

## As formas de gobernar na España do antigo réxime\*

Maxistrado.  
Profesor de dereito  
administrativo

José Yusty Bastarreche

*A meu pai, José Yusti Pita,  
almirante e membro da Sociedade Matemática Española.*

Nestas páxinas, e como dirían hai anos uns coñecidos cómicos, falaremos do Goberno.

O artº. 97 da Constitución española de 1978 di:

“O Goberno dirixe a política interior e exterior, a Administración civil e militar, e a defensa do Estado. Exerce a función executiva e a potestade regulamentaria de acordo coa Constitución e coas leis”.

A simple lectura deste precepto constitucional expresa claramente que el Gobierno manda e manda moito, o cal está de acordo coa impresión xerada pola simple observación da realidade: xornais, radios, televisións transmítennos continuamente a idea de que o Goberno é un órgano todopoderoso: manexa os milleiros de millóns do presuposto do Estado, dirixe as Forzas Armadas, ten á súa disposición a Policía, un auténtico exército de funcionarios entre os que hai enxeñeiros de tódalas ramas,

\* Este traballo é o texto escrito, máis extenso e documentado, da conferencia pronunciada con este mesmo título, o día 28 de febreiro de 1995, na Escola Naval Militar (Marín). Ó seu comandante-director, capitán de navío Sánchez-Barriga, agradézolle a invitación e o permiso para a súa publicación nesta revista.

químicos, físicos, Avogados do Estado e outros moitos mecanismos para exercita-los numerosos poderes que a Constitución e as leis lle outorgan.

O Goberno, segundo o artº. 98 CE está constituído polo presidente do Goberno, os vicepresidentes, que son cargos eventuais, poden existir ou non, e os ministros. En teoría, este concepto estricto de Goberno poderíase ampliar a outras persoas ou altos funcionarios que non sexan ministros, pero esta posibilidade non se deu nunca na práctica española.

Agora ben, a cuestión que quero abordar neste traballo é explicar cómo se chegou a formar e a regular un órgano tan compacto, tan definido e tan poderoso que dirixe, ás veces enerxicamente, a vida nacional. As institucións xurídicas, sociais ou económicas non nacen perfectamente acabadas, totalmente delineadas. Adoitan te-la súa orixe na necesidade de resolver unha cuestión, e logo, a través dunha longa evolución, con pasos adiante e atrás, chégase a unha fórmula máis ou menos perfecta, máis ou menos acabada. Co Goberno como institución, que hoxe nos parece algo moi definido, e que ocupa unha posición na armazón político-constitucional moi clara, ocorreu o mesmo. É verdade que sempre existiu un goberno, pero tamén o é que os modos e maneiras de gobernar e os instrumentos precisos para iso foron evolucionando paulatinamente.

Ímonos situar no ano 1500. En España reinan os Reis Católicos, hai tempo que Granada se incorporou á Coroa de Castela, América está descuberta e en plena exploración e colonización, e xa se adiviña a súa magnitude e as súas inmensas posibilidades. España empeza o que será un longo período de hexemonía en Europa: nada da política europea será alleo ós reis de España nin poderá alterarse o equilibrio político sen o seu consentimento. España nestes momentos, os albores do século XVI, compórtase como os Estados Unidos na época que nos tocou vivir: Non hai lugar onde non teña intereses, nin rincón de Europa, que entón é o mundo coñecido, o mundo que interesa, onde non haxa axentes do goberno español vixilando os ditos intereses. Non é que España sexa unha grande potencia: é a primeira potencia, e como tal será temida, reverenciada, adulada e, para qué negalo, odiada polos demais estados europeos.

Esa política, omnipresente en tódolos campos, será dirixida persoalmente polos reis. Pero é evidente que dúas persoas, no caso de Isabel e Fernando, ou unha soa, caso de Carlos I en adiante, non poden atender ós milleiros de problemas que a inmensidade do imperio provocaba. E naturalmente, necesitan axuda para examinar eses problemas e atopar-las solucións.

<sup>1</sup> O ocorrido co Almirantado de Castela non deixa de ser curioso. Nace o cargo a raíz da toma de Sevilla en 1246, por Fernando III O Santo. Na dita acción foi decisiva a axuda da flota, polo que o rei nomeou o seu xefe, o cabaleiro burgalés D. Ramón de Bonifaz, en 1248, almirante de Castela (almirante, emir do mar), con xurisdicción propia, civil e criminal sobre tódalas xentes de mar. Durante moito tempo, o xefe efectivo da flota castelá foi designado almirante, cargo ó que se foron engadindo innumerables privilexios, en atención á súa crecente importancia. Tratábase, pois, dun cargo profesional, propio dun mariño. Durante século e medio foron mariños de profesión os que ostentaron este título, como Jofre Tenorio, Gil de Bocanegra e Paio Gómez Charriño. Sen embargo,



Enrique III de Castela, expediu título de almirante, o 4 de abril de 1405, a D. Alfonso Enríquez, curmán seu, e a partir deste momento, o cargo convértese en dignidade hereditaria nesta familia, sen ningún vínculo coa Mariña. En 1705 faleceu D. Juan Tomás Enríquez de Cabrera e Álvarez de Toledo, duque de Medina de Rioseco, sen herdeiros, e como queira que na Guerra de sucesión de España tomara partido polo arquiduque Carlos de Austria, o rei Felipe V non repuxo a dignidade, co que esta se extinguiu. Subsisten, en cambio, as de almirante de Aragón, e a de almirante de Indias, ambas con carácter nobiliario, honorífico e hereditario, a primeira vinculada ó duque do Infantado, e a segunda ó duque de Veragua.

<sup>2</sup> As capitánías xenerais eran cargos servidos normalmente por militares pero con outras funcións acumuladas: a función militar ou de defensa do territorio era a máis importante, pero á vez o cargo levaba consigo tarefas e cometidos que hoxe nos parecen propios de autoridades civís. Por exemplo, o capitán xeneral de Galicia era o presidente nato da Real Audiencia da Coruña. En xeral, naquelas zonas do territorio onde existía perigo de guerra ou de orde pública, ou inseguridade, a autoridade, tanto civil como militar exercíaa o capitán xeneral, que era un militar de profesión. Este era o caso de Flandres, e en América, o de Guatemala, Yucatán, Venezuela e Chile.

Esta axuda, esta colaboración virá proporcionada por dous grupos ou estamentos: consellos e secretarios.

Os consellos, xa entón cunha longa tradición, eran, como o seu nome indica, reunión de persoas entendidas nunha materia. Normalmente, e dada a mentalidade da época, acostumaban ser personaxes da alta nobreza, duques, marqueses, condes, ou de alta alcurnia eclesiástica, como bispos e arcebispos, ou xenerais do Exército e o almirante de Castela<sup>1</sup>.

Había unha certa proliferación de consellos, que hoxe seguramente nos parece esaxerada. Entre eles debemos facer mención dos seguintes: Consello Real de Castela, ou Consello de Castela, a competencia do cal nun principio se estendeu a tódolos asuntos, e que pouco a pouco se irá reducindo á función de impartir xustiza. Converterase, xa no século XVI, a finais, nun Tribunal Supremo de Xustiza.

Consello de Facenda, peza fundamental naquela monarquía sempre escasa de diñeiro, sempre con problemas económicos, ó tempo que de vez en cando se lle sublevaban os tercios de Flandres porque non lles pagaran e que tivo que declararse en bancarrota en varias ocasións. A súa misión será a de encontrar formas de financiar os inmensos gastos que unha política de primeira potencia en Europa levaba consigo.

Consello de Guerra, que debía atender á formación e mantemento dos diversos exércitos que o rei de España mantiña, en Flandres, en Alemaña, para axudar ós parentes Habsburgo, nas Alpujarras cando se sublevan os mouriscos, etc.

Consellos de Italia e de Flandres, creados para dirixilo Goberno daqueles territorios, sen prexuízo de que houbese un virei en Nápoles e un capitán xeneral en Flandres.

Consello de Indias, que se ocupaba das múltiples cuestións que formulaba o Novo Mundo: desde a organización de expedicións de exploración, tanto navais como por terra, a creación de órganos de administración en América, como virreinos, capitánías xerais<sup>2</sup>, audiencias, universidades, etc... Tamén interviña na organización e mantemento da flota, a principal misión da cal era asegurar as comunicacións con América.

En total 13 chegaron a se-los consellos no século XVII con Felipe III, Felipe IV e Carlos II. Non se trata nestas páxinas de examinalos todos. Pero si convén cita-lo Consello de Estado, que se ocupaba dunha parcela fundamental da política española, que foi continuamente aumentando a súa importancia: os asuntos exteriores, durante moito tempo denominados asuntos de Estado. Curiosamente, nos actuais Estados Unidos, o ministro de Asuntos Exteriores séguese chamando secretario de Esta-

do, mentres que en España a figura orixinal desapareceu e logo rexurdiu polo Real decreto do 4 de xullo de 1977, aínda que con caracteres moi diferentes ós que tivo na súa etapa histórica.

O Consello de Estado<sup>3</sup>, que asesora o rei en materia de política internacional, dada a importancia que esta tivo na monarquía española dos séculos XVI e XVII, vai escurecer a tódolos demais. Será, co tempo o Consello máis importante de toda a monarquía, entre outras razóns porque tivo entre os seus membros figuras tan relevantes como Granvela e Gattinara. E ser conselleiro de Estado, supoñía un grande honor e un alto posto dentro daquela complexa organización. É a partir de Carlos I cando o Consello de Estado se converte no eixe da política española en Europa, no século XVI.

Os consellos, sen embargo, teñen certos inconvenientes: Un deles, derivado da súa mesma natureza colexiada, que facía necesario convocar ás sesións cunha mínima antelación, o que os fai órganos de funcionamento intermitente, non continuo. Sen embargo, ó principio, século XVI, e isto fala moi en favor do amor ó traballo e espírito de servicio daqueles conselleiros, era normal a convocatoria verbal, avisando no domicilio, e a reunión practicamente inmediata do Consello, non só do Consello de Estado, senón de tódolos consellos, é dicir, os conselleiros estaban permanentemente en disposición de reunirse para tratar do asunto correspondente. Este espírito foi decaíndo, pero con todo, e aínda tendo en conta que eran consellos de 5 ou 6 persoas, número relativamente pequeno, é indubidable que un órgano colexiado ten sempre menos axilidade burocrática que un órgano unipersoal.

Ademais, como se pode observar, os consellos non tiñan ben definidas as súas competencias, o seu campo de actuación, o que daba lugar a interferencias entre uns e outros. Así, o Consello de Guerra, era competente en materia de operacións militares. Pero se estas se desenvolvían, como foi frecuente, nos Países Baixos, tamén resultaba competente o Consello de Flandres. E como as tropas tiñan que ser mantidas e pagadas, raro sería que non tivese que intervi-lo Consello de Facenda. E non nos podemos esquecer de que a guerra en Flandres, por moito que os reis de España a partir de Felipe II pretendesen que era un asunto interno, era en realidade unha cuestión internacional, e naturalmente, o Consello de Estado tería algo que dicir.

En definitiva, todo iso provocaba complicacións burocráticas que facían pouco eficaz o labor dos consellos, por outro lado abnegada e meritória.

O sistema de consellos funcionou mentres a cabeza do mes-

<sup>3</sup> 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, p. 46. Pola súa parte ESCUDERO, J. A., *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 2ª ed., Madrid, 1977, tomo I, p. 70, entende que o Consello de Estado existía xa desde 1523, e que foi reformado en 1526.



mo, o rei, estivo atento a tódalas cuestións e pasaba longas horas resolvendo os asuntos e tomando decisións. Pero cando Felipe III sucede o seu pai en 1598 e abandona as funcións de Goberno, e o mesmo fan o seu fillo Felipe IV e o seu neto Carlos II, o sistema empeza a fallar cada vez máis<sup>4</sup>.

Xa antes, homes sensatos e conscientes das súas responsabilidades, como Carlos I e Felipe II, empezan a buscar outras fórmulas administrativas que lles permitan unha maior axilidade, eficacia e rapidez na toma de decisións.

E esta fórmula concretarase nos secretarios. Os secretarios son uns empregados, normalmente pertencentes á fidalguía, é dicir, a baixa nobreza, ou a burguesía cidadá, isto é, clases sociais inferiores naquela sociedade estamental, e cun denominador común que é a súa formación, conseguida a través dos seus estudos universitarios e a súa práctica en distintas oficinas ou dependencias dos consellos ou da Corte, e a súa discreción. Os secretarios, que traballan co rei, fisicamente ó seu lado, o que naqueles tempos era un inmenso privilexio, ver e falar co rei, fan da súa discreción e da súa fidelidade unha das súas armas máis poderosas, pois a seguridade que proporciona o segredo, fan que logren a confianza e estima dos reis.

A vontade do monarca é nestes anos do século XVI e durante unha boa parte do Antigo Réxime, a fonte absoluta do poder e, polo tanto, estar xunto a ela non pode menos que reportar beneficios ós directos servidores, os secretarios.

Nun principio, os secretarios sono do rei, como secretarios particulares, e se a experiencia é boa, é dicir, se son verdadeiramente útiles, dilixentes e coidadosos, poden pasar a ser secretarios dun dos consellos, sendo o máis apetecido o Consello de Estado polo papel central que representa na monarquía este Consello. Por riba de tódolos consellos da monarquía, álzanse os de Estado e Guerra, que son os únicos presididos polo rei, se ben non acostuma asistir ás sesións, o que leva a que sexa o secretario de Estado unha peza fundamental da engranaxe entre rei e consellos. Co tempo, simultanean as funcións de secretarios do Consello de Estado cos de secretarios do rei ata o punto de que chega un momento en que será frecuente que os secretarios do rei o sexan logo de Estado ou desempeñen á vez ámbalas funcións. Chegará un momento en que a expresión Secretario de Estado sexa un título, unha especie de grao na Administración, con independencia que efectivamente se exerza ou non a Secretaría do Consello de Estado.

Estes personaxes, que mercé á súa relación directa e persoal co rei irán acumulando un certo poder, sempre de facto, nunca

<sup>4</sup> "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 fué 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,

Cf. BERMEJO CABRERO, José Luis, *Estudios sobre la Administración Central Española (Siglos XVII y XVIII)*, CEC, 1982, p. 9.

expresado nas leis, manterán unha situación escura e subordinada ós grandes personaxes da Corte, os cales sen embargo captan o importante que é manter boas relacións cos secretarios, e estes, conscientes en moitos casos, do seu humilde posto administrativo e social, non pretenderán nunca facerlle a competencia ós consellos no que se refire a honores e representación, senón que basearán a súa existencia na súa aplicación ó traballo, na súa laboriosidade no manexo dos papeis, con independencia de que algúns ademais, cheguen a ser amigos do rei, como Francisco de los Cobos con Carlos I, e que todos ascendan, social e economicamente, durante os anos de exercicio da Secretaría. É o caso do propio Cobos, Gonzalo Pérez, os Idiáquez, Eraso, Gaztelu, e outros secretarios da época que acumulan riquezas e se elevan de clase social, o que naquela sociedade tiña unha importancia fundamental.

A categoría administrativa dos secretarios, tanto de Despacho como de Estado non está nada clara. Polas súas funcións son uns empregados importantes, sen os cales se paralizaría a maquinaria estatal. Pero pola súa clase e situación xurídica, á sombra dos grandes consellos da monarquía, non son máis que uns empregados dun nivel administrativo corrente<sup>5</sup>.

Esta indefinida posición reflíctese nunha curiosa anécdota: Felipe II, xa maior, tivo unha vellez achacosa. Atopábase un día de verán no Escorial, traballando co seu secretario de Estado, Antonio Pérez, que aínda era o seu home de confianza<sup>6</sup>, e díxolle: Pérez, non me encontro ben, estou canso. E Antonio Pérez, rapidamente viu a oportunidade e repuxo: Vaia V.M. para a cama, que non hai nada máis fresco no verán, nin máis cálido no inverno, que o leito de V.M. A Felipe II pareceulle unha boa idea e marchou ás súas habitacións, onde Antonio Pérez o axudou a espirarse e poñer-lo camisón. É dicir, o secretario de Estado non tivo ningún inconveniente en facer un traballo propio de axuda de cámara. E non o tivo porque era consciente da pequenez da súa figura administrativa. E, pola contra, era un honor que o monarca máis poderoso da Terra, aquel nos dominios do cal non se puña o sol, aceptase a axuda dun simple secretario.

A historieta remata así: Felipe II métese na cama, e Antonio Pérez empeza a ler en alta voz un libro. O rei vai quedando trasposto, e chega un momento no que o secretario pensa que xa está dormido, polo que deixa de ler, pecha o libro, e, suavemente, empeza a saír da estancia. Nese momento, Felipe II espabíllase, e di: Pérez, non me durmín. E Antonio Pérez contestou: O Rei de España non se durmiu, pero o secretario de Estado de V.M. está a punto de facelo. E marchou.

<sup>5</sup> Chama a atención que, fronte a tres instrucións de correxedores, de 1500, 1648 e 1788, non hai unha regulación xeral da figura do secretario real, tanto de despacho como de Estado, durante todo o Antigo Réxime. Existen, en cambio, diversas obras doutriniais sobre a figura, que máis ben parecen manuais ou consellos para o exercicio da profesión:

*El Secretario de Estado y del Despacho instruído*, anónimo, aproximadamente do primeiro tercio do XVIII, editado por J. A. ESCUDERO.

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

BERMUDEZ DE PEDRAZA, *El Secretario del Rey*, Madrid, 1620.

<sup>6</sup> Antonio Pérez, secretario de Estado de Felipe II é seguramente, o paradigma de cortesán intrigante. A súa conducta, desleal ó seu rei e á súa patria, e orixe da lenda negra, non pode menos que ser obxecto de censura. Sobre este personaxe e a súa época escribiu o Dr. Marañón unha apaixonante obra.

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



A dualidade consellos-secretarios manterase durante todo o século XVI, nos reinados de Carlos I e Felipe II; morto este en 1598, os seus sucesores Felipe III, Felipe IV, e Carlos II, non manterán este esquema durante o século XVII.

A razón fundamental é que, subsistindo tanto os consellos como os secretarios, aparece unha nova figura, non regulada xuridicamente, que é o valido ou privado. O esencial do valido non é a súa experiencia política ou militar, como lles ocorre ós conselleiros, nin o seu traballo persoal como empregado da Corte ou dos consellos como os secretarios, senón a súa amizade co rei. O que leva a ser uns auténticos primeiros ministros, normalmente sen nomeamento oficial de tales, ós duques de Lerma e de Uceda e a Zúñiga con Felipe III, ó conde duque de Olivares e a D. Luis de Haro con Felipe IV, e os distintos validos que tivo Carlos II, o duque de Medinaceli, Valenzuela, Nithard ou D. Juan José de Austria, é a súa amizade íntima co rei por riba de toda outra consideración de nobreza, experiencia política ou coñecementos<sup>7</sup>.

Durante todo o século XVII, durante os reinados de Felipe III, Felipe IV e Carlos II, tanto os consellos, como os secretarios, pero sobre todo estes últimos, verán enormemente reducida a súa influencia persoal e política. No caso dos secretarios ten a explicación, lóxica desde o punto de vista do valido, de que a este non lle conviña que ninguén máis tivese acceso directo ó rei, que o chamado "despacho a boca" por emprega-la expresión de entón, é dicir, o "man a man" co rei, se efectuase só e exclusivamente polo valido, de forma que as únicas opinións que lle susurren ó oído do rei sexan as do valido ou privado. O conde duque de Olivares, levou a tal extremo a súa desconfianza de tódolos demais cortesáns, secretarios incluídos, que espertaba persoalmente a Felipe IV tódalas mañás para evitar que algún se lle adiantase e puidese dicirlle ó rei o que non lle conviña a Olivares que oíse. Por iso, faise habitual escribi-las queixas e deixalas, coa complicidade dun servidor convenientemente subornado, debaixo da servilleta do rei, como se di que fixo un singular e divertido cabaleiro de Santiago, de nome D. Francisco de Quevedo y Villegas, polo que foi preso en San Marcos de León.

O sistema irá entrando en decadencia, ó compás da monarquía, con innumerables episodios de corrupción e simultáneos enriquecementos rápidos e sospeitosos, tanto de secretarios coma de validos (non hai nada novo baixo o sol), e o que é bastante peor, desaparición da eficacia dos consellos, que se perden nun mar de deliberacións, sen chegar a ningunha decisión, e en conflitos de precedencia e protocolo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Los Validos en la Monarquía española del siglo XVII*, Siglo XXI editores, Madrid, 1982, p. 54.

<sup>8</sup> Isto debeu ser moi frecuente. Como exemplo, xa no século XVIII, a Xunta Suprema de Estado ten que ocuparse dun conflito, ó parecer grave, que incluso se entende como un dos factores da caída do conde de Floridablanca: Dous decretos do 24 de maio de 1788, estendendo os honores dos virreis, capitáns e tenentes xenerais, conselleiros de Estado, grandes de España e outros, ós secretarios de Estado e de despacho, o que ó parecer resultou intolerable para o conde de Aranda, e os demais militares que se enemistaron con Floridablanca (secretario de Estado).

Cfr. BERMEJO CABRERO, J. L., obra citada, p. 140 e seguintes.

ALCÁZAR, C., "España en 1792. Floridablanca. Su derribamiento del Gobierno y sus procesos de responsabilidad política", *Revista de Estudios Políticos* n.º 71, 1953, p. 94.

A chegada do novo século, o XVIII, coa morte de Carlos II, e a instauración da nova dinastía, os Borbóns, fará cambiar notablemente o panorama dos órganos de goberno da monarquía.

Finalizada a Guerra de Sucesión, e xa firmemente asentado no trono de España Felipe V, o primeiro Borbón, o Decreto do 30 de novembro de 1714 divide a Secretaría de Despacho do monarca en cinco: Estado, Xustiza, Guerra, Facenda, e Mariña e Indias; a batalla pola supervivencia entre secretarios e consellos gañáranos os primeiros. Non obstante, os consellos, tendo en conta o papel que desempeñaran, e a categoría social dos seus compoñentes, resistíanse a morrer. Pero as súas funcións políticas foron asumidas polos propios reis e polos secretarios de Despacho e, polo tanto, os seus días estaban contados. Sen embargo, subsistiron aqueles que tiñan algunha función que cumprir. Isto é, aqueles consellos que á parte da dirección política, xa en mans dos secretarios do Despacho, cumprían un papel determinado, como foi o caso do Consello de Castela (tamén chamado Consello Real) e o Consello de Guerra, que por constituí-la última instancia da xustiza, ordinaria ou militar, por se-lo respectivo Tribunal Supremo, diríamos hoxe, viron a súa existencia garantida. Os Borbóns recelan daqueles consellos compostos por grandes personaxes, e vinculados á dinastía anterior e procuran acabar con eles. Unhas veces resulta fácil, como no caso dos consellos de Flandres e de Italia: a súa razón de existir desaparece ó mesmo tempo que a presenza española nos ditos territorios. Noutros, faise de forma discreta e hábil, como é o caso do Consello de Estado, antano o máis importante da monarquía, que para evita-lo custo político de suprimilo expresamente, o que se fixo foi non volver convocalo despois de 1720, co cal morreu por puro esquecemento. Xa no século XIX o Consello de Estado renacerá das súas cinzas, pero con composición e funcións totalmente distintas.

Os secretarios de despacho, nesta segunda edición da figura, xa non son aqueles escuros personaxes, a influencia dos cales estaba sempre en segundo plano. Trátase agora de auténticos xefes das grandes unidades administrativas da monarquía, é dicir, auténticos ministros, que acoden directamente ó rei, que é quen decide ou resolve, sen prexuízo de que a execución quede en mans dos propios secretarios. Sen pertencer á máis alta nobreza, tampouco a súa orixe será excesivamente humilde, e coinciden cos seus antecesores na súa boa preparación profesional no campo da Administración. Tamén, como aqueles, alcanzaron poder e riqueza, e moitos, ademais, chegaron a ser amigos dos reis e foron distinguidos por estes. É o caso de importantes secretarios



de Mariña e Indias, como Patiño, D. Zenón de Somodevilla, logo marqués de la Ensenada, Valdés, mariño de profesión ou de Estado e Facenda, como Carvajal e outros. A forma de traballo consiste en que o rei despacha directamente con cada un dos secretarios, que farán realidade os desexos e decisións daquel. Isto criticouse duramente por D. José de Carvajal y Lancaster, emparentado coa familia real inglesa<sup>9</sup>, que afirmaba que desta forma cada secretario de despacho era un auténtico primeiro ministro na súa secretaría. Tan ilustre crítico apuntaba á necesidade, sempre sentida e difícil de conseguir, de coordina-la acción do goberno para obte-los mellores resultados. Esta situación mantense durante moito tempo, ata que en 1787, a enorme valía persoal e política do conde de Floridablanca fai que, sen chegar a ser un valido de Carlos III, nin subtraer en absoluto o rei das tarefas de Goberno, adquiera, sen embargo, unha auténtica posición de supremacía respecto dos outros secretarios de despacho, ó que se une a súa amizade co propio monarca. Por iso, e tendo en conta que Carlos III xa é de idade avanzada, consegue o asinamento do Decreto do 8 de xuño de 1787, creando a Xunta Suprema de Estado, coa misión de acometer todo un programa de goberno: Exame das relacións internacionais e adecuación da política española ás mesmas; configuración do Exército e a Mariña segundo a dita política; continuación das reformas emprendidas en Facenda, etc... A Xunta presídea o rei, se asiste ás sesións, e se non, non temos constancia de que esa presidencia interina correspondese a Floridablanca, aínda que parece ser que a forma de referirse a el de Carlos III, chamándoo "mi primer Secretario de Estado", parece apuntar a unha certa preeminencia. As reunións da Xunta Suprema de Estado son semanais, ata comezos de 1792, reinando xa Carlos IV<sup>10</sup>. Naturalmente, a Xunta estaba condenada a desaparecer desde o momento en que se fai co poder, como valido, Manuel Godoy. Cúmrese aquí tamén a regra da amizade: Godoy chega ó seu posto mercé á amizade, non tanto co rei Carlos IV, senón coa raíña María Luisa. Amistade ou o que fose.

A pesar da súa curta vida, a Xunta Suprema de Estado merece ser tida como o antecedente remoto, pero directo do Consello de Ministros, pois dánse nela, como neste, as mesmas notas características: 1) Composición polos xefes dos grandes departamentos, chámense secretarías ou chámense ministerios. 2) Función executiva, decisoria e de dirección de tódolos proxectos, tanto políticos coma de normas xurídicas e obras e realizacións materiais. 3) Mando directo sobre os máis importantes resortes do Estado: Exército, Mariña, Facenda, Correos, Minas, Montes, Moeda e Crédito, etc... 4) Relación directa co rei, entón xefe do poder executivo.

<sup>9</sup> "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 a cita de GONZÁLEZ MARINAS, Pablo, *Génesis y evolución del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, IEA, Madrid, 1974, p. 35, nota 23. Este autor á súa vez tómaa de GIL CREMADES, R., "La Junta Suprema de Estado 1787-1792", en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, IEA, Madrid, 1971, na que cita o "Testamento Político" do ilustre secretario de Guerra e Facenda con Fernando VI.


<sup>10</sup> Cfr. BERMEJO CABRERO, J. L., obra citada, pp. 85 e seguintes.

A Xunta Suprema de Estado non ten, pois, nada que ver cos antigos consellos. É certo que asesora ó rei, pero ten outras moitas funcións, e sobre todo, os seus membros, os secretarios do despacho, son os máis altos funcionarios do Estado, con responsabilidades executivas e non só de asesoramento.

Tamén é verdade que o parecido da Xunta Suprema de Estado co actual Consello de Ministros é discutible. O poder executivo residía no rei, non na Xunta, e ese concepto lastraba toda a súa actividade. A Xunta Suprema de Estado existe e ten actividade mentres goce do favor real. Cando cambie este vento, caerá a Xunta. E iso ocorre no reinado seguinte.

Godoy exerce un poder persoal practicamente absoluto, pero en canto se desate a Guerra da independencia, os españois, esta vez por propia iniciativa, instauraron uns órganos colexiados, para facerlle fronte ó invasor francés, que precisamente chamarán xuntas e que asumen tódolos poderes que antes tiña o rei, é dicir, o executivo.

Coa volta a España de Fernando VII en 1814, liberado da súa catividade en Baiona, iníciase un período de absoluta turbulencia na política española, no que, sen embargo, se irá afianzando a reunión dos ministros co rei. Fernando VII, a pesar das súas ideas totalmente contrarias a todo o que puidese representalo novo estilo de gobernar da Constitución de Cádiz, vese obrigado a crear, polo Decreto do 19 de novembro de 1823 o Consello de Ministros, e desde esa data tense constancia das súas reunións. Desde entón, o Consello de Ministros, non deixará de se-lo auténtico eixe da acción de goberno e da vida política nacional e con ese carácter chegará ata os nosos días.

Pero esta xa é outra historia, por certo, moi ben investigada e relatada por ilustres autores<sup>11</sup>. 

<sup>11</sup> Remítome ós seguintes:

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

GONZÁLEZ MARIÑAS, P., obra citada na nota 9.

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

Quero aproveitar a ocasión para renderlle homenaxe ó profesor Guaita (+ 1990), director do Departamento de Dereito Administrativo da Universidade Autónoma de Madrid, polo seu labor á fronte do mesmo, polo seu exemplo de dedicación universitaria, e polo seu traço, exquisitamente amable en todo momento.