

José Yusty Bastarreche

**GOBIERNO Y ARMADA ESPAÑOLA
EN LA MONARQUÍA ABSOLUTA.
APROXIMACIÓN HISTÓRICA
A LA ORGANIZACIÓN
DE LA ARMADA ESPAÑOLA**

28 de marzo de 1996

D. JOSÉ YUSTY BASTARRECHE.

MADRILEÑO. MAGISTRADO. JUEZ DE MENORES DE LA PROVINCIA DE PONTEVEDRA. FUE SECRETARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON DESTINOS EN CÁCERES, ALBACETE Y MADRID, CIUDAD EN LA QUE EJERCIÓ SU FUNCIÓN EN LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

FUE PROFESOR TUTOR Y PROFESOR ASOCIADO EN EL DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. COLABORADOR DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO PENAL DE DICHA UNIVERSIDAD. PROFESOR DE LA ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PROFESOR COLABORADOR DE LA ESCUELA NAVAL MILITAR (MARÍN, PONTEVEDRA).

REALIZÓ LOS CURSOS DE DOCTORADO EN DERECHO EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. PARTICIPÓ EN DIVERSAS JORNADAS Y CICLOS JURÍDICOS.

HIJO DEL QUE FUE ALMIRANTE DE LA ARMADA ESPAÑOLA JOSÉ YUSTY PITA, PRESTÓ SERVICIO COMO ALUMNO DE IMECAR, SIENDO DESTINADO COMO ALFÉREZ DE FRAGATA AL DESTRUCTOR «ALCALÁ GALIANO».



*A la memoria de mi padre, José Yusty Pita,
Almirante de la Armada
y miembro de la Sociedad Matemática Española¹.*

En estas páginas, y como dirían hace años unos conocidos cómicos, hablaremos del Gobierno. Hablaremos del Gobierno y de la Armada Española, especialmente del gobierno de la Armada.

El artº 97 de la Constitución Española de 1978 dice:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y con las Leyes».

La simple lectura de este precepto constitucional expresa claramente que el Gobierno manda, y manda mucho, lo cual está de acuerdo con la impresión generada por la simple observación de la realidad. Periódicos, radios, televisiones, nos transmiten continuamente la idea de que el Gobierno es un órgano todopoderoso: maneja los miles de millones del presupuesto del Estado, dirige a las Fuerzas Armadas, tiene a su disposición a la Policía, a un auténtico ejército de funcionarios entre los que hay ingenie-

¹ El presente trabajo está basado en otro del autor, publicado en el nº 12 de la *Revista Galega de Administración Pública*, a cuyo Director agradezco muy sinceramente la autorización para hacer uso de aquellas páginas.

ros de todas las ramas, químicos, físicos, Abogados del Estado y otros muchos mecanismos para ejercitar los numerosos poderes que la Constitución y las Leyes le otorgan.

El Gobierno, según el artº 98 CE está constituido por el Presidente del Gobierno, los vicepresidentes, si los hubiere y los ministros. En teoría, este concepto estricto de Gobierno se podría ampliar a otras personas o altos funcionarios que no sean ministros, pero esta posibilidad no se ha dado nunca en la práctica española.

Ahora bien, la cuestión que quiero abordar en este trabajo es explicar cómo se ha llegado a formar y a regular un órgano tan compacto, tan definido y tan poderoso que dirige, a veces enérgicamente, la vida nacional. Y, en la medida que sepa, cómo ese Gobierno ha dirigido la Armada Española, con qué instrumento o mecanismos se ha hecho posible gobernar la Marina de España a lo largo del tiempo.

Las instituciones jurídicas, sociales o económicas no nacen perfectamente acabadas, totalmente delineadas. Suelen tener su origen en la necesidad de resolver una cuestión, y luego, a través de una larga evolución, con pasos adelante y atrás, se llega a una fórmula más o menos perfecta, más o menos acabada. Con el Gobierno como institución, que hoy nos parece algo muy definido, y que ocupa una posición en el entramado político-constitucional muy clara, ha ocurrido lo mismo. Es verdad que siempre ha existido un gobierno, pero también lo es que los modos y maneras de gobernar y los instrumentos precisos para ello han ido evolucionando paulatinamente.

Vamos a situarnos en el año 1500. En España, o más bien, en Castilla y Aragón, pues el concepto político de España todavía tardará en ser de uso corriente, reinan los Reyes Católicos, hace tiempo que Granada se incorporó a la Corona de Castilla, América está descubierta y en plena exploración y colonización, y ya se adivina su magnitud y sus inmensas posibilidades. España empieza lo que será un largo período de hegemonía en Europa. Nada de la política europea será ajeno a los Reyes de España ni podrá alterarse el equilibrio político sin su consentimiento. España en estos momentos, los albores del siglo XVI, se comporta como los Estados Unidos en la época actual: No hay lugar donde no tenga intereses, ni rincón de Europa, que entonces es el mundo conocido,

el mundo que interesa, donde no haya agentes del gobierno español vigilando dichos intereses. No es que España sea una gran potencia: Es la primera potencia, y como tal será temida, reverenciada, adulada y, para qué negarlo, odiada por los demás estados europeos.

Esa política, omnipresente en todos los campos, será dirigida personalmente por los Reyes. Pero es evidente que dos personas, en el caso de Isabel y Fernando, o una sola, caso de Carlos I en adelante, no pueden atender a los miles de problemas que la inmensidad del imperio provocaba. Y naturalmente, necesitan ayuda para examinar esos problemas y encontrar las soluciones.

Esta ayuda, esta colaboración vendrá proporcionada por dos grupos socio-profesionales: Consejos y Secretarios.

Los Consejos, ya entonces con una cierta tradición, nacida a lo largo de la Edad Media, eran como su nombre indica, reunión de personas entendidas en una materia. Normalmente, y dada la mentalidad de la época, solían ser personajes de la alta nobleza, Duques, Marqueses, Condes, o de alta alcurnia eclesiástica, como Obispos y Arzobispos, o Generales del Ejército y marinos ilustres.

No quiero dar a estos marinos el nombre de Almirantes, porque este empleo o grado militar ya en esta época, los albores del siglo XVI, ha pasado por curiosos avatares. En efecto, el cargo, porque en su origen fue un cargo, de Almirante de Castilla nace a raíz de la toma de Sevilla por Fernando III el Santo en 1246. En dicha ocasión fue decisiva la ayuda de la flota, por lo que el Rey nombró a su jefe, el caballero burgalés Don Ramón de Bonifaz, (nacido y muerto en Burgos, 1196-1252) Almirante de Castilla (almirante, del árabe «emir del mar») en 1248, dando al nuevo cargo grandes honores y preeminencias, entre ellas, la jurisdicción civil y criminal sobre todas las gentes de mar.

El Almirante de Castilla fue único durante algún tiempo, pero en seguida, Alfonso X el Sabio, hijo y sucesor de Fernando el Santo lo desdobló, creando dos Almirantazgos, uno que tenía a cargo las galeras de la Corona y la defensa del Estrecho y las operaciones del Mediterráneo, llamado Almirante de Sevilla, y otro, que tenía a su cargo la defensa de toda la costa, desde el Miño al Bidasoa, con residencia en Burgos, y que fue llamado, aunque no siempre, Almirante Mayor de Castilla, para diferen-

ciarlo del primero. Así pues, el antecedente de El Ferrol como sede de la Zona Marítima del Cantábrico (que abarca hoy en día esa misma costa, desde el Miño al Bidasoa) hay que buscarlo curiosamente en la ciudad de Burgos, Cabeza de Castilla².

Durante mucho tiempo, el jefe efectivo de la flota era designado Almirante. Se trataba pues de un cargo profesional, propio de un marino, aunque alguno, además, fuese poeta, como Paio Gómez Chariño, natural de la ría de Arosa. Durante siglo y medio fueron marinos los Almirantes, tanto de Sevilla como el Mayor de Castilla.

Con Don Gilberto, Vizconde de Castellnou (1309-1312), aragonés al servicio de Castilla, vuelve a ser uno el Almirante de Castilla. Este Almirante al mando de ambas flotas, aragonesa y castellana, impidió la llegada de socorros procedentes del moro, mientras los dos soberanos, Fernando IV y Jaime II, sitiaban Algeciras y Almería, respectivamente. La flota castellana se distinguió también en otras acciones, como la batalla del Salado, la batalla de la Rochela (Francia, 1372), y hay que hacer constar una curiosa acción naval, muy poco conocida, que es el asalto e incendio de Gravensend, cercano a Londres, en 1380, para lo cual tuvieron que navegar aguas arriba por el Támesis, al mando del Almirante Fernán Sánchez de Tovar.

En 1405 obtuvo el Almirantazgo de Castilla un miembro de la familia real, un Trastámara, Don Alfonso Enríquez, primo hermano del Rey Enrique III de Castilla, de cuyo hijo, Juan II, obtuvo la venia para dejar el cargo en herencia a su propio hijo D. Fadrique y, a partir de este momento, 1429, el cargo se convierte en hereditario, perdiendo toda vinculación con la marina y pasando a ser un título nobiliario. En 1705 falleció el último Almirante de Castilla, D. Juan Tomás Enríquez de Cabrera y Álvarez de Toledo, Duque de Medina de Rioseco, sin herederos, y como quiera que en la Guerra de Sucesión de España, había tomado partido por el Archiduque Carlos de Austria, el Rey Felipe V, el primer Borbón, no repuso la dignidad, con lo que ésta se extinguió.

² Cfr. CEREZO MARTÍNEZ, Ricardo: «Castilla, potencia marítima». *Revista de Historia Naval*. n° 8, Madrid, 1985, pág. 6.

Una evolución muy similar ocurre en la Marina de Aragón, cuyo primer Almirante fue el Infante D. Pedro Ferrando, hijo natural de Jaime I el Conquistador, que fue nombrado en 1263. También aquí el cargo fue de gran importancia y propio de marinos profesionales, y existieron en ocasiones más de un Almirante, pues sin duda lo hacía necesario la formidable expansión aragonesa por el Mediterráneo durante los siglos XIII y XIV, y que duró hasta comienzos del XVIII. Fruto de esta expansión es que el Rey de España, entre sus títulos lleve los Ducados de Atenas y Neopatria, fundados por los almogávares en sus expediciones contra el imperio bizantino. Quizá el Almirante de Aragón más conocido sea Roger de Lauria, natural de Calabria, y vasallo por tanto del Rey de Aragón, a quien, según la leyenda, se debe la frase de que «en el Mediterráneo Occidental, hasta los peces, cuando salían a la superficie, llevaban en el lomo las barras de Aragón». En 1400, el Conde de Cardona sucede a su padre en este cargo y en la dignidad de Almirante, pasando ésta a ser un título nobiliario y hereditario, sin relación alguna con la Marina. En la actualidad está incorporado a la Casa Ducal del Infantado³.

Ahora bien, existía la Marina de Castilla y la Marina de Aragón, pero lo que no hay en toda esta época es un órgano de dirección central de las distintas Armadas. La flota, tanto en Castilla como en Aragón se autoabastece, y, en la mayor parte de los casos, no es una unidad permanente, sino que se reclutan los hombres para cada ocasión, eligiendo los que eran de profesión marinera, y completando, si hacía falta, con otros vasallos, normalmente forzosos. Y respecto de los buques, fue muy frecuente el recurso a la requisa de barcos mercantes, si bien es verdad que entonces la diferencia entre buque de guerra y mercante era prácticamente nula. No obstante, en la Corona de Aragón existieron desde muy pronto galeras, que siempre fueron buques de guerra, pero su escaso número hacía necesaria la requisa de otros.

Ya entrado el siglo XVI la Marina de Castilla recibe un muy fuerte impulso derivado del Descubrimiento de América. Las distintas expedi-

³ Cfr. *Estado General de la Armada*, págs. 630-636. Imprenta del Ministerio de Marina. Madrid, 1962.

ciones para conocer el Nuevo Mundo, y para colonizarlo, impusieron un destacado desarrollo de la arquitectura naval y de la navegación. Pero curiosamente, a pesar de la importancia que con esto adquiriría la Flota, que era la encargada de mantener la comunicación con aquellas tierras, y los avatares de la política europea, que llevan a los Reyes de la Casa de Austria a intervenir continuamente contra el Turco, contra el Inglés y contra el Francés, no existe un órgano de dirección política y técnica de la Armada. Existen flotas y marinos, naturalmente, pero no está estructurada la profesión, ni los elementos de tierra necesarios para la subsistencia de la flota responden a un plan organizado ni se rigen por unidad de criterio. Hubo instituciones brillantes, aunque aisladas, como la Escuela de Navegación dependiente de la Casa de Contratación, en Sevilla, cuyo Piloto Mayor la dirigía, y que hicieron buena la expresión «Europa aprendió a navegar en libros españoles». De allí salieron marinos de talento y concededores de su profesión⁴. Y algunas otras actuaciones aisladas. Pero en general las cuestiones relativas a la Marina se despachan por el Consejo de Guerra o por el Consejo de Indias, según la índole de la misma, pues la política de los reyes de la Casa de Austria, durante los siglos XVI y XVII se orientan fundamentalmente a la intervención en los asuntos europeos, y más en concreto de la Europa Central. La ayuda al Imperio Alemán, bien porque el Rey de Castilla y Aragón es el propio Emperador, o bien porque este título lo ostente un pariente, es una constante durante toda la época. Lo mismo ocurre con la enemistad de Francia.

Sin embargo existió un factor que debió mover a la Monarquía a preocuparse más de las cuestiones navales, como fue la turbulenta posesión de los Países Bajos, cuyas comunicaciones solamente el dominio del mar hubiese permitido mantenerlas. Pero la falta de mentalidad naval de la Casa de Austria, la inexistencia de órganos centrales de dirección y administración de la Armada, así como de un pensamiento estratégico auténticamente naval en la época, unido, claro es, al poderío marítimo de

⁴ La lista de Pilotos Mayores de la Casa de Contratación no puede menos que causar admiración: Diego Colón, Martín Cortés, Juan de la Cosa, Fernando de Magallanes, Juan Sebastián Elcano, Américo Vespucci, etc..., es decir, los mejores navegantes de la época.

ingleses y holandeses, provocaron un retraimiento de estas cuestiones, empeñándose el Consejo de Estado, el de Guerra y el propio Monarca y sus ministros en hacer la guerra por tierra. Ello enriqueció el refranero español con la expresión «poner una pica en Flandes», como sinónimo de algo difícil y costoso, pues llevar tropas de España a los Países Bajos debía hacerse por la complicadísima ruta de Barcelona a Génova por mar, pasar por Milán, de aquí hacia el Norte por los Alpes austríacos o suizos, atravesar toda Alemania y entrar en Flandes, por la espalda, diríamos desde nuestra óptica occidental, a donde por fin, tras varios meses de viaje, sufrimientos, deserciones y algún que otro escándalo llegaban con cuenta gotas los famosos Tercios que mantenían el dominio español.

Todo ello sin empujarse la labor del Consejo de Estado, director de la política exterior, del Consejo de Guerra, y del Consejo de Indias, cada uno de los cuales tenía intervención, indirecta el primero, y directa los otros dos, en las cuestiones de Marina. Pero ésta no funcionaba de forma autónoma, ni con arreglo a una cierta planificación, pues como es sabido, si la construcción de buques es larga y complicada, otro tanto hay que decir de la formación técnica y militar de los marinos y marineros necesarios para convertir esos buques en máquinas de guerra.

Había una cierta proliferación de Consejos, que hoy seguramente nos parece exagerada. Entre ellos debemos hacer mención de los siguientes:

Consejo Real de Castilla, o Consejo de Castilla, cuya competencia será siempre muy extensa y variada, aunque poco a poco su principal función será la de impartir justicia. Se convertirá, ya en el mismo siglo XVI, a finales, en algo muy parecido a un Tribunal Supremo de Justicia, aunque con importantes atribuciones en materia municipal, abastecimientos de artículos de primera necesidad, de nombramientos de jueces y empleados públicos, y numerosos asuntos gubernativos, algunos tan dispares y pintorescos como la expedición de licencias de caza con galgos, o cuestiones de señorío y vasallaje⁵.

⁵ Cfr. NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Madrid, INAP, 1986. págs. 101 a 112.

Consejo de Hacienda, pieza fundamental en aquella monarquía siempre escasa de dinero, siempre con problemas económicos, a la que de vez en cuando se le sublevaban los tercios de Flandes porque no les habían pagado y que tuvo que declararse en bancarrota en varias ocasiones. Su misión será la de encontrar formas de financiar los inmensos gastos que una política de primera potencia en Europa llevaba consigo.

Consejo de Guerra, que debía atender a la formación y mantenimiento de los diversos ejércitos y armadas que el Rey de España mantenía en Flandes; en Alemania, para ayudar a los parientes Habsburgo; en Las Alpujarras, cuando se sublevaran los moriscos; etc.

Consejos de Italia y de Flandes, creados para administrar aquellos territorios, sin perjuicio de que hubiera un Virrey en Nápoles y un Capitán General en Flandes.

Consejo de Indias, que se ocupaba de las múltiples cuestiones que planteaba el Nuevo Mundo: La organización de expediciones de exploración, tanto navales como por tierra, la creación de órganos de administración en América, como Virreinos, Capitanías Generales⁶, Audiencias, Universidades, etc... También intervenía en la organización y mantenimiento de la Flota, cuya principal misión era asegurar las comunicaciones con América. Hay que añadir entonces, a los problemas ya apuntados sobre la organización y funcionamiento de la Marina, que ésta tenía dividido su cometido, y que, además, los buenos navegantes eran los de las Flotas de Indias, y fueron los que, bajo la supervisión de la Casa de Contratación, exploraron América.

⁶ Las Capitanías Generales eran cargos servidos normalmente por militares pero con otras funciones acumuladas: La función militar o de defensa del territorio era la más importante, pero a la vez el cargo llevaba consigo tareas y cometidos que hoy nos parecen propios de autoridades civiles. Por ejemplo, el Capitán General de Galicia era el presidente nato de la Real Audiencia de La Coruña. En general, en aquellas zonas del territorio donde existía peligro de guerra o de orden público, o inseguridad, la autoridad, tanto civil como militar la ostentaba el Capitán General, que era un militar de profesión. Este era el caso de Flandes y, en América, los de Guatemala, Yucatán, Venezuela, Chile, Cuba, Puerto Rico, así como el de Filipinas.

En total 12⁷ llegaron a ser los Consejos en el siglo XVII con Felipe III, Felipe IV y Carlos II. No se trata en estas páginas de examinarlos todos. Pero si conviene citar al Consejo de Estado, que se ocupaba de una parcela fundamental de la política española, que fue aumentando continuamente su importancia: los asuntos exteriores, durante mucho tiempo denominados asuntos de Estado⁸. Es curioso que actualmente, en los Estados Unidos, al ministro encargado de las relaciones exteriores se llama Secretario de Estado, mientras que en España la figura original desapareció y luego resurgió por Real Decreto de 4 de Julio de 1977, aunque con caracteres muy diferentes a los que tuvo en su etapa histórica.

El Consejo de Estado, que asesora al Rey en materia de política internacional, dada la importancia que ésta tuvo en la Monarquía Española de los siglos XVI y XVII va a oscurecer a todos los demás. Será, con el tiempo, el Consejo más importante de toda la Monarquía, entre otras razones porque tuvo entre sus miembros a figuras tan relevantes como Granvela y Gattinara. Y ser consejero de Estado, suponía un gran honor y un alto puesto dentro de aquella compleja organización. Es a partir de Carlos I cuando el Consejo de Estado se convierte en el eje de la política española en Europa, en el siglo XVI.

Los Consejos, sin embargo tienen ciertos inconvenientes: Uno de ellos, el que deriva de su misma naturaleza colegiada y que hacía necesario convocar a las sesiones con una mínima antelación, los convierte en órganos de funcionamiento intermitente, no continuo. Sin embargo, al principio, en el siglo XVI, y esto habla muy en favor del amor al trabajo y espíritu de servicio de aquellos Consejeros, era normal la convocatoria verbal, avisando en el domicilio, y la reunión prácticamente inmediata del Consejo, no sólo del Consejo de Estado, sino de cualquiera de ellos; es decir que

⁷ Consejo Real de Castilla, de Estado, Hacienda, Aragón, Flandes, Italia, Indias, Portugal, Guerra, Cruzada, Órdenes Militares e Inquisición.

⁸ Creado por Carlos I en Granada en 1526.

Cfr. CORDERO TORRES, J.M. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Madrid, 1944. Pág. 46. Por su parte ESCUDERO, J.A. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 2ª Ed. Madrid, 1977, tomo I, pág. 70, entiende que el Consejo de Estado existía ya desde 1523, y que fue reformado en 1526.

los consejeros estaban en permanente disposición de reunirse para tratar del asunto correspondiente. Pero con todo este espíritu fue decayendo, y aún teniendo en cuenta que eran Consejos de 5 ó 6 personas, número relativamente pequeño, es indudable que un órgano Colegiado tiene siempre menos agilidad burocrática que un órgano unipersonal.

Además, los Consejos no tenían bien definidas sus competencias, su campo de actuación, lo que daba lugar a interferencias entre unos y otros. Por ejemplo, el Consejo de Guerra, era competente en materia de operaciones militares; pero si éstas se desarrollaban, como fue frecuente, en los Países Bajos, también resultaba competente el Consejo de Flandes. Y como las tropas tenían que ser mantenidas y pagadas, raro sería que no tuviese que intervenir el Consejo de Hacienda. Y no nos podemos olvidar de que la guerra en Flandes, por mucho que la Monarquía a partir de Felipe II pretendiera que era un asunto interno, era en realidad una cuestión internacional, y naturalmente, el Consejo de Estado tendría algo que decir.

En definitiva, todo ello provocaba complicaciones burocráticas que hacían poco eficaz la labor de los Consejos, por otro lado abnegada y meritoria.

El mecanismo de los Consejos funcionó mientras la cabeza del sistema, el Rey, estuvo atento a todas las cuestiones y pasaba largas horas resolviendo los asuntos y tomando decisiones. Pero cuando Felipe III sucede a su padre en 1598 y abandona las funciones de Gobierno, y lo mismo hacen su hijo Felipe IV y su nieto Carlos II, el sistema empieza a fallar cada vez más⁹.

⁹ «Mientras hubo gentes aplicadas, fé en el porvenir, remesas indianas de plata y un rey tan puntual, trabajador y amante de los papeles como lo fue Felipe II, aquella compleja maquinaria, tal cuerpo de Monarquía –por usar las imágenes de entonces–, pudo aplicarse, con efectivos resultados, al gobierno y administración de la cosa pública. ...Cambiaron los tiempos, crecieron las empresas mucho más allá de las posibilidades –con una Castilla pechera, sufrida y cumplidora, pero que no daba para más–, vinieron los reveses y todo fueron duelos y quebrantos. Ni que decir tiene que, a la busca de responsables, un tanto bueno de culpa se echó del lado de la Administración».

Cfr. BERMEJO CARRERO, José Luis. *Estudios sobre la Administración Central Española (Siglos XVII y XVIII)*. CEC 1982, pág. 9.

Ya antes, hombres sensatos y conscientes de sus responsabilidades, como Carlos I y Felipe II, empiezan a buscar otras fórmulas administrativas que les permita una mayor agilidad, eficacia y rapidez en la toma de decisiones.

Y esta fórmula se concretará en los Secretarios. Los Secretarios son unos empleados, normalmente pertenecientes a la hidalguía, es decir, la baja nobleza o la burguesía ciudadana, esto es, clases sociales inferiores en aquella sociedad estamental y con un denominador común que es su formación, conseguida a través de sus estudios universitarios y su práctica en distintas oficinas o dependencias de los Consejos o de la Corte, y su modestia. Los Secretarios, que trabajan con el Rey, físicamente a su lado, lo que en aquellos tiempos era un inmenso privilegio, ver y hablar con el Rey, hacen de su discreción y de su fidelidad una de sus armas más poderosas, pues la seguridad que proporciona el secreto hace que logren la confianza y estima de los Reyes.

La voluntad del Monarca es durante todo el Antiguo Régimen, la fuente absoluta del Poder y por lo tanto, estar junto a él no puede menos que reportar beneficios a los directos servidores, los Secretarios.

En un principio, los Secretarios lo son del Rey, como Secretarios particulares, por lo que se denominarán Secretarios de Despacho, y si la experiencia es buena, es decir, si son verdaderamente útiles, diligentes y cuidadosos, pueden pasar a ser Secretarios de uno de los Consejos, siendo el más apetecido el Consejo de Estado por el papel central que representa en la Monarquía éste Consejo. Por encima de todos los Consejos de la Monarquía se alzan los de Estado y Guerra, que son los únicos presididos por el Rey, si bien no suele asistir a las sesiones, lo que lleva a que sea el Secretario una pieza fundamental del engranaje entre Rey y Consejo. Es lo que se llamará el «despacho a boca», es decir el despacho cara a cara con el Rey. Era tal la pompa, el esplendor y la magnificiencia de la Monarquía, que ese simple hecho, el «mano a mano» con el Rey se considera un privilegio altísimo. Con el tiempo, los Secretarios de Despacho simultanean sus funciones con las de Secretarios de alguno de los Consejos, singularmente el de Estado, y éstos con las de Secretarios del Despacho hasta el punto de que llega un momento en que será frecuente el intercambio de puestos entre unos y otros, e incluso el desempeño de ambos a la vez, aunque esto sea excepcio-

nal. Llegará un momento en que la expresión «Secretario de Estado» sea un título, una especie de grado en la Administración, con independencia que efectivamente se ejerza o no la Secretaría del Consejo de Estado.

Estos personajes, que merced a su relación directa y personal con el Rey irán acumulando un cierto poder, siempre *de facto*, nunca expresado en las leyes, mantendrán una situación oscura y subordinada a los grandes personajes de la Corte, los cuales sin embargo captan lo importante que es mantener buenas relaciones con los Secretarios, y éstos conscientes en muchos casos de su humilde puesto administrativo y social, no pretenderán nunca hacer la competencia a los Consejos en lo que se refiere a honores y representación, sino que basarán su existencia en su aplicación al trabajo, en su laboriosidad en el manejo de los papeles, con independencia de que algunos además, lleguen a ser amigos del Rey, como fue el caso de Francisco de los Cobos con Carlos I, y que todos asciendan, social y económicamente, durante los años de ejercicio de la Secretaría. Es el caso del propio Cobos, Gonzálo Pérez, los dos Idiáquez, Eraso, Gaztelu, Gaspar Ariño y otros secretarios de la época que acumulan riquezas y se elevan de clase social, lo que en aquella sociedad tenía una importancia fundamental.

La categoría administrativa de los Secretarios, tanto de Despacho como de Estado no está nada clara. Por sus funciones son unos empleados importantes, sin los cuales se paralizaría la maquinaria estatal. Pero por su clase y su situación jurídica, a la sombra de los grandes Consejos de la Monarquía, no son más que unos empleados de un nivel administrativo corriente¹⁰.

¹⁰ Llama la atención que frente a la publicación de tres Instrucciones de Corregidores, de 1500, 1648 y 1788, no hay una regulación general de la figura del Secretario real, de Despacho o de Estado, durante todo el Antiguo Régimen. Existen en cambio diversas obras doctrinales sobre la figura, que más bien parecen manuales o consejos para el ejercicio de la profesión.

El Secretario de Estado y del Derecho instruido, anónimo, aproximadamente del primer tercio del XVIII, editado por José Antonio ESCUDERO.

PRADO DE ROZAS, *Reglas para oficiales de Secretarías y Catálogo de Secretarios*, Madrid, 1755.

BERMÚDEZ GÓMEZ DE MENDOZA, B.: *El Secretario en dieciséis discursos, que comprehenden a todo género de ministros*. Madrid, 1659.

Esta indefinida posición se refleja en una curiosa anécdota: Felipe II, ya mayor, tuvo una vez achacosa. Se hallaba un día de verano en El Escorial, trabajando con su Secretario de Estado, Antonio Pérez, que todavía era su hombre de confianza¹¹, y le dijo: «Pérez, no me encuentro bien, estoy cansado». Y Antonio Pérez, rápidamente vio la oportunidad y repuso: «Váyase V.M. a la cama, que no hay nada más fresco en verano, ni más cálido en invierno que el lecho de V.M.». A Felipe II le pareció una buena idea y se fue a sus habitaciones, donde Antonio Pérez le ayudó a desnudarse y ponerse el camisón. Es decir, el Secretario de Estado no tuvo inconveniente ninguno en hacer un trabajo propio de ayuda de cámara. Y no lo tuvo porque era consciente de la pequeñez de su figura administrativa. Y al contrario, era un honor que el Monarca más poderoso de la Tierra, aquel en cuyos dominios no se ponía el sol, aceptase la ayuda de un simple secretario.

La historieta termina así: Felipe II se mete en la cama, y Antonio Pérez empieza a leer en alta voz un libro. El Rey se va quedando adormilado, y llega un momento en que el Secretario piensa que ya está dormido, por lo que deja de leer, cierra el libro y, suavemente, empieza a salir de la estancia. En ese momento Felipe II se espabila, y dice: «Pérez, no me he dormido». Y Antonio Pérez contestó: «El Rey no se ha dormido, pero el Secretario de Estado de V.M. está a punto de hacerlo». Y se marchó.

La dualidad Consejos-Secretarios se mantendrá durante todo el siglo XVI, en los reinados de Carlos I y Felipe II; muerto éste en 1598, sus sucesores Felipe III, Felipe IV, y Carlos II, no mantendrán este esquema durante el siglo XVII.

La razón fundamental es que, subsistiendo tanto los Consejos como los Secretarios, aparece una nueva figura, no regulada jurídicamente, que es el Valido o Privado. Lo esencial del Valido no es su experiencia política

¹¹ Antonio Pérez, Secretario de Estado de Felipe II es seguramente el paradigma de cortesano intrigante. Traidor a su Patria y a su Rey, y motor de la Leyenda Negra, su conducta no puede menos que ser objeto de censura. Sobre este personaje y su época escribió el Dr. Marañón una apasionante obra.

Cfr. MARAÑÓN, G. *Antonio Pérez*. Espasa Calpe. Madrid, 1943.

o militar, como ocurre a los Consejeros, ni su trabajo personal como empleado de la Corte o de los Consejos como los Secretarios, sino su amistad con el Rey. Lo que realmente lleva a ser unos auténticos Primeros Ministros, sin nombramiento oficial de tales, a los Duques de Lerma y de Uceda y a Zúñiga con Felipe III, al Conde Duque de Olivares y a D. Luis de Haro con Felipe IV, y los distintos Validos como el Duque de Medinaceli, Valenzuela, Nithard o D. Juan José de Austria, que ejercieron la privanza con Carlos II, es su amistad íntima con el Rey por encima de toda otra consideración de nobleza, experiencia política o conocimientos¹².

Durante todo el siglo XVII, durante los reinados de Felipe III, Felipe IV y Carlos II, tanto los Consejos, como los Secretarios, pero sobre todo estos últimos, verán enormemente reducida su influencia personal y política por la aparición de los Privados. En el caso de los Secretarios tiene la explicación, lógica desde el punto de vista del Valido, de que a éste no le convenía que nadie más tuviese acceso directo con el Rey, que el llamado «despacho a boca» por emplear la expresión de entonces, con el Rey se efectuara exclusivamente por el Valido, de forma que las únicas opiniones que le susurren al oído del Rey sean las del Privado. El Conde Duque de Olivares, llevó a tal extremo su desconfianza de todos los demás cortesanos, Secretarios incluidos, que despertaba personalmente a Felipe IV todas las mañanas para evitar que alguno se le adelantase y pudiese decir al Rey lo que Olivares no quería que oyese. Por ello se llega a escribir las quejas y dejarlas, con la complicidad de un servidor convenientemente sobornado, debajo de la servilleta del Rey, como se dice que hizo con forma de soneto un singular y divertido Caballero de Santiago, de nombre Don Francisco de Quevedo y Villegas, por lo que fue desterrado a León, en cuyo Hostal de San Marcos padeció duro cautiverio.

El sistema irá entrando en decadencia, al compás de la Monarquía, con innumerables episodios de corrupción y simultáneos enriquecimientos rápidos y sospechosos tanto de Secretarios como de Validos (¡no hay nada nuevo bajo el Sol!), y lo que es bastante peor, disminución de la eficacia de

¹² Cfr. TOMÁS Y VALIENTE, F. *Los Validos en la Monarquía española del siglo XVII*. Siglo XXI editores. Madrid, 1982, pág. 54.

los Consejos, que se pierden en un mar de deliberaciones, sin llegar a decisión alguna, y en conflictos de precedencia y protocolo¹³.

A pesar del cambio de sistema de gobierno, Secretarios de Estado y del Despacho concurriendo al ejercicio del poder con los Consejos, subsiste la ausencia de un Secretario de Marina, entre otras razones por que no hay un Consejo de Marina. Si la situación naval a finales de siglo XVI, una vez pasadas las grandes exploraciones y viajes marítimos, y después del desastre de la Gran Armada¹⁴ es mala, en el siglo XVII la situación es aún peor. A finales de la centuria, reinando Carlos II, el último Austria, existían unos pocos buques armados para el servicio de las Indias, algunos galeones, seis galeras en Cartagena, siete en Genova, y 690 hombres, entre oficiales, contra maestres y marineros, para tripular los buques; eso era lo que quedaba del poder naval español en 1700¹⁵.

La llegada del nuevo siglo, el XVIII, con la muerte de Carlos II en 1700, y la instauración de la nueva dinastía, los Borbones, hará cambiar notablemente el panorama de los órganos de gobierno de la Monarquía, y ello influirá de forma decisiva en la Marina.

Finalizada la guerra de Sucesión, y ya firmemente asentado en el trono de España Felipe V, el primer Borbón, el Decreto de 30 de Noviembre de 1714 divide la Secretaría de Despacho del Monarca en cinco: Esta-

¹³ Esto debió de ser muy frecuente. Como ejemplo, ya en el siglo XVIII, la Junta Suprema de Estado tiene que ocuparse de un conflicto, al parecer tan grave, que incluso se entiende como uno de los factores de la caída del Conde de Floridablanca, que fue la publicación de dos Decretos de 24 de Mayo de 1788, extendiendo los honores de los Virreyes, Capitanes y Tenientes Generales, a los Secretarios de Estado y de Despacho, lo que por lo visto resultó intolerable para el Conde de Aranda y los demás militares, que se enemistaron con Floridablanca, que era Secretario de Estado.

Cfr. BERMEJO CABRERO, J.L. obra citada, pág. 140 y siguientes.

ALCÁZAR, C. «España en 1792. Floridablanca. Su derrumbamiento del Gobierno y sus procesos de responsabilidad política». En *Revista de Estudios Políticos* n° 71 (1953), pág. 94.

¹⁴ Llamada Invencible por la leyenda negra; no por los ingleses, que siempre se refieren a ella como «The Spanish Armada».

¹⁵ Cfr. DESDEVISES DU DEZERT, Georges. *La España del Antiguo Régimen*. Madrid, 1989. Pág. 539. El autor toma la cita de SALAZAR, Luis M^a, *Juicio crítico sobre la marina militar de España*. Ferrol 1888, reimpresión, pág. 356.

do, Justicia, Guerra, Hacienda, y Marina e Indias; la batalla por la supervivencia entre Secretarios y Consejos la habían ganado los primeros. No obstante, los Consejos, habida cuenta del papel que habían desempeñado, y de la categoría social de sus componentes, se resistían a morir. Pero sus funciones políticas habían sido asumidas por los propios Reyes y por los Secretarios de Despacho, y por lo tanto sus días estaban contados. Sin embargo subsistieron aquellos que tenían alguna función que cumplir. Esto es, aquellos Consejos que aparte de la dirección política, ya en manos de los Secretarios del Despacho, cumplían un papel determinado, como fue el caso del Consejo de Castilla y el Consejo de Guerra, que por constituir la última instancia de la justicia, ordinaria o militar, es decir, por ser el respectivo Tribunal Supremo, diríamos hoy, vieron su existencia garantizada.

Los Borbones recejan de aquellos Consejos compuestos por grandes personajes, y vinculados a la dinastía anterior y procuran acabar con ellos. Unas veces resulta fácil, como en el caso de los Consejos de Flandes y de Italia: Su razón de existir desaparece al mismo tiempo que la presencia española en dichos territorios. En otros, se hace de forma discreta y hábil, como es el caso del Consejo de Estado, antaño el más importante de la Monarquía, que para evitar el coste político de suprimirlo expresamente, lo que se hizo fue no volver a convocarlo después de 1720, con lo cual murió por puro olvido. Ya en el siglo XIX el Consejo de Estado renacerá de sus cenizas, pero con composición y funciones totalmente distintas.

Los Secretarios de Despacho, en esta segunda edición de la figura, ya no son aquellos oscuros personajes cuya influencia estaba siempre en segundo plano. Se trata ahora de auténticos jefes de las grandes unidades administrativas de la Monarquía, es decir, verdaderos ministros, que acuden directamente al Rey, que es quien decide o resuelve, sin perjuicio de que la ejecución quede en manos de los propios Secretarios. Sin pertenecer a la más alta nobleza, tampoco su origen será humilde, y coinciden con sus antecesores en su buena preparación profesional en el campo de la administración. También, como aquellos, alcanzarán poder y riqueza, y muchos, además, llegaron a ser amigos de los Reyes y fueron distinguidos por éstos. Es el caso de importantes Secretarios de Marina e Indias como Patiño; D. Zenón de Somodevilla, luego Marqués de la Ensenada; Valdés, marino de profesión; o de Estado y Hacienda, como Carvajal y otros.

Quizá uno de los grandes aciertos de la nueva dinastía, en la que se nota que han vivido la corte de Luis XIV y la gran administración creada por el ministro Colbert, es la de estructurar de una forma más perfecta la carrera administrativa, la profesión de funcionario, diríamos hoy, de manera que si bien el ingreso dependía de los méritos, los estudios y, en buena parte todavía, de la cuna, del linaje, las perspectivas de la profesión, aún teniendo en cuenta el grado de arbitrariedad existente, todavía grande, como durante todo el Antiguo Régimen, eran más claras y halagüeñas que en la época de los Austrias.

Ello permitió a los Reyes seleccionar, con mayor probabilidad de acierto, a los que iban a ser sus principales colaboradores, los Secretarios de Estado y del Despacho, que por regla general llegarán al cargo después de una larga preparación y experiencia administrativa. A este esquema responden los tres grandes hombres de la Armada Española de esta época, Patiño, Campillo y Ensenada. La labor de los Secretarios de Marina se configura así como el apoyo administrativo necesario para la existencia y mantenimiento de la Armada, que hasta entonces se había desarrollado de forma inconexa y sin sujeción a plan alguno. También esto es típico de la Administración borbónica del Siglo de las Luces: la pretensión de someter toda la actividad a un plan preconcebido, lo que exigía una previa toma de datos, que se intentó, en ocasiones con resultados tan interesantes como el famoso Catastro de la Ensenada.

En lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la Marina, debemos reconocer que el nuevo sistema de gobierno, articulado en Secretarías de Despacho, produjo magníficos resultados, mérito del propio sistema, porque éste era capaz de seleccionar personajes de extraordinario valor para el puesto.

El día 30 de Noviembre de 1714 toma posesión de su cargo el primer Secretario de Marina con los Borbones, D. Bernardo Tinajero de la Escalera. Hay que advertir que la Secretaría de Marina no fue siempre una unidad administrativa independiente, pues en ocasiones fue agregada a otra Secretaría, Hacienda, Indias o Guerra. No se había logrado romper del todo con la idea de la Armada como auxiliar de otros negocios del Estado. Lo cual sin embargo no fue contraproducente, pues la política exterior intervencionista hacía sentir la necesidad de una fuerza naval.

No obstante esta nueva forma de gobernar, Felipe V mantuvo en determinadas ocasiones algunos rasgos de la etapa anterior, y así, a la vez que estructuraba la administración en Secretarías de Estado y Despacho¹⁶ tuvo en determinados momentos un Valido en el sentido clásico de la expresión, que, sin desempeñar cargo oficial alguno, era en realidad el que dirigía el gobierno, sobre todo teniendo en cuenta la enfermedad del Rey, melancolía, depresión en términos actuales, que en algunos momentos alcanzó un grado alarmante.

Uno de estos Validos, el Cardenal Alberoni, no tanto por interés por la Armada, sino para buscar un trono en Italia a los hijos del segundo matrimonio de Felipe V, Carlos (luego Carlos III de España) y Felipe, inicia el renacimiento de la Armada. Funda en 1717 un colegio naval, la Real Compañía de Guardiasmarinas en Cádiz, y, sobre todo, supo captar la inteligencia y valía de D. José Patiño y Rosales, que ya había dado pruebas de ello como Intendente de Cataluña, y lo nombró, en Enero de 1717 Intendente General de la Marina. Patiño encontró el puerto de Cádiz en un estado lamentable: Los barcos se pudrían fondeados, y en la bahía no había una sola caldera de brea para calafatear. A los tres meses, los navíos destinados al comercio con América se hallaban en la mar, la escuadra de Levante, dispuesta a levar anclas, y a finales de julio de ese mismo año de 1717, la Escuadra, con trece navíos de línea, ponía rumbo a Cerdeña¹⁷.

Durante este tiempo, además de existir el cargo de Secretario de Marina e Indias, y el de Director General de la Armada, revivió, por algún tiempo el de Almirante de Castilla, o Almirante Mayor de la Mar, concedido al Infante Don Felipe, hijo de Felipe V, a título personal. Su principal función, aparte del honor que ello suponía, era presidir el Consejo del Almirantazgo, que aunque no tenía independencia, no por eso dejó de prestar algunos señalados servicios, como promover la ampliación del puerto de Cartagena, la matrícula de mar, y la Ordenanza de la Marina de 1748.

¹⁶ El nombre de Secretario de Estado vuelve a ser un mero título, que llevaban los Secretarios de Despacho, salvo el Secretario de Estado, así, sin más apelativos, que es el equivalente a Ministro de Asuntos Exteriores.

¹⁷ DESDEVISES DU DEZERT, Georges: Obra citada, página 539.

La matrícula de mar supuso un avance notable en la mentalidad naval de la España de la época. Hasta ese momento, el oficio de marinero tenía poca protección, con lo que era difícil reclutar tripulaciones expertas para los buques de guerra. La matrícula de mar cuya primera Real Orden se firmó en 18 de Octubre de 1737, redujo los impuestos a los marinos, les otorgó el monopolio de la pesca y la navegación de cabotaje y altura, sometió a los matriculados a la jurisdicción de marina y solamente les obligaba a servir al Rey por turno y tras un reposo entre cada campaña. No obstante, el incumplimiento por el Rey de las condiciones en que se prestaba el servicio, hizo que la matrícula generase muchas quejas y la legislación se fue haciendo cada vez más complicada, lo que impedía que fuese bien conocida. Sin embargo el pueblo siguió dando la espalda a la mar, y razones no le faltaban. La matrícula acabó teniendo a los españoles sujetos al servicio desde los 18 hasta los 60 años, no se licenciaba a los hombres una vez cumplido el tiempo reglamentario, sino que se les retenía hasta cinco años y a bordo el trato era duro, la vida incómoda, y las pagas se atrasaban constantemente¹⁸.

Muy importante fue la creación de los tres Departamentos Marítimos del Norte, Mediodía y Levante, por Real Orden de 5 de Diciembre de 1726¹⁹, siendo Intendente General de Marina el propio Patiño, con capitales en Cádiz, Ferrol y Cartagena respectivamente. Habida cuenta de las enormes dificultades que las comunicaciones tenían en la época, la autonomía de estos Departamentos, y sus respectivos Capitanes Generales, era mucho mayor que la que puede existir hoy. El Departamento estaba gobernado por el Oficial General que presidía la Junta de Departamento, que constaba de cinco o seis miembros, todos ellos militares, a excepción del Intendente, que era del cuerpo administrativo y que podía desempeñar su función en la Marina, en el Ejército o en una provincia.

¹⁸ DESDEVISES DU DEZERT, G. Obra citada, Libro II, capítulo VII, passim.

¹⁹ Cfr. DE LA PIÑERA Y RIVAS, Álvaro: «El Ingeniero Militar Sebastián Feringan, constructor del Real Arsenal de Cartagena». *Revista de Historia Naval* nº 8, 1985, pág. 112.

El Capitán General del Departamento Marítimo de Cádiz llevaba anejo, desde 1750, el cargo de Director General de la Armada, lo que en sí mismo no quería decir gran cosa, pues las escuadras eran mandadas por el correspondiente Oficial General, que en esta época reciben las denominaciones de Brigadier, Jefe de Escuadra, y Teniente General de la Armada, equivalentes a los actuales de Contralmirante, Vicealmirante y Almirante. Como grado militar extraordinario existió el de Capitán General de la Armada, distinto de el de Capitán General de Departamento, que ostentaron entre otros, marinos tan ilustres como Valdés, Lángara y Gravina.

Mayor importancia práctica tuvo la creación de los arsenales que se inició por Patiño, fue seguida por Campillo y, sobre todo, halló un gran promotor en el Marqués de la Ensenada, D. Zenón de Somodevilla.

Con anterioridad a la fundación de los arsenales, existían astilleros con una cierta dedicación a los buques de guerra, como la Atarazana de Barcelona, y el astillero de Guarnizo, en la bahía de Santander. Sin embargo, en todos los casos se habían quedado anticuados. El primero de los arsenales modernos fue el de Cartagena, construido sobre lo que en tiempos de Felipe II había sido apostadero de galeras, y después de algunas obras importantes, aunque menores, en 1744 se acometió la de más envergadura y que colocaría a éste arsenal a la cabeza del Mediterráneo, que fue la construcción de diques secos. Feringan, el Ingeniero Director de las obras, no era partidario de ello alegando la inexistencia de mareas en este mar. Fue providencial la intervención de un personaje tan ilustre como D. Jorge Juan y Santacilia, que le convenció de lo contrario, con la enorme ventaja logística que ello suponía.

La creación del Arsenal de Ferrol tuvo una historia algo más accidentada. En 1726, siendo Intendente General Patiño, se hicieron algunas obras en La Graña, llegando a botarse dos navíos y una fragata. Sin embargo su situación, al no proteger convenientemente a los buques fondeados de los vientos de componentes S, sobre todo, los vientos duros del SW, frecuentes en esta zona en ciertas épocas del año, hicieron que se trasladase al barrio de Esteiro, más o menos donde hoy se hallan las instalaciones de la E.N. BAZÁN, que empezó a funcionar de manera limitada en 1740. El arsenal, que coincide aproximadamente con el emplazamiento actual, fue creado por Real Orden de 14 de Enero de 1750, siendo Secretario de

Marina Ensenada, y la construcción duró desde 1752 hasta 1770, con empleo, en algunas ocasiones, de hasta 15.000 obreros de todas clases.

Como paso previo, por Real Orden de 21 de Septiembre de 1733, Ferrol y La Graña dejaban de ser señorío de los Condes de Lemos e ingresaban en el realengo, lo que otorgaba al Rey la plena disponibilidad de los lugares públicos y de los vecinos de esta ría²⁰. Paradójicamente, se oponía a que en ella se instalase el Arsenal el ilustre marino D. Juan José Navarro, Marqués de la Victoria²¹, alegando las dificultades que presenta la boca de la ría, precisamente lo que hoy nos parece lo más interesante, boca estrecha y rada espaciosa.

De la misma época es el Arsenal de La Carraca, en la bahía de Cádiz. En ésta existían desde el siglo XVII, cuando la Casa de Contratación de las Indias se trasladó a este puerto, numerosas instalaciones marítimas, aunque sin conexión entre sí, en el caño de Sancti Petri, en Puntales y en otras zonas de la bahía. En 1752, todos los establecimientos de marina cercanos al puerto de Cádiz fueron cerrados y trasladados a La Carraca.

Personaje destacado y a quien se debe gran parte de esta importantísima actividad fue el Marqués de la Ensenada, que en 1730 era Comisario Jefe de Marina en Ferrol, en 1737 Secretario del Almirantazgo y en 1743 Secretario de Marina²², cargo que ejerció once años, hasta 1754. Fue una suerte para España y su Marina que Ensenada llegase a dicho cargo. Para dar una idea de su clarividencia, baste consignar que cuando era Secretario

²⁰ Cfr. FERNÁNDEZ VEGA, Laura: *La Real Audiencia de Galicia, órgano de gobierno en el Antiguo Régimen* (1480-1808), tomo I, página 155.

²¹ Entre las instalaciones de la Escuela Naval Militar de Marín (Pontevedra), y como homenaje a notables marinos, el Casino de alumnos se llama «Almirante Bonifaz», y uno de los Cuarteles de alumnos, el edificado en 1943, «Marqués de la Victoria».

²² Cfr. BORDEJÉ MORENCOS, Fernando: «El poder marítimo en la concepción política del Marqués de la Ensenada». En *Cuadernos Monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval*, nº 2, (La Marina de la Ilustración), Madrid, 1989, pág. 6.

Personalmente he copocido dos buques de la Armada con el nombre de «Marqués de la Ensenada», un Destructor, ya dado de baja hace años, y un petrolero de flota ingresado en las filas de la Marina Española hace poco tiempo. Creo que ese reiterado homenaje de la Armada a uno de sus mejores administradores es algo merecido, al igual que el buque de aprovisionamiento «Patiño».

de Estado, en 1740, dirige al Rey un memorial que comienza diciendo ni más ni menos que lo siguiente: «Señor: Sin Marina no puede ser respetada la Monarquía Española». El Marqués de la Ensenada siguió con fidelidad la política iniciada por Patiño y Campillo, pero la potenció extraordinariamente.

Ensenada entendía que no se puede «creer que tenemos Marina adquiriendo barcos y personal». Además de los barcos y las tripulaciones eran necesarias escuelas, arsenales, talleres, centros técnicos, etc... Y efectivamente, el Secretario de Marina se aplica a ello creando el Observatorio Astronómico de la Armada en San Fernando, el Colegio de Medicina y Cirugía Naval en Cádiz, trayendo a España a expertos en la construcción de barcos, revitalizando el astillero de Guarnizo, remodelando la fábrica de artillería de La Cavada y Liérganes (todo ello en Santander) y publicando en 1748 una Ordenanza General de la Marina²³. Para asegurar el ritmo de construcciones navales promulgó en 1748 una Ordenanza de Montes, lo que da una idea de su previsión.

Ensenada formaba parte del gobierno de Felipe V y Fernando VI, aunque esta afirmación debo matizarla. La forma de trabajo consiste en que el Rey despacha directamente con cada uno de los Secretarios, que harán realidad los deseos y decisiones de aquel. Esto se criticó duramente por D. José de Carvajal y Lancaster, emparentado con la familia real inglesa, a quien no gustaba nada este sistema²⁴. Tan importante crítico apuntaba a la necesidad, siempre sentida y difícil de conseguir, de coordinar la acción del gobierno para obtener los mejores resultados.

²³ Que no tienen nada que ver con las que serán conocidas, por antonomasia, con el nombre de «Ordenanzas Generales de la Armada», que son de Carlos IV.

²⁴ «De no querer tener el Rey un Primer Ministro, ha pasado a tener muchos, porque, no nos engañemos, ¿hay Primer Ministro que pueda hacer más su gusto que cada Secretario lo hace en sus dependencias?... Si es malo tener un Primer Ministro, peor es tener varios; si es bueno, mejor que lo sea uno solo».

Tomo la cita de GONZÁLEZ MARINÑAS, Pablo, *Génesis y evolución del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*. IEA, Madrid, 1974, pág. 35, nota 23. Este autor a su vez la toma de GIL CREMADES, R. «La Junta Suprema de Estado 1787-1792» en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1971, en la que cita el «Testamento Político» del ilustre Secretario de Guerra y Hacienda con Fernando VI.

Esta situación se mantiene durante mucho tiempo, hasta que en 1787, la enorme valía personal y política del Conde de Floridablanca hace que, sin llegar a ser un Valido de Carlos III, ni sustraer en absoluto al Rey de las tareas de Gobierno, adquiera sin embargo una auténtica posición de supremacía respecto de los otros Secretarios de Despacho, a lo que se une su amistad con el propio Monarca. Por ello, y teniendo en cuenta que Carlos III ya es de edad avanzada, consigue la firma del Decreto de 8 de Junio de 1787, creando la Junta Suprema de Estado, con la misión de acometer todo un programa de gobierno: Examen de las relaciones internacionales y adecuación de la política española a las mismas; configuración del Ejército y la Marina según dicha política; continuación de las reformas emprendidas en Hacienda, etc...

La Junta la preside el Rey, si asiste a las sesiones, y en otro caso, no tenemos constancia de que esa presidencia interina correspondiese a Floridablanca, aunque parece ser que la forma en que se refiere a él Carlos III, llamándole «mi primer Secretario de Estado», parece apuntar a una cierta preeminencia. Las reuniones de la Junta Suprema de Estado son semanales, hasta comienzos de 1790, reinando ya Carlos IV²⁵. Naturalmente, la Junta estaba condenada a desaparecer desde el momento en que se hace con el poder, como Valido, Manuel Godoy. Se cumple aquí también la regla de la amistad: Godoy llega a su puesto merced a la amistad, no tanto con el Rey Carlos IV, sino con la Reina María Luisa. Amistad o lo que el lector quiera pensar. Y acertará.

A pesar de su corta vida, la Junta Suprema de Estado merece ser tenida como el antecedente remoto, pero directo del Consejo de Ministros, pues se da en ella, como en éste las mismas notas características: 1) Composición de los Jefes de los grandes Departamentos, llámense Secretarías o llámense Ministerios. 2) Función ejecutiva, decisoria y de dirección de todos los proyectos, tanto políticos como de normas jurídicas, obras y realizaciones materiales. 3) Mando directo sobre los más importantes resortes del Estado: Ejército, Marina, Hacienda, Correos, Minas, Montes, Moneda

²⁵ Cfr. BERMEJO CABRERO, J.L., obra citada, págs. 85 y siguientes.

y Crédito, etc... 4) Relación directa con el Rey, entonces Jefe del Poder Ejecutivo.

La Junta Suprema de Estado, no tiene pues nada que ver con los antiguos Consejos. Es cierto que asesora al Rey, pero tiene otras muchas funciones, y sobre todo, sus miembros, los Secretarios del Despacho, son los más altos funcionarios del Estado, con responsabilidades ejecutivas y no sólo de asesoramiento.

También es verdad que el parecido de la Junta Suprema de Estado con el actual Consejo de Ministros es discutible. El poder ejecutivo residía en el Rey, no en la Junta, y ese concepto lastraba toda su actividad. La Junta Suprema de Estado existe y tiene actividad mientras goce del favor real. Cuando cambie este viento, caerá la Junta. Y ello ocurre al poco tiempo de subir al trono Carlos IV, al hacerse con la privanza Manuel Godoy.

Godoy ejerce un poder personal prácticamente absoluto, pero en cuanto se desate la Guerra de la Independencia, los españoles, esta vez por propia iniciativa, instauraron unos órganos colegiados, para hacer frente al invasor francés, que precisamente llamarán Juntas y que asumen todos los poderes que antes tenía el Rey, es decir, el Ejecutivo.

Con la vuelta a España de Fernando VII en 1814, liberado de su cautiverio en Bayona, se inicia un período de continua turbulencia en la política española, en el que sin embargo, se irá afianzando la reunión de los Ministros con el Rey. Fernando VII, a pesar de sus ideas totalmente contrarias a todo lo que pudiese representar el nuevo estilo de gobernar con la Constitución de Cádiz, se ve obligado a crear, por Decreto de 19 de Noviembre de 1823, el Consejo de Ministros y desde esa fecha se tiene constancia de sus reuniones, aunque en un primer momento éste tiene el carácter de órgano consultivo del Rey.

La plenitud del Consejo de Ministros se alcanzará a la muerte de Fernando VII, y se expresará en una disposición que se puede considerar como la partida de defunción del Antiguo Régimen: El Decreto de 30 de Noviembre de 1833, dividiendo España en provincias. A partir de aquí, empieza realmente la historia contemporánea de la Administración Española.

Pero esto ya es otra historia, por cierto muy bien investigada y relatada por ilustres autores²⁶.

²⁶ Me remito a los siguientes:

ESCUDERO, J.A. *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*. Madrid, 1979.

GONZÁLEZ MARIÑAS, P. obra citada en nota 24.

GUAITA MARTORELL, A. *El Consejo de Ministros*, ENAP, Madrid, 1967.

Quiero aprovechar la ocasión para rendir mi personal homenaje al Profesor Guaita († 1990), Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, por su labor al frente del mismo, por su ejemplo de dedicación universitaria y por su trato, exquisitamente amable en todo momento.