

ANNE DUBET

**UN ESTADISTA FRANCÉS
EN LA ESPAÑA DE LOS BORBONES
Juan Orry y las primeras reformas
de Felipe V (1701-1706)**

BIBLIOTECA NUEVA

INDICE

AGRADECIMIENTOS	15
ABREVIATURAS	17
INTRODUCCIÓN	19
1. ¿Qué cambio?	21
2. ¿Qué modernidad?	24
3. La dimensión financiera	29
4. ¿Un modelo francés?	33
1. UN FINANCIERO PARA EL REY DE ESPAÑA	37
1.1. La intervención de Francia en el gobierno de España	37
1.2. En busca de un financiero	40
1.3. ¿Por qué Orry?	41
1.4. Orígenes de un «vagabundo desharrapado»	44
1.5. Cultura académica y formación empírica	47
1.6. De los pequeños negocios a los contratos de altos vuelos	50
1.7. Puntos fuertes del financiero	56
1.8. Un hombre sin «carácter»	58
2. «REMENDAR UNA MONARQUÍA ARRUINADA»: TÓPICOS Y Matices	61
2.1. Un diagnóstico a la francesa	61
2.1.1. Restaurar la hacienda española	61
2.1.2. Una «monarquía debilitada por todas partes»	63
2.1.3. El mal gobierno	66
2.1.4. La responsabilidad de los Austrias	69
2.1.5. Estereotipos	70
2.1.6. Utilidad de una decadencia... reversible	71
2.1.7. Historias paralelas	73
2.2. Un diagnóstico a la castellana	76
2.2.1. La decadencia vista desde dentro	76
2.2.2. ¿Qué esperanzas de los españoles?	80
2.2.3. Por otra administración de la hacienda	83

3.	LA ELABORACIÓN DE LOS PRIMEROS MEMORIALES: UN TRABAJO COLECTIVO (1701-1702)	91
3.1.	La preparación de los cuadernos de Orry	92
3.2.	Un «galeote que rema día y noche»	95
3.3.	Las oficinas de Orry	97
3.4.	El amigo Grimaldo	102
3.5.	Informadores de calidad	104
3.6.	... Y colaboradores	109
3.7.	El peso de los hombres de negocios	113
4.	BALANCES Y REMEDIOS (1702)	117
4.1.	Un balance exhaustivo	118
4.1.1.	Definiciones	118
4.1.2.	El peso de la deuda	120
4.1.3.	Breve historia de la fiscalidad	121
4.1.4.	El «reconocimiento general» del producto de los derechos y rentas	122
4.2.	El ojo del contador, la visión del político	123
4.3.	Los remedios fiscales	128
4.3.1.	Alivio y concordia con la clerecía	128
4.3.2.	Las salinas	130
4.3.3.	Aduanas y «rentas reales»: concentrar los arrendamientos ..	131
4.3.4.	El dominio real bajo control	133
4.3.5.	Los ingresos previstos	134
4.4.	La venalidad de los oficios: un medio para pagar la deuda	135
4.5.	El «arreglo de los Consejos»	136
4.6.	Ruptura y continuidad	140
4.6.1.	Coincidencias, de Bruselas a Madrid	140
4.6.2.	El ideal de Luis XIV, el rey que gobierna por sí solo	143
4.6.3.	Convertir lo extraordinario en ordinario	148
5.	CONTROLAR EL GASTO DE GUERRA: EL TESORERO Y EL SECRETARIO (1703).	151
5.1.	Prioridad a las tropas	152
5.1.1.	La provisión de tropas	152
5.1.2.	Reclutamiento y organización	155
5.2.	Las «intrigas» de la corte	158
5.2.1.	La crisis del despacho	158
5.2.2.	La discreción de Orry	160
5.2.3.	Rivalidad abierta	161
5.3.	Tesorero y secretario: las dos caras de un mismo proyecto	164
5.3.1.	Génesis del proyecto	165
5.3.2.	La inspiración de Luis XIV	167
5.4.	Una reforma conflictiva	175
5.4.1.	Primeras negociaciones	175
5.4.2.	Orry frente a los cardenales	178

6. EL PROCESO REFORMADOR (1703-1704)	181
6.1. El esquema institucional del otoño de 1703	181
6.1.1. El Secretario	182
6.1.2. El Tesorero	186
6.1.3. Comisarios, contadores y veedores	188
6.1.4. El asentista de los víveres	191
6.1.5. Meandros de una reforma	192
6.2. Los hombres	194
6.2.1. «Tres hombres a los que yo busqué»	194
6.2.2. Otras relaciones útiles	198
6.3. El papel determinante de Orry	203
6.3.1. La «dirección de las dependencias militares»	204
6.3.2. Un crecido poder	206
6.4. Negociar la ruptura política	208
6.4.1. Llenar las cajas del Tesorero: éxito de una negociación	208
6.4.2. Vía de los Consejos <i>versus</i> vía reservada	211
7. JUICIOS ENCONTRADOS (1704-1705)	215
7.1. Medir el cambio: la alteración del «curso ordinario»	217
7.2. Orry en el banco de los acusados	220
7.2.1. La encuesta de Puységur	220
7.2.2. El «generalato del señor Orry»	222
7.2.3. «Se las dio de personaje»	224
7.2.4. «Distinguir los proyectos de su ejecución»	226
7.3. ¿Qué éxito de la reforma?	227
7.3.1. La exigencia de resultados	228
7.3.2. Juzgar y apreciar	229
7.3.3. Tropas mal alimentadas	231
7.3.4. El sueldo: ¿un retraso tolerable?	233
7.3.5. ¿Cuántas tropas?	234
7.3.6. Los fondos de la guerra	235
7.3.7. El control de los gastos	236
7.4. En busca de un Secretario del Despacho de la Guerra	238
8. IMPONER LA REFORMA: DEMOSTRACIONES DE FUERZA E IMPROVISACIÓN (1705-1706)	243
8.1. Unos reformadores en posición de fuerza	244
8.1.1. La vuelta de la princesa de los Ursinos	244
8.1.2. Un «nuevo sistema»	246
8.1.3. Una red franco-española en vías de consolidación	248
8.1.4. El arte del «golpe de política»	252
8.2. Una conducta pragmática de la reforma	254
8.2.1. Las ordenanzas de 28 de julio de 1705	256
8.2.2. La Tesorería Mayor: una construcción progresiva	258
8.2.3. El Ministro y el Secretario: un proyecto en movimiento	260

8.2.4. Comisarios sin despachos	263
8.2.5. ¿Los primeros intendentes de ejércitos?	264
8.2.6. El intendente general de los ejércitos	268
9. LA VÍA RESERVADA: LA CREACIÓN DE UN NUEVO ESPACIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (1705-1706)	271
9.1. Un equipo de trabajo en la corte	271
9.1.1. La influencia de Orry	272
9.1.2. La colaboración entre el Secretario, el Tesorero y el Presidente del Consejo de Castilla	274
9.2. En los territorios, rupturas y continuidades	277
9.2.1. Negociar con las comunidades locales	278
9.2.2. La vía reservada, ¿un recurso más para los vasallos?	282
9.2.3. En el ejército: conflictos de legitimidad	284
9.2.4. La ley y la gracia	286
9.3. Un nuevo estilo administrativo	290
9.3.1. El profesionalismo de la Secretaría	290
9.3.2. Otras reglas de control contable	294
9.3.3. Usos nuevos	299
CONCLUSIÓN	305
APÉNDICE 1: CRONOLOGÍA	311
APÉNDICE 2: PROYECTOS DE DECRETO PARA EL TESORERO MAYOR DE GUERRA (1703)	319
BIBLIOGRAFÍA	323
Archivos	323
En España	323
En Francia	324
Documentos publicados	324
Bibliografía crítica	327
ÍNDICE ONOMÁSTICO	339

INTRODUCCIÓN

Este libro estudia los proyectos para el gobierno de España que elaboró Juan Orry, financiero francés enviado por Luis XIV a Felipe V, así como su realización en los primeros años del reinado del primer Borbón español. Se trata de ante todo del gobierno de la hacienda. En efecto, no se examinan aquí la fiscalidad, los hombres de negocios o las operaciones crediticias del monarca, sino la nueva organización institucional que Orry quiso promover para permitirle al joven rey «gobernar por sí solo», empezando por garantizarle la «ejecución» de sus órdenes en materia de dinero, en particular para la guerra. Dicho en otros términos, era preciso «restablecer» su «autoridad» sobre su propio dinero así como sobre los hombres que lo manejaban.

El carácter recurrente de las expresiones citadas demuestra que para Orry y su entorno, reforma política y reforma financiera van al unísono. Por eso, este libro reúne en un mismo estudio medidas que fueron examinadas las más veces por separado. Se conocen las más importantes, aunque no siempre se advirtió el papel desempeñado por Orry: la creación de un Secretario del Despacho de la Guerra (septiembre de 1703) y posteriormente de Guerra y Hacienda (julio de 1705), la aparición simultánea de un Tesorero Mayor de Guerra (octubre de 1703 y junio de 1705) y de comisarios de guerra (noviembre de 1703 y julio de 1705) y, más informal, la aparición de algunos intendentes (¿1705?). Conocemos bien estas reformas a partir del momento en que se ven confirmadas y sistematizadas, al final de la Guerra de Sucesión (1711-1715). En cambio, su génesis y su primera ejecución permanecieron en gran parte en la sombra. Sin embargo, estos primeros momentos permiten acceder a la cultura política de quienes organizaron la transición o tuvieron que soportarla. Las preguntas son múltiples. ¿Son los cambios observados fruto de concepciones políticas nuevas? Si así es, ¿cómo explicar que actores que no fueron asociados a la iniciativa reformadora ter-

minasen por aceptarlas y ponerlas en práctica? Ya que parte de los promotores de estas reformas, y el mismo rey, son franceses, se impone otra pregunta: ¿conviene hablar de la importación de un modelo francés —y qué modelo—, o no?

Este planteamiento lleva a estudiar los proyectos que originaron las reformas, los debates y conflictos que suscitaron, los compromisos que fue necesario aceptar para conseguir imponerlas, es decir, tanto las ideas como las prácticas, los proyectos de reforma y su negociación. Juan Orry (1652-1719) constituye un excelente hilo de Ariadna. En efecto, él inicia las primeras reformas de la administración central de Felipe V y las pone en obra durante parte de la Guerra de Sucesión. Durante sus dos primeras estancias en Madrid (junio-octubre de 1701, junio-septiembre de 1702), elabora el programa que constituye la base de su actividad posterior y lo presenta a Luis XIV y su Consejo, antes de someterlo a la aprobación del rey de España. Durante las estancias siguientes (diciembre de 1702-agosto de 1704, mayo de 1705-junio de 1706, mayo de 1713-febrero de 1715) es cuando se pone en obra parte de sus proyectos.

Las reformas de *Nueva Planta* que suprimen los fueros de la Corona de Aragón a partir de 1707 quedan fuera del alcance de este libro. En efecto, los contemporáneos, así como los historiadores más fiables, no mencionan a Orry cuando las estudian⁴. El propio Orry, al elaborar sus primeros proyectos, explica que deja de lado la hacienda de la Corona de Aragón por haberle sido imposible recoger informaciones suficientes al respecto. Posteriormente, en la voluminosa correspondencia que mantiene con los ministros de Guerra y de Exteriores de Francia, así como con otros interlocutores, no hallé referencias a proyectos comparables a la política emprendida en 1707. Por fin, cuando se promulga el primer decreto de *Nueva Planta*, en junio de 1707, Orry lleva ya un año en Francia, y no volverá a España antes de 1713. No es imposible, con todo, que haya compartido, en la distancia, las ideas de Macanaz y Amelot, promotores de esta política, pues ya colaboró con ellos en 1705 y 1706⁵. Pero la cuestión de la influencia de los franceses en las reformas de la Corona de Aragón merece de por sí otra investigación monográfica.

Se privilegia aquí las primeras reformas ideadas y puestas en obras por Orry entre 1701 y 1706. Esta selección obedece a dos razones. En primer lugar, las reformas de finales de la Guerra de Sucesión se conocen mejor, tal

⁴ Bacallar y Sanna: 1957; Vayrac: 1718; Coxe: 1846-1847; Baudrillart: 1890; Dedieu: 2000a; Castro: 2000; García Badell: en prensa. Cardalliaguet Quirant (1993) dice que Orry participó en el equipo de gobierno que instituyó la *Nueva Planta*, pero no describe su papel.

⁵ Martín Gaité: 1999, 90-95.

vez porque las acompañaron numerosos textos oficiales. En segundo lugar, me interesa precisamente el cambio. Se trata de saber si se pasa de un modelo a otro —y hasta qué punto se puede hablar de modelos políticos— y de comprender el mismo proceso de transición o ruptura.

1. ¿QUÉ CAMBIO?

¿En qué sentido opera el cambio? Empecemos por lo mejor conocido, la fase final de las reformas promovidas por Orry.

Bien sabido es que entre 1711 y 1713 se toman varias disposiciones con el objeto de confiar el control político de los negocios a Secretarios del Despacho responsables de diversos departamentos, arrancándoles asimismo a la influencia de los Consejos y, por lo tanto, de los Grandes de España que controlan algunos de estos órganos colegiales. Cabe distinguir varias etapas en esta reforma. En 1712 se implantan superintendentes generales de provincias y de la guerra, a iniciativa del Conde de Bergeyck⁶. Orry prolonga esta política durante su última estancia en España, elaborando instrucciones para dichos intendentes (14 de marzo de 1713)⁷ y situándolos bajo la autoridad directa del Secretario del Despacho de Guerra y Hacienda al que estableció desde julio de 1705, José Grimaldo. En noviembre de 1713, el financiero promueve una reforma de los Consejos destinada a debilitarlos: cada uno de ellos se ve dotado de varios Presidentes, reduciéndose la autoridad de sendos Presidentes, y se amplía el personal de estos órganos. Un año después, la creación de cuatro Secretarios del Despacho con departamentos (Estado, Guerra, Marina e Indias, Justicia) termina de aminorar el poder de los Consejos. En efecto, cada Secretario establece una relación directa con los agentes locales de la administración real, escribiéndoles y dándoles órdenes en nombre del rey, y es el intermediario por el que pasan las consultas y memorias remitidas al monarca. Lo que se llama en aquel entonces la «vía reservada» le proporciona un amplio control de la información, pero también una innegable influencia en las decisiones, gracias a las entrevistas regulares que mantiene con el rey para despachar los negocios de su departamento⁸. Corolario, los Secretarios del Despacho tienen influencia determinante en la distribución de las mercedes del rey. María Victoria López Cordón señala que los contemporáneos tienen temprana conciencia de este peso: acostumbran a dirigirse a las Secretarías, que se ven obligadas

⁶ Kamen: 1964; Ibáñez Molina: 1982; Abbad y Ozanam: 1992.

⁷ Castro: 2004, 256.

⁸ Unas síntesis de las investigaciones en la materia: Dedieu: 2000a; López Cordón: 2000.