

ESCUADERO, José Antonio: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*. (Editora Nacional. Dos volúmenes de 711 y 882 págs. Madrid, 1979).

Con la publicación de *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)* (Madrid 1969) ofreció José Antonio Escudero los primeros resultados de sus investigaciones sobre la Administración Central de la Edad Moderna. Fue también su primer libro, pero en modo alguno un libro primerizo en la acepción habitual de la palabra. Ambiciosa en su planteamiento, cuidadosamente elaborada, era la obra de un historiador maduro

Las últimas páginas del volumen I de *Los Secretarios* se ocupaban del desdoblamiento de la Secretaría del Despacho Universal y de su progresivo despliegue hasta 1724. No obstante, era claro que el objeto principal del libro consistía en el análisis circunstanciado de las Secretarías y Secretarios de los siglos XVI y XVII, de suerte que la consideración de las incidencias registradas en este orden de cosas durante el primer cuarto del XVIII constituía un breve epílogo susceptible de ulterior desarrollo. Luego, en 1975, estudió Escudero *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*. Nos proporcionó entonces, según sus propias palabras, «el esquema resultante de los nombramientos, ceses y sustituciones en los diversos departamentos», desde la desaparición de la Junta Suprema de Estado en 1792 hasta el regreso de Fernando VII a España en 1814.

Así pues, mientras con *Los Secretarios* se nos introducía en las décadas iniciales del XVIII, *Los cambios ministeriales* abarcaban los años postreros de esa centuria y los comienzos del XIX. Quedaba por examinar la mayor parte del siglo XVIII, tarea que Escudero ha llevado ahora a cabo en *Los orígenes del Consejo de Ministros* de reciente aparición. *Los orígenes* no obedecen, por tanto, a la dedicación esporádica y casual a un tema cualquiera, sino que responden a la preocupación del autor por una materia que ha ido desbrozando en sucesivas etapas; se insertan en una línea de investigación coherente, a la que el autor se ha entregado con constancia, regularidad y provecho. Por lo demás, el estudio de la Administración Central —del que fue fruto igualmente el libro acerca de *La Real Junta Consultiva de Gobierno (1825)* (Madrid 1973)— no ha impedido a Escudero proyectar su quehacer sobre otros sectores de la Historia del Derecho, lo que demuestra una fecundidad y capacidad de trabajo poco comunes.

Tiene razón Escudero al poner de relieve en la Introducción de *Los orígenes* la escasa atención que las instituciones del siglo XVIII han merecido hasta la fecha. Para unos han sido, en efecto, el punto de llegada tras el extenuante recorrido de la España de los Austrias, para otros, el mero antecedente de la España liberal. Ello explica que en muchos aspectos nuestros conocimientos apenas hayan avanzado desde que hace casi un siglo se editó por vez primera la obra de Desdévise du Dezert, todavía indispensable. En suma: ni la personalidad científica de José Antonio Escudero, ni lo poco que se sabe de la Administración del Setecientos, ni lo importante del tema

tratado en sus páginas, consienten que *Los orígenes del Consejo de Ministros* pueda pasar desapercibido

El tomo primero consta de cinco capítulos. El que abre el libro, tras resumir el desenvolvimiento de la Administración Central de los Austrias, examina «el régimen ministerial en el reinado de Felipe V». El capítulo segundo versa sobre los Secretarios del Despacho de Fernando VI. El tercero reconstruye la situación de las Secretarías del Despacho durante los años del reinado de Carlos III que precedieron a la creación de la Junta Suprema de Estado en 1787. El cuarto atiende a los avatares de la Junta hasta su supresión en 1792. El último contiene diversas reflexiones acerca del significado de la Ilustración para el Estado y la Administración, así como un esbozo de la organización y funcionamiento de la Junta Suprema de Estado. La exposición se atiende, por consiguiente, a un criterio cronológico. La bibliografía manejada es muy amplia, y las afirmaciones del autor cuentan con frecuencia con el respaldo de documentos inéditos, procedentes sobre todo del Archivo Histórico Nacional y del British Museum. La relación de la bibliografía consultada y el Índice onomástico cierran el volumen. El tomo segundo recoge sendos apéndices: la Instrucción reservada de la Junta, de 8 de julio de 1787, y las Actas de buena parte de sus sesiones, conservadas en el Archivo Histórico Nacional. No hace falta ponderar su interés, ni recordar que no es ésta la primera vez que Escudero enriquece sus libros con la cuidadosa edición de documentos que más tarde prestan positiva ayuda a los estudiosos de otros temas.

Sabíamos que Fernando VII estableció el despacho colectivo de los Secretarios al crear por R. Decreto de 19 de noviembre de 1823 el Consejo de Ministros. Escudero sostiene que al actuar así Fernando VII no hizo sino institucionalizar definitivamente «las reuniones periódicas mantenidas por los titulares de los departamentos. Este libro —prosigue— pretende estudiar los orígenes del Consejo y poner de manifiesto que la Junta Suprema de Estado, existente entre 1787 y 1792, fue en realidad, con otro nombre, el primer Consejo de Ministros de la historia política de España» (pp. 11-12). En la p. 436 se afirma de nuevo que «la Junta Suprema de Estado fue el primer Consejo de Ministros en la historia del país».

La tesis postulada por Escudero exige la concurrencia de un doble requisito. Es menester demostrar, por un lado, que los intentos anteriores a 1787 no fraguaron en la formación de un órgano colegiado identificable con la Junta Suprema. Y es necesario, por otro lado, precisar las características morfológicas y funcionales de la Junta que justifican su asimilación al Consejo de Ministros.

La argumentación de Escudero me parece convincente cuando se dirige a probar el primer requisito. Acierta, a mi juicio, al descartar la conexión de la futura Junta tanto con el Consejo de despacho que surgió en el reinado de Felipe V (pp. 32 y ss), como con el Consejo o Junta de siete miembros formada a raíz de su abdicación (pp. 66 y ss). Ambos consejos diferían sustancialmente de la Junta Suprema por su finalidad, naturaleza y composición. Respecto al reinado de Fernando VI, no encuentra Escudero testimo-

nios que avalen la persistencia de los consejos mencionados, ni tampoco la práctica «de un despacho colectivo y regular del rey con sus ministros» (página 250). En cambio, en tiempos de Carlos III, a partir de 1763, empezaron a reunirse con mayor o menor frecuencia los tres Secretarios entonces más influyentes (Grimaldi, Esquilache y Arriaga), que prescindían del oscuro titular de la Secretaría de Justicia (p. 292). En 1782, la acumulación por Floridablanca de Estado y Justicia congrega ya a todos los Secretarios en dichas reuniones. Aunque carecieran del más elemental soporte jurídico, e incluso se tornaran irregulares y dejaran de celebrarse desde finales de 1783 (p. 398), esas reuniones fueron, según Escudero, el auténtico precedente de la Junta Suprema de Estado, fundada por R. Decreto de 8 de julio de 1787.

¿Cuál era el objeto de la Junta Suprema, a cuyas sesiones asisten todos los Secretarios del Despacho (y de facto sólo ellos)? Floridablanca, artífice del nuevo organismo, lo aclara a posteriori, siguiendo de cerca el R. Decreto fundacional: «Tratarse de los negocios de que puede resultar regla general, ya sea estableciéndola o ya revocándola o enmendándola, y examinarse las competencias entre las Secretarías del Despacho o de los tribunales superiores, cuando no se hubieren éstas decidido en junta de competencias, o por su grave urgencia y otros motivos conviniese abreviar su resolución» (p. 426). La «Instrucción reservada» es el punto de referencia al que debe adecuarse la actuación de la Junta ¿Consejo de Ministros? Para responder a esta pregunta haría falta examinar detalladamente no sólo las disposiciones creadoras de la Junta y del Consejo de Ministros, así como la oportuna documentación complementaria, sino también, y sobre todo, el verdadero funcionamiento de ambos órganos, el alcance y destino ulterior de sus respectivos acuerdos, su engarce con las atribuciones regias. Creo que las propias Actas de la Junta, publicadas como dije en el segundo tomo de *Los orígenes*, pueden arrojar mucha luz sobre este particular. En cualquier caso, el juicio de Escudero es inequívoco. A las afirmaciones antes citadas cabe agregar el siguiente párrafo: «La Junta Suprema vino así a culminar, en cuanto esquema formal de gestión pública, el proceso de coordinación de los distintos departamentos ministeriales de cara a una política congruente y unitaria, entrevista en las décadas anteriores con las reuniones ocasionales de los secretarios del Despacho. Además, en tanto en cuanto la Junta Suprema inicia su actuación ajustándose a un plan minucioso para hacer frente a los diversos problemas del país, con una proyectiva política pormenorizada en la instrucción que recibe, se presenta ante nosotros como el primer gabinete conjuntado y solidario con un auténtico —aunque secreto— programa de gobierno» (p. 603).

Escudero advierte expresamente que no se ha propuesto en *Los orígenes* estudiar con «detenimiento la estructura interna de las diversas unidades ministeriales» (p. 137). Y en efecto, aunque al final de cada capítulo hallemos datos relativos a los oficiales de las Secretarías, retribuciones, gastos, etc falta en *Los orígenes* el equivalente al segundo volumen de *Los Secretarios*, esto es, la descripción pormenorizada del estatuto jurídico de los Secretarios, de sus atribuciones y del funcionamiento de las Secretarías del Despacho.

El núcleo central del libro está dedicado, además de a la creación y vicisitudes externas de la Junta Suprema de Estado, a la reconstrucción del «régimen ministerial» de Felipe V, Fernando VI, Carlos III y Carlos IV hasta 1792, año de la abolición de la Junta. Nombramientos, renunciaciones y ceses de los titulares de las Secretarías del Despacho son, en consecuencia, escrupulosamente registrados, amén de las circunstancias del entorno cortesano que motivaron el ascenso o declive de los sucesivos Secretarios. A la superior prominencia de algunos personajes suele corresponder el tratamiento proporcionalmente más extenso que de los mismos se hace en *Los orígenes*, que contienen abundantes páginas sobre Patiño, Campillo o Ensenada. Al comienzo de *Los cambios ministeriales* escribió Escudero que aspiraba tan sólo a ofrecer «el esqueleto de la Administración Central» entre 1792 y 1814, en *Los orígenes*, por el contrario, ha desmenuzado y recompuesto el «esqueleto» del período 1700-1792 con profusión de observaciones y noticias.

Por lo que atañe a la elección de las fuentes, Escudero concede acusada significación a los testimonios de los embajadores extranjeros y maneja gran cantidad de correspondencia diplomática. No se lo reprocho, porque el historiador no debe desdeñar ninguna vía de información. Dichos testimonios, por lo general muy gráficos, nos aproximan al mundo de las intrigas palaciegas típicas de las cortes absolutistas, y también eso es historia, pero no es, ni mucho menos, toda la historia. La preocupación por indagar las modalidades del ejercicio «real» del poder no es nueva en Escudero. Antes en *Los Secretarios*, y recientemente en *Rey, ministros y grupos políticos en la España de los Austrias* (Santander 1979), ha propugnado la conveniencia de diferenciar «el rango teórico de las instituciones o de las personas, de su efectivo poder o del papel específico que representan» (*Rey, ministros*, p. 9). En *Los orígenes* se vuelve a plantear la dicotomía (cf. pp. 19-20), y se anota con minuciosidad el influjo de las camarillas, de los anónimos, de los favoritismos inconfesables; de este cúmulo de factores que reflejara Stendhal con maestría en *La Cartuja de Parma* y que jamás trasciende al lenguaje convencional de las disposiciones jurídicas. Si de lo que se trata es de destacar las circunstancias demasiado humanas que a menudo gravitan sobre ciertas decisiones de gobierno y dejan en ellas su secreta impronta, vale la pena transitar el camino, mas a condición de que nos guardemos de reconducir a esas circunstancias la *ratio* de los mecanismos políticos y administrativos, y de que no olvidemos el peligro que entrañaría para la comprensión de la historia la complacencia en el anecdótico de los protagonistas de la política.

Me gustaría, por último, apuntar una cuestión que no podía por menos de emerger en las páginas de *Los orígenes*. Era ineludible partir de la dualidad Consejos-Secretarías. En la p. 27 se nos recuerda que el gobierno giró durante los siglos XVI y XVII alrededor de los Consejos, que no desaparecieron en el XVIII, y en la p. 41 se lee que la multiplicación de las Secretarías ocasionó la «correlativa depreciación del papel de los Consejos clásicos». La importancia adquirida por la Secretaría del Despacho de Estado erosionó en grado superlativo al Consejo de Estado, el más afectado por la reforma de la Administración Central. A sensu contrario me pregunto si la excepcional

vitalidad del Consejo de Castilla no sería responsable de la languidez de la Secretaría de Justicia, cuya opacidad resalta doblemente ante el brillo de las restantes Secretarías.

Ya indiqué antes que Escudero ha renunciado explícitamente a analizar en este libro el régimen jurídico de las Secretarías, y por tanto no entra de lleno en el tema de sus relaciones con los Consejos, pero el problema brota a cada paso y suscita reiteradas consideraciones del autor en todos los capítulos (cf., por ejemplo, las pp. 49-50, 66 ss., 94, 101, 132 ss., 154, 183, 207-208, 256, 281, 329, 369 ss., 389, 443, 584). Como es natural, para profundizar en las conexiones de los antiguos Consejos con las flamantes Secretarías se requiere conocer previamente el funcionamiento de unos y otras, sus respectivos modos de proceder, competencias, formas de tramitación y despacho de los negocios, etc. La tarea es ingente, muy difícil, pero posee singular trascendencia ¿Cuándo un asunto se canalizaba en el XVIII a través de un Consejo, y cuándo a través de la correlativa Secretaría? ¿Qué curso seguía en cada caso? ¿Cuáles son las razones de las tentativas por restablecer en su pureza el sistema polisinodial? ¿Cómo se operó el trasvase de atribuciones de los Consejos a las Secretarías? ¿Qué competencias conservaron aquéllos? Son, como se ve, interrogantes de enorme envergadura. Hay que resolverlos. José Antonio Escudero acaba de entregarnos un libro que a partir de ahora será de lectura obligada para quienes se acerquen a la Administración Central del siglo XVIII. Es investigador de acreditada solvencia y vocación, y por eso hay fundados motivos para esperar que dentro de no mucho tiempo reemprenda su labor y termine de desvelarnos la complicada trama de la Administración española del Setecientos.

B. GONZÁLEZ ALONSO

FLETCHER, R. A.: *The Episcopate in the Kingdom of Leon in the Twelfth Century* (Oxford Historical Monographs; Oxford, University Press, 1978), X-288 págs.

En menos de diez años, dos jóvenes medievalistas ingleses dedicaron sendas monografías a dos temas fundamentales de la historia eclesiástica española de los siglos XII y XIII, respectivamente. En 1971 apareció, en Cambridge, el libro de Peter A. Linehan sobre la Iglesia española del s. XIII y el papado, que mereció una rápida traducción al español editada en 1975¹. Ahora nos llega de Oxford el libro de Richard A. Fletcher sobre el episcopado del reino de León en el s. XII, que constituye el objeto de la presente reseña. En realidad, esta obra es la culminación de otros trabajos publicados

1 P. LINEHAN: *The Spanish Church and the Papacy in the Thirteenth Century* (Cambridge, 1971), tr. al español por P. Borges Morán, bajo el título *La Iglesia Española del s. XIII y el Papado* (Salamanca, Departamento de Publicaciones de la Universidad Pontificia, 1974).