámara. Respecto del ser ultramarino el Reyno de Cerdeña, y la Isla y Puerto de Menorca, é Isla y Puerto de Mallorca, quando se recuperen se agrogen al Consejo de Italia, al de Ordenes los dependientes al Orden de Montesa; Lo que previno el rey a dichos Tribunales". Sin embargo, el profesor DOMÍNGUEZ ORTIZ⁽²³⁾ ha demostrado que no todas las competencias que venía desempeñando el Consejo de Aragón pasaron al Consejo de Castilla y a la Cámara de Castilla. De hecho, algunas de esas competencias pasaron a las Secretarías del Despacho y a las Audiencias de Barcelona, Zaragoza y Valencia⁽²⁴⁾. En el Consejo de Castilla se crea una Secretaría para los asuntos de la Corona aragonesa que pasa a ser ocupada por quien fue el secretario del Consejo de Aragón, Juan Milá de Aragón. Los asuntos relativos a los reinos de Cerdeña y Mallorca fueron transferidos al Consejo de Italia; en cuanto a la orden de Montesa, que hasta entonces había dependido del Consejo de Aragón, pasa a la jurisdicción del Consejo de Ordenes⁽²⁵⁾.

Los Consejos de Flandes e Italia corrieron suerte parecida al de Aragón aunque siguieron procesos diferentes. En efecto, el Consejo de Flandes fue objeto el 27 de junio de 1700 de una reorganización a través de unas Ordenanzas dictadas por don Antonio de Ubilla. Tras esta reorganización el Consejo quedaba estructurado de la siguiente forma: Un Presidente, dos consejeros de "capa y espada", dos consejeros togados y un secretario. Como ha indicado RABASCO VALDÉS, la remodelación del Consejo de Flandes fue el "prólogo a la inminente supresión

del organismo"⁽²⁶⁾. En efecto, el Consejo de Flandes fue suprimido el 27 de marzo de 1702, antes que la Corona española perdiera efectivamente aquellos territorios en 1706, constituyéndose en Madrid un pequeño grupo de consejeros de Flandes vinculados a la administración de la Orden del Toisón de Oro.

El Consejo de Italia siguió un proceso diferente al de Flandes, puesto que mantiene su identidad incluso después de la pérdida de los territorios milaneses y napolitanos. Tras la supresión del Consejo de Aragón, consecuencia directa de los decretos de 1707, pasaron al de Italia los asuntos concernientes a los territorios insulares (Cerdeña y Menorca) que, con anterioridad, habían sido competencia de aquel. Poco iba a durar el Consejo de Italia pues tras la pérdida de Sicilia, último bastión de la protección europea de la Corona aragonesa, el rey decide suprimir el Consejo, siguiendo el mismo proceso de extinción que el de Flandes.

El profesor DOMÍNGUEZ ORTIZ ha manifestado que la supresión de los Consejos de Aragón, Flandes e Italia se debió a un intento de lograr la racionalidad administrativa, aboliendo aquellos organismos inútiles dentro de las nuevas circunstancias. De esta forma, no tenía sentido mantener unos organismos con competencias sobre territorios que se habían perdido como consecuencia de la guerra o de los Tratados de paz, o habían quedado sumamente reducidos, pudiendo ser asumidos por otros Consejos o por otros organismos administrativos⁽²⁶⁾. Este, sin duda, era el caso de los Consejos de Italia y de Flandes. Por su parte, la razón intrínseca de la supresión del Consejo de Aragón era más profunda. En este sentido, creo que Felipe V era consciente de que, para lograr la reorganización administrativa del Estado, era necesario comenzar por transformar el sistema político institucional heredado de los Austrias y que había llegado al siglo XVIII con unos claros signos de agotamiento. Precisa-

(23) DOMÍNGUEZ ORTIZ: "Sociedad y Estado..." (obra citada).

(24) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española..." (obra citada).

(25) Novísima Recopilación IV, V, IX.

(26) JOSÉ M. RABASCO VALDÉS: "El Real y Supremo Consejo de Flandes y Borgoña", tesis doctoral leída en la Universidad de Granada.

(27) DOMÍNGUEZ-ORTIZ: "Sociedad y Estado..." (obra citada):

(28) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstitución de la Administración central...", pág. 105 (obra citada):

mente, como ya hemos dicho, el apoyo de estos territorios a la causa austriaca brindó, tras la victoria borbónica, al pretendiente francés convertido en rey de España el título que, invocando sus derechos de conquista, justificaba la supresión de las peculiaridades jurídicas e institucionales de la Corona aragonesa y, por ende, también la supresión de aquel Consejo.

2. EL CONSEJO DE CASTILLA.

Con la extinción del Consejo de Aragón en 1707 el Consejo de Castilla asume prácticamente todas las competencias que hasta entonces habían corrido a cargo del de Aragón, salvo las que se atribuyen al Consejo de Italia y al de Ordenes. El Consejo de Castilla no va a ver en modo alguno mermada sus competencias por ninguno de los Secretarios del Despacho, conservando toda su importancia administrativa y su papel político durante prácticamente todo el siglo XVIII. De esta forma, el Consejo Real y Supremo de Castilla sigue configurándose como una de las piezas capitales de la administración hispana, en el que se entremezclaban funciones políticas, administrativas y judiciales indisolublemente.

Este consejo se estructuraba en cuatro Salas: de Gobierno, de Mil y Quinientas, de Justicia y de Provincia. Los Consejeros ejercían su actividad encuadrándose orgánicamente en cada una de estas Salas. La Sala de Gobierno estaba compuesta por el Presidente del Consejo y siete consejeros y su jurisdicción era amplísima, extendiéndose "a todas las materias que miran con especialidad al buen gobierno de reino". De esta forma, comprendía esta Sala las cuestiones eclesiásticas, de la enseñanza, el control de la nobleza, los problemas económicos, los conflictos jurisdiccionales, etc... La Sala de Gobierno podía dividirse en dos cuando la cantidad de negocios lo exigiera. La Sala de Mil y Quinientas entendía en segunda instancia de los pleitos procedentes de las

Chancillerías, de las discrepancias entre la Sala de Justicia y la de Provincia del Consejo de Castilla y, entre otras cosas, las causas y los pleitos de tenuta sobre Mayorazgos, Mesta, visitas de tribunales y universidades, así como los juicios de residencia de los corregidores y justicias. Esta sala se componía de cinco Consejeros. La Sala de Justicia entendía de los pleitos sobre retención de las bulas apostólicas, nuevos diezmos, espolios de Obispos, decidir pleitos por apelación de los jueces de comisión del Consejo o remitidos por las Salas de Mil y Quinientas o de Provincia del Consejo, así como para pronunciarse de aquellos otros de Aragón y Valencia que antes corrían por el Consejo de Aragón. Esta Sala estaba compuesta por cuatro consejeros. La Sala de Provincia, compuesta también por cuatro consejeros, constituía una sala de apelación de las causas civiles resueltas en primera instancia por los cuatro alcaldes de corte. Resumiendo, el Consejo de Castilla cubría, al menos, las funciones de una especie de Ministerio del Interior y de Tribunal Supremo, se preocupaba de la administración interior del reino y actuaba como instancia de apelación de las sentencias de los tribunales inferiores: las Audiencias⁽²⁹⁾.

El decreto de 10 de noviembre de 1713 vino a reorganizar el Consejo de Castilla, dándole una configuración orgánica que se separaba de su anterior trayectoria. El Consejo quedaba compuesto por cinco presidentes, veinticuatro consejeros togados, un fiscal general, dos abogados generales y dos sustitutos del fiscal. Funcionalmente quedaba organizado en cinco salas, a saber: el Consejo pleno, con competencias heredadas del antiguo plenario y de la antigua sala de justicia como la de apelación de las sentencias dictadas por las audiencias y chancillerías, las causas a los grandes de España, los pleitos de materias graves que toquen a "lesa majestad" y los temas eclesiásticos de alto rango; la Sala de gobierno, de justicia y de provincia con las competencias también heredadas de estas mismas

salas del sistema anterior; y, finalmente, la sala criminal cuyas competencias se centran en el entendimiento como tribunal de apelación de las causas criminales que vengan al Consejo o en él deban o puedan conocerse a excepción de las de lesa majestad que se han de juzgar en el Consejo en pleno⁽³⁶⁾.

Consecuencia también del decreto es la supresión de la Cámara de Castilla, con sus cuatro secretarías. La Sala de Alcaldes⁽³⁷⁾ también fue objeto de remodelación, quedando estructurada con tres presidentes, dieciocho alcaldes, un fiscal, dos abogados y cuatro Secretarios.

Don Melchor de Macanaz fue el verdadero artífice de la reorganización del Consejo Real. Macanaz se había destacado en la implantación del régimen borbónico en los reinos de Aragón y Valencia. De 1713 a 1715, desde su cargo de fiscal general del Consejo, va a dominar este organismo, una de las instituciones más importantes de la Monarquía hispánica.

Dos notas caracterizan la nueva planta dada por aquel ilustre jurista al Consejo Real: por un lado, la potenciación de la figura del fiscal general y, por otro, el establecimiento de unos criterios de selección de los consejeros, rompiendo la situación de preeminencia que gozaban los colegiales mayores y favoreciendo el nombramiento de letrados y juristas. La política de Macanaz, como han indicado algunos historiadores⁽³⁸⁾ seguía las normas de un fuerte regalismo, así como una manifiesta hostilidad hacia la Inquisición y los colegiales mayores de las grandes universidades. Poco a poco fue ganándose cada vez más enemigos hasta el punto que, cuando pierde el apoyo de sus protectores en la Corte de Felipe V, el 7 de febrero de 1715 cayó sobre él terminante orden de exilio. Dos días después el rey dicta un decreto por el que "se reducen los Consejos a la planta antigua; y también los Tribunales; así en el número de Ministros, como en el de formalidad".

El decreto de 1715 reduce a una las cinco presidencias creadas en el Consejo en 1713, recuperando el presidente todas las preeminencias, honores y prerrogativas que tenga. Se fija en veintidós el número de consejeros. Por otra parte, se reestablece la Cámara de Castilla, la cual se compondrá de del Presidente del Consejo, cinco consejeros y cuatro Secretarios, uno de justicia, otro del Patronato, otro de Gracia y el último de los negocios de Aragón, Cataluña y Valencia.

Tras el fracaso de la reorganización dada al Consejo Real en 1713 no hubo modificaciones sustanciales en este organismo durante lo que resta del siglo XVIII.

3. EL CONSEJO DE GUERRA.

El Consejo de Guerra siempre había mantenido estrecha coordinación con el Consejo de Estado desde su creación. El 23 de abril de 1714 recibió un decreto por el que se procedía a la reestructuración de este organismo, dotándole de dieciséis ministros (seis militares, seis togados, dos abogados generales y un secretario, junto con el presidente). El monarca sigue reservándose el cargo de presidente del Consejo. Por otra parte, el decreto de 23 de abril no altera las competencias propias de este organismo: negocios tocantes a guerra tanto en tierra como en el mar principalmente.

Un año después el Consejo recuperó su antigua "planta". En efecto, el 23 de agosto de 1715 Felipe V dicta un decreto que tiene como objeto fundamental revisar lo dispuesto en el decreto de 23 de abril de 1714. En virtud de este decreto, el Consejo de Guerra queda dividido en dos salas, a saber: la sala gubernativa y la sala de Justicia, compuesta esta última por los consejeros togados junto con el fiscal, que se ocuparía de las causas civiles de quienes gozaren de fuero militar y los demás asuntos que hasta el decreto de 23 de

(36) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstitución de la Administración central...", pág. 105 (obra citada).

(37) La Sala de los Alcaldes ha sido considerada por algunos historiadores del Derecho como una Quinta Sala, de orígenes bajomedievales, cuya jurisdicción se extendía a Madrid y sus alrededores. Se ocupaba principalmente del Orden público y de los sistemas de abastecimientos de la capital.

(38) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española...", pág. 94 (obra citada).

(42) Una breve pero interesante exposición de los cambios sufridos en este Consejo puede encontrarse en JOSÉ A. ESCUDERO; "La reconstrucción de la Administración española...", págs. 107-111 y 127 (obra citada).

(43) JOSÉ A. ESCUDERO; "Los secretarios..." (obra citada).

(44) Novísima Recopilación VI, V, I.

(45) PEDRO MOLAS RIBALTA; "La Administración española..." (obra citada).

(46) JOSÉ A. ESCUDERO; "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).

abril de 1714 corrían por el Consejo de Justicia. Continuarán unidas en una sola Secretaría las dos antiguas de Tierra y Mar⁽⁴¹⁾.

El Real Decreto de 1 de mayo de 1717 reduce a una sola las Secretarías de los Consejos de Estado y de Guerra, culminando el proceso de reducción de Secretarías de los Consejos, contrario al despliegue que observamos en la etapa de los Austrias⁽⁴²⁾. El decreto nombra secretario único de los Consejos de Estado y de Guerra a don Juan de Elizondo, quien se mantiene en el cargo hasta 1738.

En 1743, muerto Patiño, se dictó un decreto⁽⁴³⁾ por el que se reducía el Consejo de Guerra a la planta que tenía antes del año 1713. Con el decreto de 1743 quedaba integrado el Consejo por consejeros de capa y espada, ordenando que pasaran los consejeros togados al Consejo de Castilla y actuando estos como asesores para las dependencias de Justicia. Se ordena además que, cuando la gravedad de algún asunto o por cualquier otro motivo, "tuviese a bien el que los tres referidos asesores u otros ministros de Castilla tengan voto decisivo como los demás en los mismos negocios, se vean estos en junta de Guerra dentro del mismo Consejo".

4. LOS RESTANTES CONSEJOS:

A) El Consejo de Indias. El Consejo de Indias, que desde su creación bajo el reinado de Carlos I se había ocupado del gobierno de los territorios americanos de la Monarquía, fue objeto de una reestructuración por otro decreto de 10 de noviembre de 1713. El Consejo quedaba reorganizado con tres presidente, veinte consejeros, un fiscal, dos abogados generales y Secretario. El Consejo, por su parte desarrollaría su actividad en tres salas, a saber: sala de plenario, de gobierno y de justicia.

El Consejo pleno de Indias despachaba de los negocios graves tanto de

carácter general como eclesiástico, tanto del virreinato de Perú como del de Nueva España. Se trataba de una instancia inicial que luego repartía los asuntos entre las dos restantes salas. A esta sala acudían todos los componentes del Consejo. La sala de gobierno estaba integrada por los tres presidentes, ocho consejeros, un fiscal y un secretario. La sala de justicia, por su parte, estaba compuesta por seis consejeros togados distintos de los presentes en la de gobierno, los dos abogados y un secretario. Conviene precisar que a los consejeros no se les exigía que hubieran estado en las Indias, lo común era, por el contrario, procediesen de tribunales peninsulares. Es curioso ver como los magistrados que habían desempeñado algún cargo en América no siempre gozaron en la península de muy buena fama⁽⁴⁴⁾.

El decreto por el que se reestructura el Consejo de Indias hace referencia a la creación de una denominada Junta Mixta Indias-Hacienda⁽⁴⁵⁾. Este organismo, compuesto por seis consejeros (tres del Consejo de Indias y tres del de Hacienda), el fiscal de Consejo de Indias, uno de los fiscales del Consejo de Hacienda, un secretario y dirigida por un presidente del Consejo de Hacienda, actuaría a modo de un tribunal financiero.

En 1715 el Consejo de Indias fue objeto de una nueva reorganización por un decreto fechado el 5 de agosto. El Consejo quedaría estructurado con un único presidente, diez consejeros, dos procuradores generales y se restablecía la Junta de guerra. En 1717 tuvo lugar una importante reforma que privó al Consejo de sus atribuciones financieras y de parte de las de gobierno, en un intento de distanciar aún más a este organismo del gobierno de los territorios de las Indias. A lo largo del siglo XVIII el Consejo va a ir perdiendo progresivamente más poderes, al tiempo que el rey va tratando personalmente, a través de cuestiones relativas al comercio, la navegación y la guerra, así como el nombramiento de los altos cargos⁽⁴⁶⁾.

B) El Consejo de Hacienda. El Consejo de Hacienda desarrollaba su actividad a través de tres salas: de gobierno, de millones y de justicia, juntamente con el tribunal y la Contaduría Mayor. La sala de gobierno se encargaba de la administración de rentas y de las minas. La sala de millones era competente en la administración de las rentas de los servicios de veinte y cuatro millones, ocho mil soldados, y nuevos impuestos de carnes, y tres millones; y asimismo las rentas generales agregadas a estos servicios por concesión del reino junto en cortes. La sala de justicia se ocupaba de la resolución de los pleitos propios de la administración financiera. Ante la Contaduría mayor rendían cuentas los tesoreros, receptores, arrendadores y todos los ministros u oficiales en cuyo poder hubiera entrado Hacienda del rey.

En 1713 Juan Orry planteó una reestructuración del Consejo de Hacienda en el mismo decreto fechado el 10 de noviembre en el que se reorganizaba el Consejo de Castilla. El Consejo quedaba estructurado en cinco salas: del Consejo pleno, de gobierno, de millones, de justicia y de lo criminal. El tribunal de Hacienda pasó a contar con cinco presidentes, treinta y seis consejeros, dos fiscales y cuatro abogados generales; uno de los presidentes sería el propio veedor general. Sin embargo, la "planta" de 1713 sólo duró dos años, tras los cuales se volvió a la situación anterior. Por su parte, en la Contaduría Mayor se habría de dar cabida a cinco ministros.

Un año después, un decreto fechado el 28 de enero concede al Consejo de Hacienda la jurisdicción civil y criminal en las causas y en los expedientes propios de las rentas reales, con independencia de las facultades de cualquier otro tribunal o Consejo y con la facultad que hasta ese momento había tenido de inhibir a las chancillerías y audiencias, si intentasen introducirse en lo concerniente al real patrimonio⁽⁴⁷⁾.

En 1715 se vuelve a reorganizar el Consejo de Hacienda. Esta "contrarreforma" determinó que el Consejo quedara compuesto por un único presidente, el gran canciller y nueve consejeros de capa y espada que ejercerían su actividad en las tres salas en las que quedaba estructurado orgánicamente el Consejo: de gobierno, de Justicia y de Millones. En 1717 tuvo lugar la creación de dos Contadurías: una encargada de los ingresos fiscales, la Contaduría de Valores y Entrada, y otra encargada de los pagos, la Contaduría de distribución y salida. Junto a estas, se encontraba la Contaduría del Servicio de Millones, formada tras la extinción de la Escribanía mayor de Millones.

En 1718 nuevamente vemos como se produce una nueva remodelación del Consejo, refundiéndose en una las distintas salas (de gobierno, de justicia, y de millones) y la Contaduría mayor. En 1720 se vuelve a las dos clásicas salas de gobierno y de justicia⁽⁴⁸⁾.

C) El Consejo de Ordenes. Este Consejo no sólo mantuvo su existencia sino que incrementó sus competencias con la incorporación, como consecuencia de la "Nueva Planta" dada para la Corona aragonesa, de la Orden de Montesa. En 1714, dentro de las reformas llevadas a cabo en el sistema de Consejos de la Monarquía por los decretos de 10 de noviembre, el Consejo de Ordenes fue objeto de una remodelación. Se establecieron dos presidencias y una estructura orgánica con tres salas. La sala primera, el Consejo pleno, entendía de las materias graves concernientes a encomiendas, de las órdenes y decretos expedidos por el Monarca, así como de las representaciones enviadas al Consejo desde los territorios de las Ordenes y sus dependencias, asimismo repartía los asuntos entre las dos restantes salas; la sala de gobierno conocería lo relativo al gobierno tanto político como administrativo de los maestrazgos; finalmente, la sala de justicia sería la encargada de juzgar las causas tanto civiles como penales de los te-

(47) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española..." (obra citada).

(48) JOSÉ A. ESCUDERO: "La reconstrucción de la Administración central..." (obra citada).



(³⁶) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española..." (obra citada), págs. 99 y 100.

(³⁷) Novísima Recopilación II; VII, XII.

(³⁸) PEDRO MOLAS RIBALTA: "La Administración española..." (obra citada).

territorios de las Ordenes y de los caballeros pertenecientes a ellas. Junto a los dos presidentes, el Consejo quedaba compuesto por doce consejeros togados, un fiscal, un abogado general y un secretario jefe(³⁹).

Con el objeto de deslindar bien las competencias del Consejo de Ordenes y del Consejo Real, un decreto de 19 de octubre de 1714, recogido en la Novísima Recopilación(⁴⁰), establecía que la jurisdicción del Consejo de Ordenes se limitaba a las materias eclesiásticas y temporales concernientes a las Ordenes militares, pero la jurisdicción ordinaria en los territorios de las Ordenes era propia de Consejo Real de Castilla, chancillerías y demás tribunales reales. El 28 de diciembre de 1715 Felipe V dicta un decreto por el que se dispone que el Consejo de Ordenes recobre su antigua planta y se ordena la composición de una Junta de Caballería, dirigida por el Presidente del Consejo el marqués de Bredman.

E) Los Consejos de la Inquisición y de la Santa Cruzada. La Inquisición va a seguir ocupando un primerísimo papel dentro de las instituciones de la Monarquía española del siglo XVIII por su posición en la lucha contra las ideas que juzgaba disolvente de los principios políticos, sociales y religiosos(⁴¹). Durante la etapa en que Macanaz va a ocupar la presidencia del Consejo de Castilla se observa una dura lucha contra el Santo Oficio que se salda con el exilio del mismo presidente del Consejo de Castilla, lo que demuestra el poder y la autoridad que va a alcanzar la Inquisición durante el reinado de Felipe V.

El Consejo de la Santa Cruzada fue creado para recaudar fondos con cargo a las "tres gracias" (los impuestos cruzada, subsidio y excusado) concedidas por Julio II en 1509, y para administrar justicia en los asuntos concernientes a la misma materia. El Consejo fue suprimido en 1750 y transformado en una Comisaría General con asesores, fiscal, contador y secretario.