

ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN EL SIGLO XVIII: LAS SECRETARÍAS DEL DESPACHO *

Administration an politics in the 18th century: the state departments

M.^a VICTORIA LÓPEZ-CORDÓN **

Aceptado: 19-12-94.

BIBLID [0210-9611(1995); 22; 185-209]

RESUMEN

Sobre la base de un *estudio prosopográfico*, se pretenden señalar algunas de las características internas de las *secretarías de Estado y del Despacho* en el *siglo XVIII*, que afectan tanto a su *trayectoria institucional* como al *perfil social* de sus servidores. La especialización en distintas materias de gobierno no se considera solo una cuestión formal, sin que se relaciona con *problemas políticos* de distinto alcance. Unos, como el papel aglutinador de la secretaría de Estado y la instauración o no de una junta de secretarios, afectan al *funcionamiento colectivo*, y otros, como la organización de los asuntos indianos o los problemas de competencias entre la de Gracia y Justicia y el Consejo de Castilla, tienen que ver mucho con el *modelo territorial y de gobierno de la Monarquía*.

Respecto al personal, es de destacar su perfil diferenciado respecto al de otras instituciones, debido a su *jerarquía y cohesión interna*, así como su *preparación específica*, compatibles, sin embargo, con el mantenimiento de fuertes *lazos familiares y regionales*. Entre la nobleza de toga y la burguesía administrativa se trata de un grupo interesante para el estudio del *cambio social*.

Palabras clave: Siglo XVIII. Consejos. Sentencias.

ABSTRACT

It is aimed to point out, through the analysis of a personification, some of the internal characteristics of the State Department in the 18 th century that affect its institutional evolution and the social profile of its civil servants as well. The specialization in different ministries is not only considered as a formal question, but it is also related to political problems of various extents. Some of these problems, such as the unifier role of the State Department and the possible instauration of a board of cabinet ministers, affect the collective functioning. Other problems, such as the organization of the issues in the Indies or the trouble of competence between the ministry of Justice and the

* Conferencia pronunciada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Granada el día 19-4-1994, dentro del ciclo "Economía y Política en la Monarquía española del siglo XVIII", organizado por el Departamento de Historia Moderna y de América.

** Departamento de Historia Moderna. Universidad Complutense. Madrid.

Council of Castile have much to do with the territorial and governmental model of the monarchy.

Regarding the civil servants, their differentiated profile from other institutions is to be stressed. This is due to their internal hierarchy and cohesion as well as their specific training, which is although compatible with keeping strong familiar and regional links. Situated between the lawyers belonging to the nobility and the administrative bourgeoisie, these civil servants are an interesting group to the study of social changes.

Key words: State Department. 18th century. Personification. Administration.

Introducción. 1.—Características y evolución institucional. 2.—Las competencias: de divisiones administrativas a cuestiones políticas. 3.—El personal: viejas y nuevas formas de relación. 4.—La formación intelectual. Conclusiones.

Introducción

Dentro de la administración española del siglo XVIII, las Secretarías de Estado y del Despacho se configuran como la institución más significativa de la centuria y, sobre todo, como la única que asegura su supervivencia en la transición al modelo del Estado liberal. Bien estudiada en cuanto a sus orígenes, evolución y competencias¹, las series documentales procedentes del Tribunal Mayor de Cuentas y de la Dirección General del Tesoro permiten conocer sin dificultad la composición de sus plantillas, los titulares de las distintas plazas y los sueldos que perciben por sus servicios, así como seguir las peripecias de su carrera y establecer vínculos efectivos entre muchos de ellos, tanto familiares como profesionales². Sin embargo, y pese al tratamiento legislativo paralelo de los cinco departamentos, las diferencias entre unos y otros son evidentes y se dejan sentir no sólo en su funcionamiento interno, sino en las características de su personal, y ello con independencia del papel que pudieran jugar determinados factores institucionales, como su mayor o menor preeminencia dentro del organigrama administrativo, el modo de relación con el respectivo Consejo, o el continuo trasvase de competencias entre unas y otras.

La creciente importancia de las Secretarías a lo largo del setecientos no puede atribuirse sólo a una simple adecuación del modelo administra-

1. Los trabajos pioneros han sido, sin duda, los de ESCUDERO, J. A.: *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1725)*. Madrid, 2.^a, 1976, 4 vols.; *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*. Sevilla, 1975 y *Los orígenes del Consejo de Ministros. La Junta Suprema de Estado*. Madrid, 1979, 2 vols.

2. Fondos existentes en el A.G.S. y base de datos del P.A.P.E.

tivo francés, sino a la confluencia de una serie de circunstancias, tanto internas como externas, que contribuyeron a debilitar el viejo sistema polisinodial, y a hacer inviable su configuración social, no tanto en relación con el origen y reclutamiento de las personas que los dan vida, como en cuanto a las formas de trabajo y las relaciones internas³. El resultado de este proceso fue la aparición de un nuevo tipo de secretarios, cabezas visibles de unas oficinas cada vez más especializadas y expertos, ellos mismos, en las materias específicas de su titulación que, sin embargo, introducirán un claro componente político en toda su actividad. Esta contradicción, unida a la existencia de funciones que desbordan lo puramente administrativo, explica la necesidad de abordar el estudio de las secretarías desde una perspectiva más propiamente histórica que institucional, de manera que se puedan apreciar, a través de las mutaciones personales y funcionales, la complejidad y la continuidad de un proceso que no culmina hasta la centuria siguiente.

1. *Características y evolución institucional*

Aunque sea un aspecto estrictamente formal, no deja de llamar la atención el hecho de que, entre 1705 y 1812, el número y las competencias de las secretarías varíen constantemente. En la primera remodelación de Felipe V, las primeras materias que se independizaron fueron las de Guerra y Hacienda, manteniéndose sin ninguna diferenciación el resto de los otros asuntos, que quedaron perfectamente definidos en el R.D. de 30 de noviembre de 1714. Según esta disposición se daba nueva planta a las Secretarías de Despacho y se dividían en diferentes oficinas “los negocios y materias correspondientes a Estado, Asuntos eclesiásticos y Justicia, Guerra, Indias y Marina y Hacienda”⁴, encargando las cuatro primeras a otros tantos sujetos y la última a un intendente general asistido por una junta.

Creo que es imprescindible destacar que las nuevas instituciones nacían con una evidente finalidad práctica, “la más breve y fácil expedición de los negocios”⁵, y que estuvieron desde el primer momento confiadas a personas vinculadas a las secretarías de los Consejos⁶. Ello no

3. El sistema de trabajo en las secretarías apenas ha sido estudiado, a pesar de ser abordado por una de las obras clásicas sobre el tema, la de PRADO Y ROZAS, A. de: *Reglas para oficiales de Secretarías...* Madrid, 1755, ed. de J. M. García Madaria, Madrid, 1982.

4. R.D. de 30 de noviembre de 1714. Nov. Rec. III, IV, 4.

5. R.D. de 11 de julio de 1705.

6. En 1705, al frente de la de Hacienda y Guerra se nombró a don José Grimaldo,

hacia más que subrayar la voluntad real de mantener un cierto nexo formal entre el viejo aparato polisinodial y el recién creado sistema de gobierno. Sólo en el caso del de Castilla esta relación resultaba bastante distorsionada por el reciente incremento de sus competencias y su carácter de tribunal supremo. Por ello, y a pesar de su nombre, la de Justicia no tenía propiamente funciones específicas en ese campo, sino que centraba su autoridad en tres ámbitos privilegiados: el eclesiástico, como organismo de regulación y control de esa jurisdicción; el de los derechos regios, y el administrativo, como centro de relación con las otras instituciones y atribuciones muy importantes en materia de nombramientos.

En la reestructuración de 1717 las cinco secretarías se redujeron a tres, Estado, Guerra y Marina, y Justicia, Gobierno Político y Hacienda⁷. En 1720 Hacienda volvió a independizarse, seguida de Guerra en 1721, fijándose definitivamente su estructura en cinco en 1724, aunque todo ello de una manera más nominal que real, por acumularse varias de ellas en un mismo secretariado⁸. Tal y como demuestran los decretos de 1754, a partir de esta fecha, sus funciones y competencias se hicieron mucho más precisas, reduciéndose, por lo tanto, sus ámbitos de actuación⁹. Cuando en 1787, Floridablanca llevó a cabo la división de los asuntos de Marina e Indias, separando los de Gracia y Justicia de Indias de los de Hacienda y Guerra, su número se elevó a siete, aunque por un breve periodo, ya que en 1790 se suprimieron ambas, repartiéndose sus competencias entre las más afines¹⁰. El conde de Aranda, aunque en su Plan de Gobierno de 1781 había hablado de ello¹¹, no introdujo ninguna variación en su número y tampoco lo hizo Manuel Godoy.

Las modificaciones más significativas se llevarán a cabo durante la

oficial tercero del Consejo de Estado, quedando a cargo de la otra su titular, don Pedro Fernández del Campo, II marqués de la Mejorada. En 1714, Grimaldo pasó a Estado, don Miguel Fernández Durán, que había sido secretario del Consejo de Órdenes, a Guerra; don Bernardo Tinajero de la Escalera, que lo había sido del de Indias, a Marina e Indias, y don Manuel Vadillo, del de Estado, al de Justicia y Gobierno político.

7. Nov. Rec. Ley, 5, Tit. VI, L. III.

8. Así, don José Patiño tuvo a su cargo no sólo la de Marina, Indias y Hacienda, sino la de Guerra, desde 1730 y la de Estado desde 1734. Don Sebastian de la Cuadra simultaneó la de Estado y Guerra, y don José del Campillo las de Hacienda, Guerra y Marina e Indias, cargos todos ellos que también simultaneó su sustituto, don Cenón de Somodevila, marqués de la Ensenada, en 1743. El fenómeno no es, ni mucho menos, exclusivo de la primera mitad de siglo, pero es entonces cuando alcanza mayor intensidad.

9. Nov. Rec. L. III, Tit. VI, Leyes VII a XI.

10. Nov. Rec. L. III, Tit. VI, Ley XVI.

11. Publicado por OLAECHEA, R.: *El conde de Aranda y el partido aragonés*. Zaragoza, 1969, pp. 157-182.

guerra de la Independencia. La Constitución de Bayona segregó los asuntos eclesiásticos en un ministerio propio, y precisó aún más su contenido al incorporar algunas de sus funciones a los recién creados de Interior y de Policía General¹². En total el número de departamentos se elevó a nueve: Negocios extranjeros, Justicia, Negocios eclesiásticos, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía general. Por su parte la Constitución de Cádiz, en su artículo 12, mantuvo la denominación de Secretarías del Despacho y fijó su número de nuevo en siete: Estado, Gobernación del Reino, Gobernación de Ultramar, Gracia y Justicia¹³, Hacienda, Guerra y Marina, dotándoseles posteriormente a cada una de ellas de un reglamento interno. La gran novedad de entonces fue el obligar a que los secretarios autorizaran con su firma cualquier orden del rey y el hacerlos responsables ante las Cortes de cualquier orden dictada contra la Constitución o las leyes, sin que les excusase el obrar bajo mandato regio¹⁴. Dada la imposibilidad establecida por el artículo 95 de que cualquier cargo, gubernativo o de la casa real, pudiera ser elegido diputado, la responsabilidad era penal y no política¹⁵.

Fernando VII anuló por decreto todos los actos de las Cortes, restableció la Secretaría de Indias, tal y como estaba antes de la reforma de 1787, y suprimió la de Gobernación de la Península¹⁶, retrasando la consolidación de una reforma que acabará por imponerse: la creación de un departamento diferenciado para los asuntos ultramarinos, y el desglose de la Secretaría de Gracia y Justicia en dos organismos diferenciados, uno con este nombre, encargado de la administración de justicia y de las relaciones entre los tribunales, de los asuntos eclesiásticos, los nombramientos de la Casa Real, y de todo lo relativo a títulos y mercedes¹⁷, y otro

12. Art. 27 de la Constitución de Bayona. El art. 29, sin embargo, faculta al rey para reunir de nuevo el Ministerio de Asuntos Eclesiásticos con el de Justicia, y el de Policía con Interior.

13. Perdió competencias de carácter interno que pasaron a Gobernación. R.D. de 6 de abril de 1812. En CANO MANUEL, A.: *Planta General de la Secretaría de Gracia y Justicia*. Cádiz, 1813, p. 27.

14. *Constitución política de la Monarquía española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812...*, artículos 225 y 226.

15. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: "Empleados, Diputados y Ministros", en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1974, pp. 609 y ss.

16. R. D. de 28 de junio y de 20 de julio de 1814, en *Decretos del Rey D. Fernando VII*, t. I, pp. 102 y 132.

17. R.D. de 4 de mayo, 28 de junio y 8 y 19 de julio de 1914. Sobre la evolución del Ministerio de Justicia, LASSO DE LA VEGA, J. F.: *El Ministerio de Justicia. Su imagen histórica*. Madrid, 1984.

competente en las materias propias de un ministerio del interior, que no se implantaría hasta los años treinta¹⁸.

2. *Las competencias: de división administrativa a cuestión política*

Aunque por origen y título los secretarios ciñeron su actividad a una rama específica de “negocios”, a lo largo del siglo XVIII los asuntos que les fueron encomendados no fueron fijos, ni tampoco permaneció inalterable su importancia relativa dentro del propio esquema ministerial. Iguales, pero diferentes, ambos componentes guardan estrecha relación, es más, en cierto sentido, puede afirmarse que, el número y la distribución de materias de los departamentos y la primacía de unos titulares sobre otros va más allá de una simple cuestión formal, o del habitual juego de intereses personales o cortesanos, y guardan estrecha relación con el funcionamiento político de la Monarquía. Cuatro problemas se plantean desde el inicio de la centuria, dos afectan al funcionamiento general, mientras que los otros conciernen más directamente a dos despachos: el de Indias y el de Gracia y Justicia.

El primero tiene que ver con el papel aglutinador de la Secretaría de Estado que, de hecho, confería a su titular una función de primer ministro. Según sus defensores, resultaba indispensable para coordinar la actividad ministerial, pero las voces críticas lo acusaban de excesivo protagonismo y de oscurecer, con su constante intermediación, el papel del rey¹⁹. Que Grimaldo en 1714 obtuviera esta distinción, no se debe a que fuera citado en primer lugar, o que se le concediese un aposento en palacio cercano a las habitaciones regias, sino a la importancia de las materias que se le encomendaban, tal y como había ocurrido con el consejo homólogo durante la etapa de los Austrias. Así lo entendió con claridad, algunos años más tarde, Mora y Jarabo, al señalar que, lo mismo que

“cuando el Consejo tenía a su cargo el conocimiento de todo el Estado, así exterior como interior, esta oficina viene a ocuparse principalmente en la providencias y consultas del Consejo”²⁰.

18. R.D. de 27 de mayo de 1827, en *Colección de decretos del Rey Fernando VII...*, t. VII, p. 8 y R. D. de 15 de octubre de 1835.

19. No es una casualidad que las sátiras y los panfletos insistieran precisamente en eso, como prueban las letrillas que circularon contra Floridablanca, como la célebre fábula de *El raposo*, recogida por FERRER DEL RÍO, A. en su *Historia del reinado de Carlos III* (Madrid, 1856, vol. II, p. 310).

20. MORA Y JARABO, P. de: *La ciencia vindicada contra los plumistas y defi-Chronica Nova*, 22, 1995, 185-209

Ahora como entonces, la gran política de la Monarquía era la exterior y a ella debían subordinarse, una vez más, los asuntos internos. A lo largo de la centuria, esta primacía no se discutió, al menos de forma pública, sino que se reforzó con las variadas competencias que fueron recayendo sobre este despacho, entre las que se encontraban, desde 1754, la Administración de los Sitios Reales, la Superintendencia General de Correos, y la Conservación de los Archivos, concesiones de grandeza, orden del Toisón de Oro y cuidado de las academias. A finales de siglo se añadieron materias relativas a orden público, sanidad, beneficencia, prensa e imprenta. Con tanta variedad pretendió acabar la Constitución de 1812, pero sólo con la creación del Ministerio de Fomento en 1832 se resolvió el problema²¹.

No sólo sus empleados, sino los de las otras ramas, reconocieron esta primacía y, mientras fue posible, pujaron por ocupar una plaza en ella, incluso a costa del grado y la antigüedad en los servicios anteriores²². Campillo lo consideró puesto “importantísimo”, pero no prestó atención a su preeminencia²³, no así Carvajal, para quien la figura del primer ministro resultaba indispensable, recomendando que fuera “de alto nacimiento siempre”²⁴. Floridablanca lo defendió con la práctica, aunque en el *Memo-rial* justificativo de la Junta de Estado esgrimió como una de sus ventajas el impedir la “supremacía” de cualquier ministro²⁵.

El segundo problema, estrechamente relacionado con el anterior, fue, precisamente, el de la institucionalización o no de esta Junta de Secretarios. Su existencia no es ninguna novedad, pues ya en época de los Austrias se utilizaron con relativa frecuencia a la hora de abordar problemas concretos, o de coordinar actuaciones en una misma materia. También desde entonces, el calificativo de “supremas” lo obtienen no tanto en función de la amplitud de sus facultades, como del acceso inmediato al

nición de las Secretarías del Despacho Universal. B. N. Ms. 10534, ff. 1-36, publicado por ESCUDERO, J. A.: *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, op. cit. IV, pp. 1.167-89.

21. Reglamentos de 1754, 1792 y 1825 en AGA, sec. A. Exteriores, caja 39. y R.D. de 5 de octubre de 1832.

22. LÓPEZ-CORDÓN, M. V.: “La primera Secretaría de Estado...”, op. cit.

23. CAMPILLO, J. de: *Inspección de las seis Secretarías de Estado y calidades y circunstancias que deben concurrir en sus respectivos secretarios* (1739), B. N., ms. 0849. Publicado

parcialmente por RODRÍGUEZ VILLA: *Patiño y Campillo...* Madrid, 1882 y ESCUDERO, J. A.: *Los orígenes del Consejo de Ministros*, op. cit., vol. I, p. 118.

24. CARVAJAL Y LANCASTER, J. de: “Testamento político...”, en *Continuación del almacén de frutos literarios...* I, 1818, pp. 3-160.

25. FLORIDABLANCA, Conde de: *Obras originales de...* Madrid, B.A.E., t. LIX, pp. 307-350.

rey. Felipe V, al poco de llegar a España, recurrió a ellas como forma de transición entre dos sistemas de gobierno, el polisinodial y el ministerial: a este modelo se adapta el Consejo de Despacho de 1701²⁶, la Junta de Gobierno que asesoró a la reina María Luisa durante el viaje del monarca a Italia, y el Consejo restablecido y ampliado, que funcionó entre 1704 y 1714. Bien es verdad que, como señala Escudero, ni por su composición ni por sus competencias, tenían nada que ver con la posterior Junta de Estado²⁷, pero aun así eran expresión tanto de una necesidad intrínseca del propio sistema de gobierno, como del deseo de evitar la preeminencia de un solo ministro. Con la creación de las secretarías, el despacho con el rey siempre tuvo un carácter personal, pero, precisamente por ello, las reuniones entre los secretarios para contrastar opiniones fueron cada vez más frecuentes, aunque sólo a partir de 1763 se reconozca, formalmente, su existencia. Así, Grimaldi, Esquilache y Arriega se juntaban un día a la semana, los lunes, con objeto de tratar

“el estado de los negocios que cada cual tiene a su cargo, sin reserva de sus antecedentes, de su presente estado, de miras que se llevan, efectos logrados o que se esperan lograr, para que examinándolos y discutiéndolos, expongamos a S.M. los medios de mejorar su dirección en cada ramo”²⁸.

De la reunión estuvo excluido el titular de Gracia y Justicia, Muñiz, más por cuestiones personales que de procedimiento, ya que su sucesor, Roda, sí formó parte de ella, dejándose de convocar, entonces, al de Marina e Indias, Arriaga. Con la llegada de Floridablanca al poder, en 1777, la idea de reglamentar la normalidad empezó a abrirse paso, y logró plasmarse, diez años más tarde, en la Junta de Estado. Desde su punto de vista su instauración proporciona tres importantes ventajas: la mejor resolución de los asuntos de Estado, gracias a un examen más detenido de los problemas, información más completa y unidad de criterios a la hora resolverlos; el control del quehacer de los secretarios por ellos mismos y la homogeneización con el resto de los gabinetes europeos²⁹. Que su

26. Formado por un miembro del Consejo de Regencia, Portocarrero, el gobernador del Consejo de Castilla, Manuel Arias y el secretario de despacho universal, Manuel Ubilla (COXE: *España bajo el reinado de la Casa de Borbón...* Madrid, 1846-47, I, pp. 107 y ss).

27. ESCUDERO: *op. cit.* I, pp. 32 y ss.

28. A.G.S. Sec. Hacienda, siglo XVIII, leg. 7. Comunicación de Grimaldi de 7-XI-1763, en HELLWEGE, J.: “Die spanischen Provinzialmilizen im 18. Jahrhundert”, en *Militär geschichtliche Studien...* Boppard am Rhein, 1969, p. 429, cit. Escudero, I, p. 292.

29. FLORIDABLANCA, Conde de: *Obras originales de...* Madrid, B.A.E., t. LIX, pp. 307-350.

opinión no era compartida por todos lo prueba la oposición que tuvo la Junta, desde sus mismos comienzos. El conde de Aranda, que la miraba con especial desconfianza, la suprimió el 28 de febrero de 1792, revitalizando, en cambio, el viejo Consejo de Estado³⁰. La sustitución afectaba más que a la composición, al control de la decisión política: mientras en aquella la asistencia de personas “instruidas y celosas”, ajenas a los propios secretarios, se reducía a los casos de gravedad, en el restaurado sínodo su autoridad se diluía entre el resto de los consejeros, perdiendo así su propia identidad específica³¹. Aunque parece reaparecer durante el gobierno de José I, en el llamado Consejo Privado, reunión exclusiva del monarca con todos sus ministros, éste fue muy irregular en sus sesiones y tuvo siempre un carácter discrecional y potestativo del rey, que podía invitar a otros dignatarios, lo que lo diferencia claramente de la Junta³².

El tercer problema guarda relación con el modelo territorial de la monarquía y, especialmente, con el gobierno de América. En efecto, la unidad o dispersión de los asuntos indianos no era una mera cuestión administrativa, sino que afectaba al modo de relación entre la metrópoli y las colonias: la creación de una secretaría de igual título que el Consejo, pero estrechamente vinculada a él, respondía al deseo de no alterar el antiguo sistema, en el que se combinaban exclusividad económica, capacidad defensiva y tutela moral³³, es decir cometidos que abarcaban “cuantos ramos se cuidan en la península”³⁴. El que estuviese unido a Marina entre 1721 y 1754 y que, tras un breve titubeo, así permaneciera desde el nombramiento de Arriaga, no hace sino reflejar el papel fundamental que tienen las Indias en la política defensiva de la Monarquía. Tan amplias y variadas competencias, y la imposibilidad de establecer la línea nítida de separación entre unos y otros departamentos, hicieron que las fricciones con ellos fueran frecuentes, especialmente con Hacienda, arreciando las críticas contra los inconvenientes de que las Indias se gobernarán “como reino aparte”. Frente a este estado de cosas, ya desde época de Wall se perfilan dos soluciones: dividir la Secretaría de Indias en dos, bien por materias, o por territorios, y distribuir sus competencias entre las restantes. El gusto uniformista y centralizador del siglo hace que sean muchos los

30. OLAECHEA, R.: *El conde de Aranda...*, op. cit., pp. 157-86.

31. LÓPEZ-CORDÓN, M. V.: “Relaciones internacionales y crisis revolucionaria en el pensamiento de Campomanes”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, vol. I, Madrid, 1980, pp. 50-82.

32. MERCADER, J.: *José Bonaparte, Rey de España...* Madrid, 1983, pp. 64 y ss.

33. BERNARD, G.: *Le secrétariat de Etat et le Conseil espagnol des Indes*. Ginebra-Paris, 1972.

34. CAMPILLO: p. 122.

que consideran esta última solución como la más conveniente, sobre todo en relación con las novedades administrativas que se están introduciendo, como los intendentes. Así, Floridablanca no dudó en afirmar:

“Por estas y otras razones entiendo debe preferirse la división por ramos, que será análoga a la que se practica en España entre las demás Secretarías, y cada secretario dirigirá los suyos, tanto en Europa como en Indias”³⁵.

Sin embargo, tal medida, al romper con el ordenamiento antiguo y diluir la especificidad legislativa, resultaba demasiado radical, por lo que, a la muerte de Gálvez, y como consecuencia de la libertad de comercio, se optó por la primera solución: crear dos departamentos, uno de Gracia y Justicia y otro de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación³⁶. En 1790 se impusieron las ventajas de la asimilación, que afectó más a la dirección que a la forma del despacho, ya que las oficinas nunca se fundieron, de modo que,

“sin confusión, y a semejanza de lo que se practica con las dos secretarías del Consejo de Indias en sus respectivos ramos, puedan llevar adelante las dos del despacho, con todo conocimiento, separación e instrucción, los negocios de España e Indias en sus dos departamentos de Europa y América, entenderse con sus respectivos Consejos y Tribunales, y ayudar como deben al único jefe de ambas”³⁷.

El decreto no planteó problemas en Estado y Marina, donde por la propia naturaleza de sus materias sólo cabía un planteamiento global, pero alteró el funcionamiento del resto de los ministerios, que se vieron divididos en dos y tres secciones³⁸. Los asuntos propiamente internos seguían corriendo por mano del Consejo y así siguió hasta su disolución en época de José I. Un decreto de 6 de febrero de 1809 atribuía la “gobernación universal” de los dominios en América y Asia a un Ministerio de Indias, que en la práctica resultaría inoperante, y al que, previamente, se había sustraído cualquier competencia de carácter militar. Por su parte, la Cons-

35. “Instrucción reservada”, *op. cit.*, p. 236.

36. R. D. de 8 de julio de 1787. Se propuso a Porlier para la primera, mientras que la segunda quedó adscrita interinamente al titular de Marina, Valdés.

37. R.D. de 25 de abril de 1790. Nov. Rec. III, VI, 16.

38. Este último caso sólo se dio en Hacienda, ya que se diferenciaron los territorios de América septentrional y meridional. Un análisis pormenorizado de estos decretos y de sus consecuencias posteriores puede encontrarse en PÉREZ CANAL, M. A.: “La Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia de Indias (1808-1834)”, en *Historia. Instituciones. Documentos* 17, 1990, pp. 183-194.

titución del 12 estableció una fórmula parecida, aunque algo más explícita: integró en Marina y Guerra, en esta última con categoría de departamento los asuntos relativos a estas materias y creó una Secretaría de Gobernación de Ultramar, con funciones de administración, economía, fomento y también evangelización³⁹. Frente a la concepción integradora, las reformas de comienzos del siglo XIX prefirieron volver al criterio de diferenciar claramente los territorios peninsulares y los ultramarinos. Pero esto no se hacía ya en función de razones legales o defensivas, sino como consecuencia de las diferencias políticas establecidas entre una y otra parte de la monarquía:

“El convencimiento de que la representación debía ser arreglada con una perfecta igualdad entre americanos y españoles, explica Florez Estrada, debía ser resultado de la máxima sencilla que hemos asentado; pero como el espíritu de los más de los centrales (y posteriormente también el de la Regencia), estaba decidido en favor de los estamentos, y solo por temor de chocar con la opinión pública no había osado acordarla en la Península, y con respecto a América no les contenía este motivo, determinaron que aquí se hiciese por los cabildos”⁴⁰.

La desigualdad de derechos la consagró la Constitución al privar a las castas de la ciudadanía, con lo que las diferencias entre los dos ministerios de gobernación, el de la metrópoli y el de los territorios ultramarinos, resultan claras⁴¹.

El cuarto y último problema afecta a otra secretaría concreta, la de Gracia y Justicia, cuyas competencias están mal definidas y se interfieren continuamente en el ámbito de actuación del Consejo de Castilla, el único cuyo poder y atribuciones se refuerzan en el siglo XVIII. En el manuscrito de Campillo puede leerse una descripción muy clara de las distintas obligaciones que competían a la secretaría, entre las que estaban “todas las materias que componen el sistema interior del reino...”⁴². Es decir, se le atribuían materias de gobierno, aunque poco precisas. En 1754, se le incrementarán las funciones de “gracia”, que figurarán en su nombre desde entonces, y se le conferirán amplias facultades en materia de nombramientos y organización de tribunales:

39. Decreto de 6 de abril de 1812, *Colección de Decretos y Leyes...* II, p. 179.

40. FLÓREZ ESTRADA, A.: *Examen imparcial de las disensiones de la América con España...* Londres, 1811, p. 23.

41. Sobre estas cuestiones, BERRUEZO, M. T.: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Madrid, 1986.

42. CAMPILLO, J. de: *Inspección de las seis Secretarías de Estado y calidades y circunstancias que deben concurrir en sus respectivos secretarios (1739)*, op. cit., nota 23.

“Declaro que ha de correr por la Secretaría de Estado y del despacho de Gracia y Justicia, todo lo perteneciente al gobierno de tribunales, con la nominación de personas para presidentes, gobernadores y ministros de ellos y los de chancillerías y audiencias; el nombramiento del inquisidor general y ministros del supremo de Inquisición; exceptuándose la nominación de los presidentes, gobernadores, ministros togados, de capa y espada y secretarios de los consejos de Indias y Hacienda, y la de ministros de Guerra, todos los cuales se han de despachar por sus respectivas secretarías.

Así mismo se proveerán por dicha Secretaría todos los corregimientos que no esten destinados a Guerra y Hacienda, y se me dará cuenta de todos los puntos de justicia y gobierno, policía y economía que se ofrezcan en sus jurisdicciones”⁴³.

La tramitación ordinaria de todos estos asuntos interfería directamente en la labor de la Cámara de Castilla, que hasta entonces se había visto poco afectada por la existencia de la secretaría y que, como ella, tenía a su cargo la provisión de oficios judiciales, y no la administración de justicia. Presidida por el gobernador del Consejo de Castilla, contaba ésta, a su vez, con su propia Secretaría de Gracia y Justicia y Estado de Castilla, que controlaba tanto el despacho de mercedes como los empleos propios del ramo⁴⁴. Por ello, sólo cuando hubo acuerdo entre el presidente de la misma y el titular de la secretaría, esta última institución funcionó adecuadamente. Existen muchos testimonios que ilustran que esta relación tenía mucho que ver con el buen entendimiento personal de sus dos titulares. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del binomio Roda-Aranda con los que ambas instituciones trabajaron a buen ritmo y en perfecta coordinación:

“Es increíble, se queja Roda a Azara, lo mucho que ha cargado sobre mí desde el tumulto y, especialmente, desde la presidencia del conde de Aranda... Va para cuatro meses que despacho con el Rey todos los días y, algunos, dos veces. Escribo más que el Tostado y tengo todas las noches un parte larguísimo. No me queda tiempo para dormir ni descansar. No sé como vivo”⁴⁵.

43. R.D. de 26 de agosto de 1754. Nov. Rec. III, VI, 8.

44. Funcionó entre 1717 y 1814 y sobre sus competencias habla GARMA Y DURÁN, F. X.: *Theatro Universal de España*. Madrid, 1751, IV, pp. 215-230. Para entender su complejo funcionamiento, resultan imprescindibles los trabajos de ÁLVAREZ-COCA, M. J.: “La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia...”, en *El Tercer Poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea española*, ed. J. M. Scholz, Frankfurt am Main, 1992, y *La Cámara de Castilla. Inventario de la Secretaría de Gracia y Justicia...* Madrid, 1993.

45. Carta de 8 de julio de 1766, en OLAECHEA, R.: *El conde de Aranda...*, op. cit., pp. 71-72.

El comentario permite comprender que la actividad de la secretaría siguió dependiendo del Consejo, y que un desequilibrio favorable al segundo podía impedir a ésta, por acción u omisión, el cabal desarrollo de buena parte de sus competencias.

Con ser importante, no era éste el único problema que le afectaba de manera directa. Tenía a su cargo el Real Patronato y todo lo concerniente a disciplina eclesiástica, instrucciones de colegios y conservación de regalías de la Corona, lo que favorecía un continuo solapamiento de funciones entre esta secretaría, la Cámara y la de Estado, que llevaba las relaciones con Roma. También Roda lo comprobó personalmente, durante su etapa de agente de preces, en que vivió de cerca el desconcierto que producía la doble, y a veces triple, negociación, por lo que recomendó a Wall que fuese todo por un mismo conducto:

“Veo desde aquí como van las cosas de Gracia y Justicia, escribía en 1760, y pudiera el Sr. Muñiz remitir a V.E. esto y cualquier otro negocio conforme al decreto del Sr. Fernando VI de división de negociados, pues mientras no vayan todos los de Roma por una via, no pueden despacharse con regularidad y método. Nada de lo escrito a la Cámara servirá, si V.E. no da cuenta e instruye al rey, porque la Cámara despacha y consulta al rey por Gracia y Justicia y coge todo a S.M. desprevenido”⁴⁶.

Su testimonio no es el único, ya que también Grimaldi censuró esta práctica, aunque debido a su mal entendimiento con Muñiz la consideró poco menos que imprescindible. En más de una ocasión llamó la atención a su colega por el descuido de su oficina, que se olvidaba frecuentemente de suministrar noticias a la Gaceta, por lo que lo marginó de la reunión semanal que tenía con el resto de los secretarios. Si este apartamiento era consecuencia de muchos años de rutina burocrática, o del mal entendimiento entre un regalista y un colegial no es fácil de saber, pero dada la identificación entre instituciones y personas en el Antiguo Régimen, perjudicó el funcionamiento de la secretaría y reforzó la práctica de la “doble vía”.

Pocos años más tarde, ya secretario del despacho, Roda volvió a quejarse de lo mismo, aunque esta vez en sentido contrario: ignoraba lo que los sucesivos ministros de Estado, Grimaldi y Floridablanca, hacían en su departamento, y lamentaba que se le responsabilizase de las malas relaciones con Roma cuando ninguna de las cuestiones pendientes con la Santa Sede iban por su mano⁴⁷. Y es que, aunque en teoría la diferencia

46. A.G.S. Estado, leg. 4966.

47. OLAECHEA, R.: *El conde de Aranda...*, *op. cit.*, pp. 71 y ss.

entre las negociaciones diplomáticas y la política eclesiástica resultaba clara, en momentos de conflicto no era fácil deslindar ambos campos, sobre todo cuando había cuestiones que, como la expulsión de los jesuitas, o el plan benefical, por ejemplo, atañían directamente a las relaciones entre los dos poderes.

Si las cuestiones relativas a nombramientos y administración de justicia quedaban mediatizadas por la Cámara de Castilla, las iniciativas de reforma y gobierno interior por la presidencia de aquel Consejo, y la política eclesiástica por la Secretaría de Estado, poca actividad quedaba para el titular de Gracia y Justicia... Quizás por ello, Floridablanca prefirió ocuparse él mismo de sus negocios y asegurarse un presidente en el Consejo que sintonizara con sus proyectos.

3. *El personal: viejas y nuevas formas de relación*

“La palabra de Oficiales, en los que lo son de Secretarías, quiere decir, a mi entender, hombres diestros: esto es, que sepan desempeñar con acierto la obligación que les constituye su empleo, pues de lo contrario, serán perjudiciales al servicio del Rey, y al público”⁴⁸.

Con esta rotundidad se expresa don Antonio de Prado y Rozas a la hora de comentar las cualidades que debían adornar a los empleados de la “covachuela”. Habilidad, discreción y, desde luego, experiencia, eran requisitos imprescindibles que se debían combinar con el buen conocimiento de “la formalidad establecida en cada Oficio”. En las secretarías, se mantiene vigente el viejo principio de ajustar la capacidad de los sujetos al puesto y no al contrario y se mantienen los hábitos burocráticos tradicionales, aunque desde el primer momento se resalta la dignidad inherente a una actividad tan cercana al poder real. Por todo ello no era fácil improvisar, social ni laboralmente, a sus servidores, un conjunto relativamente homogéneo de personas que fuesen capaces de no comprometer con su impericia la dignidad de la institución, ni de desmerecer del espacio cortesano en que se integraba su trabajo. Basándose en estas consideraciones, la administración del primer Borbón incorporó a las recién creadas secretarías buena parte de los oficiales y el personal subalterno de la época de Carlos II⁴⁹. Y lo mismo se hizo en épocas posteriores, después de otros

48. PRADO Y ROZAS: *Reglas para oficiales...*, *op. cit.*, p. 96.

49. Esta es la opinión de Escudero en *Los orígenes del Consejo de Ministros...*, *op. cit.*, vol. I, p. 135, pero creo que es más bien una práctica que una regla.

conflictos civiles, intentando salvar con los procedimientos prácticos, las discontinuidades políticas. Hubo depuraciones, pero individuales, que nunca llegaron a alterar la estabilidad de las plantillas y de los modos de proceder. Tampoco hubo cambios espectaculares a la caída de un ministro, por muy sonada que ésta fuese, o en el paso de un reinado a otro, apresurándose, en ocasiones, las mismas oficinas a proclamar la “objetividad” de su trabajo diario.

Era ésta una verdad a medias. Nacidas en torno a la figura del titular y como instrumentos para su mejor servicio, las secretarías eran instituciones altamente personalizadas, en las que el vértice era clave de la organización interna y de quien dependía, en última instancia, el buen funcionamiento de la oficina, siendo muy difícil establecer una barrera entre la gestión personal y la colectiva. Las formalidades del despacho, la distribución de materias y los mismos horarios guardaron siempre estrecha relación con su forma de trabajo, y eso mismo explica que la confianza fuera algo esencial a la hora de elegir oficiales, y que su número, su formación y su procedencia, social y administrativa, nunca se dejasen al azar⁵⁰.

En contraste con otras instituciones la plantilla fue siempre reducida, con lo que la intimidad, entre ellos y el “jefe”, resultaba casi forzada, dado lo reducido de los espacios asignados. Como contrapeso a tan estrechos vínculos, la exigencia de un correcto ejercicio profesional fue una constante, buscándose, desde el primer momento, compensar la versatilidad de la institución con la continuidad, o la experiencia, del personal que allí trabajaba. De la misma manera que los negocios pertenecientes a cada secretaría se fueron fijando en el interior de cada una de ellas, el reparto de los expedientes se hacía distribuyéndolos por materias entre los distintos oficiales, al modo que lo hacían en los Consejos, formando lo que se llamara primero “mesas”, después “negociados” y, finalmente, “secciones”. Lo más frecuente fue que el oficial mayor no tuviese cometido fijo, para que pudiese intervenir en todos. No era el suyo el único control, ya que de la misma manera que el rey delegaba, pero no renunciaba a la resolución administrativa de ciertos asuntos, el secretario tampoco comprometía su capacidad de resolver personalmente algún expediente, siguiendo sus propios y personales criterios. Esto era algo perfectamente asumido, tanto por lo propios empleados como por los tratadistas políticos, que recomendaban abstenerse siempre de presuponer

50. Una panorámica global sobre estos y otros aspectos puede encontrarse en MARTÍNEZ ROBLES, M.: *Los oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y los Borbones, 1517-1812*. Madrid, 1987.

la actuación de un superior, y no adelantar nunca ningún resultado hasta que fuera firme⁵¹.

En las covachuelas del viejo Alcázar y del Buen Retiro, había mucha actividad y pésimas condiciones de trabajo. Cambiaban de sitio continuamente, y tanto los subalternos como el material de apoyo resultaban insuficientes. Imperaba un cierto ambiente de provisionalidad, que afectaba a los oficiales, que se empeñaban en simultanear la plaza con sus puestos de procedencia, lo cual provocaba retrasos en el despacho, una considerable merma de la preceptiva “reserva” y la duplicidad de muchos salarios. En 1717, Felipe V quiso acabar con esta situación y declaró, en sendos decretos, “permanentes y fijas” las plazas en las secretarías ⁵². La medida, a juzgar por los memoriales posteriores, no tranquilizó del todo a los oficiales, que se sintieron siempre incómodos por su estrecha dependencia del titular y el carácter político de su nombramiento ⁵³, pero fue un paso importante en favor de la profesionalización del servicio; de hecho, en la segunda mitad del siglo XVIII, el número de personas que iniciaban y culminaban su carrera en un mismo departamento fue muy alto y la regularidad en la carrera administrativa la regla general.

Una vez consolidada, dentro de ciertos límites, esta estabilidad, la jerarquía interna y el sistema de promoción se convirtieron en el centro de las preocupaciones de los oficiales y en la clave de las sucesivas reorganizaciones de las plantillas. Las secretarías no contaron con igual número de plazas, ni su evolución responde siempre a criterios homogéneos: así, por ejemplo, en Estado, en 1717 se estableció que hubiera seis oficiales, pero en 1726 se habían elevado a nueve, oscilando entre ambas cifras durante la primera mitad de siglo. En Justicia hubo sólo cuatro oficiales hasta 1737, en que se dotó plaza para un quinto⁵⁴. Entre 1740 y 1749 la

51. PRADO Y ROZAS, A.: *Reglas para oficiales de Secretarías...* Madrid, 1755, p. 88.

52. R.D. de 20 de enero y 12 de febrero de 1717 y Nov. Rec. L. III, Tit. VI, Ley VI. Aun así, en los años inmediatos, la movilidad continuó siendo alta, como muestra la carrera de Antonio Montoto: oficial de la Secretaría del Consejo de Hacienda en 1707, oficial de Gracia y Justicia en 1721, y oficial mayor de Guerra en 1727, que terminó su carrera, dos años más tarde, como secretario del Consejo de Hacienda en la Sala de Millones.

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

54. A.H.N. Estado, leg. 3497 y A.G.P. see. Histórica, caja 94. En 1740 la plantilla estaba formada por los siguientes oficiales:

oficial mayor

F. Benedid

of. 2.º

J. Crespo.

of. 3.º

J. de Lample.

of. 4.º

J. Oto.

of. 5.º

M. Navarro.

Secretaría de Guerra pasó de nueve a seis oficiales, diez tuvo en 1754 y 55, y otra vez nueve en 1763. La de Hacienda tenía ocho en 1740 y diez ya en los años sesenta. En Marina e Indias, cuyas plantillas se mantuvieron separadas, había en cada una entre 6 a 8 oficiales. A partir del ordenamiento del 54 el número de plazas se estabilizó, pero no así el de oficiales, que fue frecuentemente más alto, debido a la posibilidad de desdoblar las plazas. Así, en 1764, en Hacienda, había 10 plazas y 11 oficiales, por desdoblamiento de la de oficial mayor; en Marina e Indias, 5 plazas en cada oficina, pero servidas respectivamente por 5 y 7 oficiales, por desdoblamiento de la 3.^a y 4.^a; en Gracia y Justicia, 8; en Guerra, 10, pero sólo 9 personas al no estar cubierta una vacante por defunción, y en Estado 9 plazas y 11 oficiales, por contar con 2 oficiales mayores y 2 4.^o Veinte años más tarde, en 1784, la relación era la siguiente: Estado y Hacienda tenían 9 plazas y 10 oficiales, por desdoblamiento de la primera plaza; Gracia y Justicia 8 plazas y 10 servidores, por contar con 3 mayores; Guerra y Marina e Indias contaban sólo con 5 en plantilla, pero en la primera había 10 oficiales, en la segunda 8 y en la tercera 12. En 1804 la desproporción era todavía mayor: Estado seguía contando con 9 plazas, pero tenía 16 oficiales, uno supernumerario; en Hacienda, en el despacho de España, la relación era 9 y 15, y en el de Indias, 6 y 11; en Guerra, con 8 plazas, había 19 oficiales y en Marina, en 6, 11: en Gracia y Justicia de España 8 puestos y 9 personas y en Gracia y Justicia de Indias 6 y 7⁵⁵.

La relación entre el número y el sueldo de estos oficiales de secretarías con sus homólogos de los consejos fue bastante estrecha, pero así como en éstos el problema de los ascensos era rectilíneo y bastante claro, ya que avanzaban paso a paso desde el ingreso y se entrecruzaban después

Los tres primeros prestaban servicios desde 1731, y los dos últimos desde 1737 y 38 respectivamente. Tres años más tarde el ascenso se había producido de forma automática:

<i>oficial mayor</i>			
Juan Crespo			
<i>of. 2.^o</i>	<i>of. 3.^o</i>	<i>of. 4.^o</i>	<i>of. 5.^o</i>
J. Lample.	J. Oto.	M. Navarro.	A. Taranco.

La carrera de todos ellos siguió desarrollándose de manera regular y así, Crespo, en 1760 fue nombrado secretario del Consejo y Cámara de Indias y murió en el cargo en 1766. Lample ocupó en 1760 la oficialía mayor hasta que se jubiló, en 1765. Otro murió en 1754 sin promocionarse. Navarro ocupó entonces la plaza de oficial 3.^o, fue ascendiendo, hasta llegar a mayor en 1764, y ocupó entre 1767 y 1774, en que murió, plaza en la Secretaría del Consejo de Hacienda. Taranco fue oficial 4.^o en el 1754, 3.^o en 1760, 2.^o en 1765, y mayor entre 1767 y 1774, en que pasó a la Secretaría del Consejo de Indias.

55. A.H.N. Hacienda Gnal. Leg. 649(2) y fichero P.A.P.E.

de unos a otros hasta alcanzar una oficialía en la Secretaría del de Estado, para los del Despacho la movilidad resultaba un inconveniente ya que, muy pronto, y en abierto contraste con lo que había sido la norma en el sistema polisindial, se empezó a ponderar la especialización como requisito, defendiéndose no sólo los años de servicio sino la preparación en los asuntos de una determinada rama administrativa. El problema además se complicaba porque los oficiales mayores tenían pocas probabilidades de ascender al puesto de secretario, que era “político”, y constituían un verdadero “tapón”⁵⁶. Si ellos no encontraban salidas convenientes, a pesar de que su paso a los consejos era ya una práctica establecida a mediados de siglo, las dificultades del resto, aunque se alegasen méritos y servicios más que suficientes, todavía eran mayores⁵⁷. Una disposición de 31 de mayo de 1785 intentó paliar estos desajustes, estableciendo su promoción a secretarios de los Consejos respectivos y de la Cámara y del Consejo de Órdenes, a los que procedían de Gracia y Justicia⁵⁸. La medida reconoce la homogeneidad de las competencias y la preparación diferenciada del personal de las oficinas de cada ministerio, rompiendo con el sistema establecido de ascensos entre las secretarías de los consejos, y afirmaba la autoridad de los secretarios sobre los consejos homónimos correspondientes, aunque en el caso del de Castilla esto no se aplique. A lo largo de la centuria se invierte, por tanto, el sentido del trasvase entre estas instituciones: a comienzos, son los consejos los que nutren de personal a las nuevas instituciones; pero a finales, el volver a ellos es más un premio de retiro, o una jubilación encubierta, que un impulso en la carrera⁵⁹. Un tanto sorprendente debió resultar para algunos consejeros encontrar, al cabo de los años, como iguales a quienes habían conocido desempeñando tareas burocráticas en la misma institución⁶⁰.

Respecto a los titulares, su estabilidad y número varió mucho de unas secretarías a otras: entre 1700 y 1800 hubo 18 en Estado, 16 en Gracia y

56. Hubo, sin embargo, algunos ejemplos de oficiales mayores que llegaron a secretarios, como Sebastián de la Cuadra, Llaguno o Pizarro, entre otros.

57. A.H.N. Estado, leg. 3496-1.

58. R.D. de 31 de mayo de 1785. A.H.N. Estado, leg. 238, y ESCUDERO, J. A.: *Los secretarios de estado...*, op. cit. II, pp. 558-562.

59. Así, por ejemplo, de los ocho oficiales que en 1770 tenía la planta de la Secretaría de Gracia y Justicia (Taranco, Angostino, Aizpun, Nestares, Piñuela, Anda, Piñuela y Aguirre), tres ocuparán, diez años más tarde, una secretaría en los consejos, mientras que el resto habían subido tres puestos en el escalafón de la propia oficina.

60. Efectivamente, ya que el R.D. de 31 de mayo de 1785 reservaba algunas plazas de consejeros para los oficiales de Estado, Guerra, Marina e Indias, así como dos intendencias para los de Guerra y plazas de contadores para los de Hacienda.

Justicia, 26 en Hacienda, 27 en Guerra, 9 en Marina e Indias, 9 en Marina y 5 en Indias, separadamente. Nobles, extranjeros, burócratas... los títulos no son casuales, ya que la mayoría fueron obtenidos en el ejercicio del cargo. La utilización de la vía reservada⁶¹ fue su verdadera fuente de poder y la clave para comprender su preeminencia en el organigrama administrativo. También la estrecha relación que existió entre el titular y su oficina y aquél y su respectivo Consejo⁶², que proporcionó una información privilegiada de la que carecían otras instituciones. Esto explica, en parte, sus constantes problemas de funcionamiento, ya que a la actividad suscitada desde fuera del propio organismo, o por el Consejo, se unía la que generaba la propia oficina, haciendo imprescindible el despacho diario y detenido con el Monarca. Y el carácter de los Borbones españoles, sus problemas de salud, afición a la caza o escaso apego a Madrid, no siempre hacía fácil, ni fluida, esta comunicación⁶³.

El hecho de que la mayoría de los secretarios contasen con experiencia anterior en las materias propias del ramo que dirigían, o que llevasen largos años de servicios administrativos, les facilitó el manejo de la propia oficina y les hizo preocuparse, en muchas ocasiones, por su buen funcionamiento de manera directa. Pocos fueron los que no intentaron meter o preteger a sus propias “criaturas”, pero una vez dentro, el escalafón terminaba imponiéndose, teniendo, a veces, que tolerar subordinados poco afines, o formados al “estilo” de sus antecesores. Aunque hubo roces, y arbitrariedades notorias, la idea de servicio, es decir, de vínculo institucional y no personal, fue ganando terreno en la mentalidad de uno y otros. Aquí también, como ocurre en otras instituciones, las carreras se fueron haciendo más rápidas y, al final del periodo, en época de Carlos IV, sujetas, quizás más que nunca, al principio mudable, aunque no nuevo, de “lo político”.

61. A pesar de los trabajos de BERMEJO, J. L.: *Estudios sobre la administración central española*. Madrid, 1982; BERNARD, G.: *Le secretariat d'État et le Conseil espagnol des Indes*. Ginebra, 1972 y FAYARD, J: *op. cit.*, los mecanismos de la vía reservada presentan, todavía, muchas lagunas.

62. A través de ellos entraban en contacto con las autoridades de fuera de la Corte y cuando éstas necesitan enviar informes a través de un consejo determinado, enviaban una copia a la Covachuela, o se dirigían directamente a ella, si necesitaban actuar con rapidez. La excepción fue la magistratura, regentes, oidores y corregidores togados, que siguieron utilizando el cauce habitual.

63. Incluso cuando no hubo por medio problemas de salud mental, la relación no era sencilla: Patiño perdía buena parte de su tiempo en hacer compañía a los reyes y en discutir con ellos cuestiones domésticas y no parece ser solo “la leyenda negra” el que Carlos III abreviaba muchas reuniones para dedicarse a su pasión cinegética.

A pesar de este aparente retroceso, en ellas se manifiestan con claridad los caracteres de una burocracia más evolucionada, basada en la jerarquía, la reglamentación y el horario, y el sentido de cuerpo⁶⁴.

4. *La formación intelectual*

En las secretarías, y en abierto contraste con lo que había sido la norma en la burocracia del sistema polisinodial, la especialización pasó, de considerarse un mérito, a convertirse en un requisito casi indispensable para desempeñar un puesto determinado. Incluso respecto a los propios secretarios, son muchos los tratadistas que describen las ventajas de que éstos tengan una cierta capacitación o “destreza” en las materias que van a dirigir, que les permitan opinar por sí mismos, aunque otros prefieran no poner condiciones y recomendar al Rey que, a la hora de elegir, se incline por “un gran político”, porque “sabe más providencias...”.

Si en el titular caben dudas, a la hora de considerar el perfil profesional de los hombres que debían trabajar a su lado, las opiniones son casi unánimes: no bastaba la experiencia burocrática, ni la antigüedad en los servicios administrativos, sino que se requería una preparación adecuada para poder “desempeñar con acierto la obligación en que les constituye su empleo”⁶⁶, es decir, estar en relación con los cometidos concretos de cada oficina. También se daba por supuesta la importancia creciente de la institución a que pertenecían y el cambio sustancial que ello suponía en la consideración de sus empleados, que ya no eran simples escribientes, cuya actividad se reducía a copiar o resumir los papeles que pasaban por sus manos, sino oficiales expertos que debían “penetrar el alma de los expedientes” y tratar cotidianamente con “con los ministros más respetables de los consejos”:

“Un oficial que no haya pisado más Universidades ni abierto más libros que aquellos papeles que le dieron a copiar, se pregunta Mora y Jarabo, ¿como es posible que entienda un consulta llena de doctrina, un proyecto intrincado y compuesto de sutiles pensamientos y una resolución grave que contiene más espíritu que palabras? Los expedientes de las Secretarías son de esta casta o de otra semejante. Pues sr. excelentísimo

64. También en el desarrollo de la propia oficina, como prueba la importancia creciente del archivo y de ciertos servicios “técnicos”, como cartógrafos, traductores o letrados.

65. CAMPILLO: *op. cit.*

66. PRADO Y ROZAS, A.: *op. cit.*, p. 6.

¿no es preciso echar un velo a la razón para conocer que es absurdo intolerable poner en manos de un imperito una obra delicadísima. Ser escribiente de un secretario ¿es mérito bastante para llenar una plaza de este honor y de esa gravedad abandonando el mérito de aquellos que gastaron su vida, su hacienda y su salud en el ejercicio de la ciencia?"⁶⁷.

Con ser fundamental, no era sólo la materialidad del despacho lo que había cambiado: la vida en palacio, el acompañar a la Corte a los Reales Sitios, la misma inaccesibilidad del titular, dividido entre las responsabilidades crecientes y la ostentación de su cargo, había dignificado la posición de sus subalternos, que se habían hecho visibles y que también debían representar su nuevo papel. A partir del reinado de Fernando VI, se daba por sentado que, el rey, en asuntos privados, sólo podía conocer lo que le quería informar el secretario y, por derivación, también se decía que "este no puede saber sino lo que la Secretaría le diga"⁶⁸, de ahí que las visitas a las covachuelas proliferen y que éstas, cuando se localicen en las nuevas dependencias palatinas, ya no sean lugares secundarios, sino más accesibles, para recibir a un público, cuya presencia debe regularse, que busca, no sólo información, sino favores, y de manera insistente. Por otra parte y en el aspecto interno la mayor, aunque todavía relativa, racionalización del trabajo y el incremento del personal subalterno, liberaron a los oficiales de muchas servidumbres burocráticas, al tiempo que su inserción en el aparato cortesano hacía que, muchos de ellos, disfrutasen del título de secretarios del rey o la reina y accediesen a oficios palaciegos.

Al conseguir mayor poder institucional, la valoración social del trabajo que se hacía en las secretarías mejoró notoriamente. Y un cambio de este carácter no podía por menos que reflejarse en el perfil socioprofesional de sus servidores y en los requisitos que configuran la "idoneidad" inicial de los candidatos a unas plazas que, desde mediados de siglo, gozan ya de la consideración y el salario propios de los altos funcionarios. Los viejos criterios, basados en la inexistencia de conocimientos específicos que fueran más allá de una cierta práctica burocrática, y en la antigüedad del servicio, resultaban poco útiles para llevar a cabo esta selección y se consideraban la causa de la mala preparación de muchos empleados y de su incompetencia a la hora de resolver problemas concretos. Frente a este estado de cosas, la opción en favor de una formación, no sólo práctica, sino teórica y, sobre todo, relacionada con las materias diferenciadas de

67. MORA: *op. cit.*, pp. 1.170-73.

68. Memorial de 1824, en GARCÍA MADARIAS: *op. cit.*, p. 143.

cada uno de los departamentos se irá imponiendo, es decir, “que cada sujeto tuviese la calidad propia del instituto”⁶⁹. Así, por ejemplo, los empleados de Estado debían tener “cierta noticias de derecho público, cuyo conocimiento es indispensable para semejante ejercicio”, y el conocimiento de lenguas; los de Gracia y Justicia contar entre ellos con “los jóvenes más diestros en el conocimiento y uso de las causas contenciosas” para defender con la mayor “prontitud”, “acierto”, “método” y “primor en la pluma” los propios intereses de la monarquía, porque

“¿ha de entender un imperito sobre el recurso que una parte introduce de una sentencia del Consejo en materias de mayorazgos, retenciones y otros puntos semejantes?”⁷⁰.

Los de Hacienda debían unir al conocimiento del derecho “la experiencia larga de los negocios en otro tribunal”, que les permita saber “los ardidés y violencias con que los administradores y otros subalternos” oprimen a los pueblos. Los de Marina y Guerra, debían contar con “pericia suficiente en las dos profesiones” para comprender “las voces y fases facultativas de una y otra milicia”⁷¹.

En todas las secretarías, la polémica entre la experiencia y el mérito, los servicios exclusivamente burocráticos y la nueva capacitación profesional, se plantea en términos muy parecidos, aunque la solución definitiva no se imponga en el mismo tiempo.

El camino hacia la formación diferenciada se vio directamente afectado por un doble fenómeno: el de la concurrencia, dado el alto número de juristas, magistrados, militares y administradores de todo tipo que desean trasladarse a la Corte, y el de la oposición entre colegiales y manteístas, como prueba la frecuente alusión a una u otra procedencia en los expedientes de los candidatos. Tan fuerte competencia no podía por menos que despertar los recelos de los que ya estaban dentro, que preferían dar entrada a hombres jóvenes, interesados ellos mismos en mantener el escalafón, antes que abrir éste a otros cuerpos. Para impedirlo se encontraron dos soluciones: institucionalizar el aprendizaje desde abajo, mediante la regulación de la figura del “entretenido”, y la exigencia de un determinado tipo de estudios, medida que no entrará en vigor hasta comienzos de la centuria siguiente. El modelo mejor y más tempranamente

69. CARVAJAL Y LANCASTER, J.: “Testamento político”, en *Continuación del almacén de frutos literarios*, 1818, p. 76.

70. MORA Y JARABA: *La ciencia vindicada contra los plumistas...* (1747), *op. cit.*

71. *Ibidem* y “Memoria de 1824”, en GARCÍA MADARIAS: *op. cit.*
Chronica Nova, 22, 1995, 185-209

definido fue el de la Secretaría de Estado, en la que, la costumbre de enviar oficiales a las embajadas, iniciada por Carvajal y reglamentada por Wall en 1760, tuvo una gran trascendencia desde el punto de vista práctico, ya que estableció una verdadera alternancia de servicios y constituyó un importante paso para objetivar las funciones. Floridablanca reguló la costumbre de enviar jóvenes a formarse en el exterior como pensionados o agregados, y como fruto de este proceso, en 1816 quedaron regulados los requisitos de entrada en lo que ya entonces se denominaba “carrera diplomática”: había que pasar por la Universidad y cursar Filosofía Moral, Geografía e Historia Nacional, Derecho Público y Economía Política y dominar otras lenguas⁷².

En Gracia y Justicia, tal y como exigían los propios juristas, la condición de letrado era decisiva para la promoción, aunque su exigencia no quedó explícita hasta la reforma gaditana⁷³. En Hacienda, el reglamento dado por el secretario Soler el 8 de febrero de 1800, dividiéndola en tres secciones, supuso una primera determinación de la experiencia profesional necesaria para llevar aquel despacho. Y, respecto a las militares, el monopolio de los cuerpos respectivos del conjunto de las plazas de la oficina fue total y temprano⁷⁴. Así, pese a la desconfianza que suscitaba la formación universitaria, ésta acabó prevaleciendo en las ramas civiles de la administración, mientras que las Academias de Oficiales cumplían una función similar en las otras.

Claro que no es éste el único camino a través del cual esta élite burocrática pasó a figurar en el grupo escogido de los ilustrados españoles. El espíritu del siglo asoma no sólo en el carácter nuevo de estas instituciones y en algunas reformas que ponen en marcha, sino en el compromiso intelectual de algunos miembros de sus plantillas. Su vinculación al mundo de los eruditos resulta clara a partir del conocimiento de algunos nombres como Abreu y Bertodano, Montiano, Tomás López, Cárdenas, J. B. Muñoz o A. Valdés. No son casos aislados, sino ejemplos concretos del importante papel que estos, aparentemente, oscuros oficiales juegan en las instituciones académicas y científicas de la época. En el caso de otro medio privilegiado de la expresión de las Luces como es la prensa, no sólo existió una vinculación institucional, ya que la *Gaceta*, el *Mercurio* y la

72. LÓPEZ-CORDÓN, M. V.: “La Primera Secretaría de Estado...”, *op. cit.*

73. LÓPEZ-CORDÓN, M. V.: “Los oficiales nuevos: la Secretaría de Gracia y Justicia”, en *Actas del Coloquio sobre la figura histórica del administrador* (Oñate, 1991), en prensa.

74. Sobre estas últimas secretarías los trabajos en curso de T. Nava y G. Franco analizan en profundidad las sugerencias que aquí se apuntan.

Guía de Forasteros dependieron, a partir de determinado momento, de la Primera Secretaría sino, en algunos casos, una verdadera duplicidad de funciones entre el personal de estas oficinas y los “diaristas” más reputados. Este es el caso de Clavijo y Fajardo, de Iriarte, o de Foronda. Y respecto a autores conocidos, e incluso comprometidos, Llaguno, Almodóvar, Canga Argüelles, Gómez Hermosilla, Antillón, Alcalá Galiano o Fernández de Córdoba son buena prueba de que la formación intelectual exigida no fue una condición meramente retórica. Las bibliotecas de las Secretarías de Estado e Indias, que se conservan, y otras particulares que conocemos, nos dicen que sus aficiones iban mucho más allá de las exigencias del servicio y que sus lecturas son las del siglo: Montesquieu, Rousseau, Beccaria, “el gran Neuton”, Mably, Gibbon, Robertson, Ferguson...

¿Intelectuales orgánicos? Sí, en bastantes sentidos, porque estaban obligados por oficio a ciertas formas de intervención puntual en favor de las medidas que directa o indirectamente contribuían a implantar. En este sentido nada hay tan revelador como los memoriales que escriben los propios secretarios de Estado y del Despacho. Lo primero que llama la atención es su número; después su compromiso; por último, su estrecha relación con el fenómeno del proyectismo: Alberoni, J. del Campillo, Carvajal, Grimaldi, Roda, Aranda, Floridablanca, Lerena, Jovellanos, o García de León y Pizarro son un claro testimonio de este afán de reformismo por las letras⁷⁵.

¿De qué hablan? De la administración y el gobierno de la monarquía, de la economía y de sus posibles remedios, pero también de los problemas concretos que encuentran en el ejercicio de su cargo y de la tensión, constante, entre los objetivos y los escasos medios, materiales y personales.

Conclusiones

El análisis prosopográfico de las instituciones amplía considerablemente nuestro conocimiento sobre ellas y nos permite una comprensión

75. He aquí algunas de las obras más conocidas: CAMPILLO, J. del: *Inspección de las seis secretarías de estado* (1739). CARVAJAL: *Testamento político*. GRIMALDI: *Testamento Político*, A.H.N. Estado, leg. 2630. ARANDA: *Plan de gobierno para el Príncipe de Asturias* (1781) y *Apuntes sobre la novedad del trato a la muerte de Carlos III* (1789). FLORIDABLANCA: *Instrucción reservada* (1787). LERENA: *Representación... sobre el estado en que se halla la Real Hacienda*. JOVELLANOS: *Memoria sobre la instrucción pública*, 1811. GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO: *Memorias* (1828), etc...

más histórica y, por tanto, más real de su verdadero funcionamiento. Nos muestra la utilidad, pero también los límites, de la documentación serial y nos incita a trascender los datos buscando la comprensión de los verdaderos problemas. Quizás uno de los más significativos sea ese constante solapamiento entre los mecanismos institucionales e interpersonales propio de la administración del Antiguo Régimen, que no puede abordarse aisladamente, sino a través de una amplísima gama de fuentes.

Respecto a las secretarías, esta cuestión se plantea con toda claridad: institución nueva y de carácter centralizador, se va haciendo paulatinamente, a medida que se definen y depuran sus amplias competencias. En un principio es deudora de los hombres y de la práctica del pasado, pero muy pronto secretarios y oficiales presentan un perfil “distinto” al personal de otras instituciones: son también “nuevos” profesionales y gozan pronto de una ordenada movilidad. Son civiles que reivindican procedimientos, lenguaje y uniforme tomados de los cuerpos militares. Plumistas que no sólo copian, sino que también escriben; aficionados a la lectura y eruditos. No sólo como burócratas, sino también como intelectuales al servicio del poder, cuya presencia se inserta en las instancias culturales más significativas de la época, dentro de las cuales, frecuentemente, se altera la jerarquía profesional.

El proceso produce cambios significativos en el origen, la formación y el comportamiento administrativo del personal, que deja de responder a la imagen satírica del covachelista para adecuarse paulatinamente al modelo social del oficial ilustrado. Pero no modifica, en absoluto, las fuertes conexiones personales e institucionales, sin las cuales no es posible entender las biografías administrativas de este colectivo. Un análisis más detallado, y una investigación minuciosa de las carreras, los títulos y las fortunas creo que ayudará a precisar el verdadero alcance de este grupo social, entre la nobleza de toga y la burguesía administrativa española, así como su importante papel en la transición al estado liberal⁷⁶.

76. En este sentido, la consulta del fichero de personal de la alta administración realizado por el P.A.P.E. permite seguir de cerca y comprobar no sólo las carreras, sino las redes de relaciones.