

LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL FINANCIERO DE LA ARMADA ESPAÑOLA, 1700-1820: UNA SÍNTESIS INTERPRETATIVA

José Manuel SERRANO ÁLVAREZ (*)
Doctor en Historia

Introducción

ESPAÑA siempre ha mirado al mar, y en la mar se ha encontrado muchas veces a sí misma. En los mares y océanos del mundo encontró su gloria y expansión, su idiosincrasia y su virtud, sus momentos de orgullo y también algunos de los más dolorosos fracasos. España es y ha sido marinera, con una tradición milenaria que fue aumentando y consolidándose con el discurrir de los siglos. Y esta tradición se basa no solo en sus miles de kilómetros de costa, sino también en la propia singularidad del español, ser aventurero, aguerrido e inquieto. El mar, inmenso e indómito, ha facilitado a España a lo largo de la historia la posibilidad real de hacer que sus hombres muestren y demuestren esas virtudes propias y tan singulares del español.

Es más, España y su tradición marinera constituyen un caso único en la historia europea. Mientras que durante siglos la mayoría de las naciones se volcaron en consolidar una tradición concreta por encima de las demás, el español vio tanto en la tierra como en el mar caminos diferentes que le llevaban al mismo lugar: la expansión de una idea, la extensión de una necesidad imperiosa de conocer, ver, conquistar y colonizar. Inglaterra fue siempre marinera, en tanto que las naciones centroeuropeas se apegaron más a la continentalidad de su temperamento. Francia y Holanda necesitaron siglos para mirar al mar, y casi siempre lo hicieron por motivos comerciales más que por necesidad de imprimir el sello de un espíritu. España, en cambio, dominó y consolidó su posición durante la edad moderna lo mismo en la mar que en el continente. Sus hombres fueron hábiles tanto con la espada, el caballo y la pica como con la vela, el astrolabio o el timón.

(*) Doctor en Historia por la Universidad de Sevilla. Profesor Asociado del Departamento de Historia de la Universidad de Antioquia, Colombia.

Fruto de esta doble singularidad fue la empresa de la conquista y colonización de América, un proceso que demandó inevitablemente una presencia naval permanente y poderosa para mantener abiertas las rutas oceánicas que unían ambos hemisferios. A lo largo de los siglos, España supo luchar con éxitos incuestionables por salvaguardar lo que con tanto esfuerzo había conquistado. La Marina fue, sin duda alguna, el brazo articulador de este éxito, sin el cual en muy poco tiempo se habría perdido el continente ante los ataques de potencias como Inglaterra y Holanda, con tradición naval de primera magnitud.

Sin embargo, el siglo xvii es el trasfondo cronológico de un periodo de crisis naval que fue empeorando conforme llegaba a su fin la centuria. Las causas de esta crisis son complejas y sin duda se hallan interrelacionadas, así que no cabe analizarlas aquí exhaustivamente. Pero lo cierto es que los ataques concertados de las potencias rivales, la debilidad de algunos reyes y los enormes gastos militares que durante décadas vertió España en Europa para sostener los territorios heredados de Carlos V sumieron en una profunda crisis a todas las instituciones políticas y administrativas del imperio español, incluida la marina. Por aquel entonces, esta no constituía una unidad operativa propiamente dicha, ni estaba centralizada, ni maniobraba conjuntamente. De hecho, en ese tiempo no se puede hablar de *Armada*, sino de *armadas* (1). No menos de nueve flotas navales con misiones de defensa operaban desde el Mediterráneo hasta las costas del Pacífico. La falta de unidad administrativa y la complejidad de mantener a todas operando al mismo tiempo, pese a que dependían de órganos muy dispares y alejados entre sí, fue una de las razones que llevó a la Marina española de 1700 a una de sus peores crisis. Todo se conjugó en su contra, y pese a disponer de una industria y tradición naval incuestionables, con habilidosos artesanos, buenas maderas y oficiales capaces y competentes, lo cierto fue que la falta de dinero y las tensiones acumuladas tras decenios de lucha convirtieron a la marina española en una sombra de lo que había sido. Como consecuencia de ello, y por primera vez desde comienzos del siglo xvi, las rutas oceánicas por donde discurría la plata americana corrieron verdadero peligro. Productos y dinero languidecían a ambos lados del océano sin poder surcar los mares por insuficiencia de navíos. El declive fue tal que, durante la Guerra de Sucesión (1700-1713), los franceses tuvieron que ayudar a los españoles a convoyar las flotas que atravesaban lentamente los mares, lo que debió de resultar un golpe demoledor para la moral de una potencia que durante dos siglos había protegido por sí misma los mares ante enemigos poderosos, a veces incluso coligados.

(1) Los mejores estudios sobre las armadas españolas antes del siglo xviii se encuentran en LUCENA SALMORAL, M.: «La flota de Indias», en *Cuadernos de Historia* 16, núm. 74. Madrid, 1996; PÉREZ-MALLAINA, P.E.: «La Marina de Guerra española en los comienzos del siglo xviii (1700-1718)», en *Revista General de Marina*, Madrid, 1980; IDEM: *Política naval en el Atlántico*. Sevilla, 1982; IDEM, y TORRES, B.: *La Armada del Mar del Sur*. Sevilla, 1987.

La dolorosa desaparición de la orgullosa y poderosa dinastía de los Austrias, que tanta gloria había dado a España, y la no menos dolorosa pérdida de la mayor parte del imperio español en Europa quedaron compensadas con la entronización de una dinastía que traía aire fresco e ideas nuevas al solar peninsular y a su concepto de imperio. Ciertamente, la corte borbónica trajo hombres, planes y diseños que reestructuraban por completo el armatoste administrativo y financiero del aparato estatal. Y bajo esta innegable égida francesa la Armada española resurgirá de sus cenizas para convertirse, en apenas cincuenta años, en una máquina bélica de primera magnitud. Incluso la poderosa Inglaterra, cuya armada había controlado casi a su antojo los mares durante las pasadas décadas, vio peligrar su prestigiosa posición a mediados del siglo XVIII ante el empuje, el vigor y la entereza mostrada por los marinos españoles. A esto ayudó la idea de centralización y concentración operativa, heredada del modelo francés, que permitió hablar con propiedad de una Armada española por vez primera. Al tiempo, hombres como Tinajero (2), Patiño o Ensenada fueron capaces de captar la idea central que llegó del otro lado de los Pirineos y de adaptarla a la idiosincrasia española, dotando a la Armada de un brazo conductor fuerte, una organización centralizada y una directriz global acerca de qué debía ser y para qué debía servir.

De resultas de todo ello, los arsenales españoles y americanos renacieron, se elaboraron planes de nuevas construcciones basadas en un modelo híbrido de impronta hispana y extranjera, se crearon escuelas modernas de enseñanza naval y se canalizó todo el esfuerzo administrativo y financiero en las nuevas secretarías, que suplantaron primero y eliminaron después a los pretéritos consejos. Teniendo en cuenta el carácter innovador de las reformas que se introducían lentamente, así como los cabildeos en la Administración entre la facción francesa y la italiana (3), durante la primera mitad del siglo XVIII se sucedieron los cambios en las Secretarías, y el trasvase de competencias entre unas y otras fue incesante, así como la fusión y separación alternativa de despachos, hasta que en la segunda mitad del siglo se aclaró el panorama organizativo-político del que dependían todos los negocios militares, financieros y políticos de la Casa de Borbón (4). Por lo que respecta a la Marina, para

(2) La influencia francesa en los orígenes de las reformas borbónicas, y en concreto las que conciernen a la Marina, están estudiadas en BAUDOT MONROY, María: *Julián de Arriaga y Rivera. Una vida al servicio de la Marina (1700-1776)* (tesis doctoral). UNED, Madrid, s.f., pp. 36-38.

(3) El impacto de las reformas en América y las luchas de facciones puede verse en KUETHE, Allan J.: «La política colonial de Felipe V y el Proyecto de 1720», en «*Orbis incognitus*». *Avisos y legajos del Nuevo Mundo*. Huelva, 2007, pp. 233-243; KUETHE, Allan J., y BLAISDELL, Lowell: «French Influence and the Origins of the Bourbon Colonial Reorganization», en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 71, núm. 3, 1991.

(4) Para una mejor comprensión de las reformas organizativas de los Borbones, véanse: ESCUDERO, J.A.: *Los Secretarios de Estado y del Despacho, 1474-1724*, 4 vols. Madrid, 1976; IDEM: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España. La Junta Suprema de Estado*, 2 vols. Madrid, 1979, e IDEM: «La reconstrucción de la administración central en el s. XVIII», vol. XXIX-1 de *Historia de España de Ramón Menéndez Pidal*. Madrid, 1985.

agilizar la gestión política y centralizar la toma de decisiones, la mayoría de las facultades del Consejo de Indias, exceptuando las judiciales, se repartieron entre las recién creadas Secretarías del Despacho de Guerra, Indias y Marina (5). Entre 1717 y 1735 la floreciente Marina estaba ya conformada definitivamente gracias a los esfuerzos de Patiño y a la introducción de la Intendencia de Marina, institución también de origen francés, con lo que se ensamblaba un mecanismo burocrático-financiero moderno y eficaz que sería la base de los éxitos venideros en materia naval.

Teniendo en mente la enorme importancia y la trabazón existente entre Marina e Indias, no es de extrañar que hasta 1776 los negocios de una y otra los asumiese una sola Secretaría. La Marina disfrutó desde entonces de una estructura independiente en lo burocrático y administrativo —pero no en lo económico, lo cual fue precisamente su talón de Aquiles durante toda la segunda mitad del siglo XVIII—, de suerte que las grandes líneas de su actuación las dictaba directamente el secretario del Despacho.

Origen y estructura de la fiscalización económica de la Marina

Uno de los objetivos primordiales de las reformas administrativas y económicas del siglo XVIII fue, indefectiblemente, la Marina. El poder naval estaba en el epicentro de la mayor parte de los cambios estructurales que se llevaron a cabo a lo largo de la centuria, en esencia porque todos eran conscientes del papel fundamental de la Marina en el sostenimiento de España como potencia de primer orden. La política naval emprendida durante el siglo XVII (descentralización administrativa y fiscal, multiplicidad de armadas, diversificación de modelos constructivos) había conducido a la virtual desaparición de España como potencia marítima a comienzos del siglo XVIII. Hacia 1694 las fuerzas navales españolas apenas contaban con diez navíos (6), lo que hizo inevitable que los franceses ocuparan Cartagena de Indias en 1697 con notable facilidad (7) y que desde 1700, ya con Francia de aliada, hubiera que recurrir a las flotas de Luis XIV para salvaguardar las rutas oceánicas. Incluso no sería exagerado decir que durante más de un decenio la Marina española estuvo estrechamente tutelada por la francesa, como demuestra el permanente recurso a su auxilio entre 1702 y 1714 para operaciones navales de todo tipo.

(5) El mejor estudio sobre el origen y desarrollo de la Secretaría de Marina en el siglo XVIII sigue siendo PERONA, Tomás: *Orígenes del Ministerio de Marina. La Secretaría de Estado y del Despacho de Marina, 1714-1808*. Madrid, 1998.

(6) HERNÁNDEZ ESTEVE, E.: «Administración y contabilidad en los buques de la Real Armada española. Ordenanza de 1735», en *Revista Memoria*, núms. 11 y 12. Archivo General de la Nación, Colombia, 2004, p. 6.

(7) Para un análisis de las causas navales que llevaron a la derrota en 1697, véase SERRANO, José Manuel: «Gasto militar y situados en Cartagena de Indias, 1645-1699», en *Cartagena de Indias en el siglo XVII*. Banco de la República, Cartagena, 2007, pp. 249-343.

Por consiguiente, era evidente que si el sostenimiento del imperio americano constituía una de las prioridades del reinado del monarca Borbón, no lo era menos la acuciante necesidad de revitalizar las rutas oceánicas por donde discurrían las riquezas españolas en ambos sentidos. La cuestión era cómo y cuándo se podría poner en marcha semejante intención.

Por fortuna, la victoria del Borbón supuso también el triunfo de un modelo que ya había mostrado sus bondades en la Francia del siglo xvii, y que no era sino aplicar a la Armada un programa de centralización organizativa y estructuración piramidal, visto que la yuxtaposición de intereses y la mezcolanza de ideas, programas e instrumentos de control propios de la España del xvii habían demostrado un nivel de ineficacia inigualable; ahora se probaba un modelo que había sido eficaz en un sistema político e ideológico esencialmente similar al español. El programa que se iba a emprender ahora necesitaba no solo ideas, sino también hombres, energía, entusiasmo y pragmatismo, algo de lo que, afortunadamente, no carecía España.

No fue difícil detectar alguno de los problemas heredados del anterior siglo. Hasta la llegada de los Borbones, los negocios de la Marina habían estado en manos de los Consejos de Indias y Guerra, lo que deparó no pocas frustraciones y enfrentamientos entre sus titulares acerca de cómo manejar los asuntos navales. Además, el Consejo de Hacienda tenía mucho que decir al respecto de la financiación de las armadas peninsulares (las americanas dependían exclusivamente de los fondos de allende el Atlántico), lo que incrementaba las fricciones burocráticas. La ineficacia de este sistema a tres bandas no se hizo perceptible hasta la segunda mitad del siglo xvii, cuando los enemigos de España se convirtieron en problemas de primera magnitud a causa de su fortaleza en los mares. Por consiguiente, la primera medida modernizadora de los asuntos navales consistió en vaciar de contenido a los antiguos consejos y traspasar sus poderes a una institución nueva con escasos precedentes en España: las Secretarías de Estado y del Despacho.

En la tarea de reestructurar institucionalmente los servicios armados de España (Marina y Ejército), el elemento central era la fiscalización de las actividades económicas. Por lo que respecta a la Marina, este fue el principal caballo de batalla y el eje que movió a diferentes personalidades a encontrar un modelo de gestión económica y administrativa realmente eficiente. Nada de lo que se emprendiera para mejorar los asuntos navales tendría sentido si no se hacía sobre la base de priorizar y optimizar los recursos económicos. Al fin y al cabo, el dinero era el núcleo de toda reforma, no solo en lo referente a la cuantía del mismo, sino fundamentalmente en la manera de canalizarlo y controlarlo en beneficio de todo el entramado naval. El edificio organizativo de la marina operaba multidireccionalmente y abarcaba una enorme cantidad de aspectos que dependían, para su correcto funcionamiento, de lo acertado que fuese el uso del dinero destinado al mismo. Por ese motivo, las reformas navales de inicios del siglo xviii tuvieron como objetivo primordial (incluso podría decirse que casi único) la reforma del modelo financiero y fiscal, sin cuya reestructuración nada podía funcionar bien.

Fue este aspecto decisivo del problema naval lo que llevó a dar, antes incluso de la creación de las Secretarías, y durante el transcurso de la Guerra de Sucesión, los primeros pasos hacia la centralización y fiscalización de los asuntos financieros de la Armada. La caótica situación de las armadas españolas de comienzos del siglo XVIII era consecuencia directa de la desorganización financiera de los astilleros, los asientos navales y el control de los gastos. No es por tanto insólito que se tardara poco en emprender decisivas reformas en este ámbito, todas ellas inspiradas, insoslayablemente, en el modelo francés. Esto hizo sentir el influjo del modelo del país vecino justo en el momento en que la debilidad española era más patente y por tanto más proclive era el país a la aceptación de métodos hasta entonces muy poco conocidos en él.

Así fue como en 1705 se creó la Junta de Restablecimiento del Comercio, con el fin de poner orden en el tráfico comercial con Indias, al tiempo que se trataba de implementar ventajas para los franceses (8). Esta Junta trató de interrelacionar las incipientes reformas de la Marina con los asuntos de Indias, habida cuenta el papel instrumental de la Armada en la defensa de los intereses comerciales atlánticos (9). Los inspiradores de este flamante órgano fueron los franceses Nicolás Mesnager y Ambrosio Daubenton (10), este último muy cercano a Jean Orry, quien, como consejero de Felipe V, había llegado a España en 1701 para racionalizar las finanzas militares de la monarquía hispana. La concatenación de hechos (y la innegable posición de privilegio que tenía la poderosa Francia frente a la debilitada España) llevó a la creación de la Intendencia de Marina, institución de honda raigambre en Francia pero desconocida hasta entonces en el universo naval hispano. Su primer titular sería Daubenton, cuyo nombramiento data del 6 de junio de 1705. Fue la primera medida de choque para aliviar la desorganización de la Marina.

La influencia francesa, en colaboración con la enérgica actuación de españoles como Bernardo Tinajero, fue decisiva una vez más para la defensa y consolidación de los intereses económicos y fiscales de la Marina. De hecho, la Junta de 1706 y el plan naval elaborado por Tinajero en 1713 hacían hincapié en la coordinación de dos factores esenciales. De una parte, el interés francés por implantar su visión centralista de los aspectos económicos, y de otra, el no menos obcecado interés de los españoles en ocuparse por sí mismos del gobierno económico de la Armada, y de hacerlo en conjunción con sus intereses monopolísticos de la Carrera de Indias. Como resultado de este forcejeo de intereses se decidió que el Estado debía cancelar el sistema de asientos, y la Corona, mantener por sí, sin intermediarios, las armadas, que dejarían de

(8) NAVARRO GARCÍA, Luis: *América en el siglo XVIII. Los primeros Borbones*. Rialp, Madrid, 1989, p. 212.

(9) CRESPO SOLANA, Ana: *La Casa de la Contratación y la Intendencia General de la Marina en Cádiz, 1717-1730*. Universidad de Cádiz, 1996, p. 66.

(10) Nicolás Mesnager y Ambrosio Daubenton, colaboradores del ministro francés de Comercio y Marina Jérôme de Pontchartrain, tenían experiencia en el comercio americano y habían sido enviados a España para formar parte de la Junta de Restablecimiento del Comercio, en la que debían reforzar la posición francesa. DAUBOT MONROY, María: *op. cit.*, p. 43.

financiarse por medio de las «averías» (11). Para ello era menester seguir una política adecuada de construcción y mantenimiento de navíos, proyecto en el que la Intendencia (como organismo gestor de intereses materiales) jugaba el papel decisivo y central.

En efecto, la Intendencia de Marina resultó ser trascendental para el futuro de la Armada en el siglo XVIII. Con ella se creaba una institución eficaz y centralizada cuya misión esencial era la reorganización y fiscalización de los asuntos económicos de la Marina de Guerra. Al tiempo, con la creación de la Intendencia Naval desaparecía la Veeduría General de las antiguas armadas, figura que había demostrado su inoperancia para controlar financieramente las diferentes escuadras peninsulares. Aunque Daubenton no recibió atribuciones específicas para ejercer su importante cargo, resultaba muy obvio que no las necesitaba en tiempo de guerra: su misión consistía en ejecutar en la Armada la misma labor fiscalizadora que Orry llevaba a cabo en el Ejército. Además, la Intendencia vio acrecentada su importancia y operatividad como institución fiscalizadora de los intereses de la Marina con la unificación de los cargos de intendente y de presidente de la Casa de Contratación. Con este esquema, los asuntos navales (desde el punto de vista financiero) quedaban fuertemente protegidos por los intereses (también navales) de la Casa de Contratación. El resultado fue que la Intendencia gaditana dispuso al mismo tiempo del control político y del económico de sus asuntos, que confluían piramidalmente al ser únicamente dependientes de la Secretaría de Marina. Esta idílica relación no se rompió hasta 1754, cuando los cargos de presidente de la Casa de Contratación y de intendente de Marina quedaron definitivamente separados.

Una vez concluida la Guerra de Sucesión, en 1713, y con Felipe V ya ocupando el solio español, se produjo una importante y acelerada secuencia de acontecimientos. Aunque la Intendencia de Marina pervivió, resultaba evidente la necesidad de completarla con una institución de mayor influencia que fuera capaz de ordenar la política naval, incluyendo los asuntos financieros. En este momento entran en juego las Secretarías del Despacho.

Con esta institución, a la vez administrativa, política y burocrática, los poderes antes en manos de los premiosos consejos pasaron a manos de los secretarios (ministros), quienes tenían vía directa con el monarca para resolver los asuntos más importantes (vía reservada), y al mismo tiempo gozaban de una amplia independencia mutua gracias a la clara y nítida delimitación de sus respectivas funciones. Como resultado de ello, las pesquisas, informes y reuniones permanentes entre los titulares de los antiguos consejos (que obligaban a interminables disputas para llegar a acuerdos) dejaron paso a un sistema dinámico, centralizado y fluido que otorgaba un enorme poder directo a los secretarios, quienes disponían a voluntad sobre los negocios que se les habían atribuido y podían recurrir (y recibir) directamente del rey las instrucciones pertinentes sin tener que pasar por los pesados cónclaves de antaño.

(11) CRESPO SOLANA, Ana: *op. cit.*, p. 64.

La Marina, desde luego, se vio fuertemente favorecida por este cambio. Apenas unos meses después de firmado el tratado de Utrecht (1713), que ponía formalmente fin a la disputa dinástica por el trono español, por real decreto de 30 de noviembre de 1714 se instituyó la Secretaría de Estado y del Despacho de Marina e Indias, dando así comienzo a una etapa de cumplidas y profundas reformas administrativas y financieras en el ámbito de la Marina. La consecuencia inmediata fue la unificación de las diferentes armadas peninsulares y la creación, oficialmente, de la Marina de Guerra española del siglo XVIII. La unificación de los asuntos de Marina y de Indias, que quedaban en manos de un único secretario, indicaba la importancia vital (en aquel momento) de hacer confluir bajo un solo bastón (y espada) los asuntos que permitían establecer y mantener sólidamente fusionados ambos hemisferios. La Armada moderna, que iniciaba así su andadura, quedaba de esta manera inextricablemente ligada a la tarea de restablecer las rutas oceánicas con el imperio ultramarino, que habría de ser su razón de ser. Aunque es cierto que un año más tarde (por RD de 28 de abril de 1715) la Secretaría de Marina se incorporó a la de Guerra, esta separación fue muy breve. En efecto, por real decreto de 14 de enero de 1721 la Secretaría del Despacho de Marina en Indias fue nuevamente creada, para no volver a separarse hasta 1754.

El primer titular de la Secretaría de Marina e Indias fue Miguel Fernández Durán, quien disponía de plenos poderes sobre los asuntos navales, incluyendo las instrucciones específicas del intendente de Marina bajo su mando. En el otoño de 1715 Fernández Durán (ahora con los negocios de Marina y Guerra unidos) envió al nuevo intendente de Marina con sede en Cádiz, Francisco de Varas y Valdés (que había sustituido a Daubenton en enero del mismo año), órdenes específicas sobre sus funciones en estos términos:

«...perpetua donde queden radicadas las noticias para siempre como veeduría y contaduría compuesta por cuatro o seis oficiales diestros en la cuenta y razón de los sueldos de toda la gente de mar, distribución de raciones, caudales, almacenes, gastos de carena, oficiales y marineros, navíos que son del Rey, y últimamente todo lo demás dependiente de esto, con un tesorero que residirá en Cádiz a la orden del Intendente para recibir y distribuir con su intervención todos los caudales que se destinasen a Marina» (12).

Con estas instrucciones precisas se ponían los cimientos para la moderna fiscalización económica de la Armada mediante un simple pero efectivo sistema piramidal de control administrativo y gestión fiscal. Así, desde la cúspide, representada por el secretario del Despacho, hasta el tesorero y los comisarios de Marina, que formaban el escalón más bajo del nuevo sistema, todo estaba firmemente controlado, desde el punto de vista de la gestión material y financiera, por la figura del intendente.

(12) Cít. en FERNÁNDEZ DURO, C.: *Historia de la administración de la Armada y de la organización del Cuerpo Administrativo, 1325-1717*. AMN, 1949, doc. 13.

Sin embargo, Varas no dispuso de tiempo suficiente para emprender tan importante labor, ya que el 28 de enero de 1717 entró en escena la imponente figura de José Patiño. Efectivamente, el nombramiento de este como intendente general de Marina, superintendente del Reino de Sevilla y presidente de la Casa de Contratación supuso un punto de inflexión (y a la vez de arranque) en el conjunto del proceso reformista que estaba afectando a la Marina. Las atribuciones que recibió Patiño fueron enormes, y en gran medida vaciaban de contenido algunas de las funciones más destacadas de la Casa de Contratación justo dos meses antes de que esta fuese trasladada (provisionalmente) a Cádiz (13). Ahora la figura del intendente era omnímoda, en especial en los asuntos referentes a «la fábrica de bajeles, su carena y composición, provisión de víveres, compra de pertrechos, razón del consumo, cuenta y razón de la distribución de los caudales que se emplearen en estos fines y en la paga de la gente de mar y guerra, así de Armadas y Escuadras, como de navíos sueltos» (14). Las funciones materiales y económicas estaban tan nítidamente establecidas y centralizadas en su persona, que ante Patiño no se interponía ningún obstáculo legal para emprender la enorme y privilegiada tarea, aún incipiente, de reedificar el derruido solar de la Marina. La estructuración de la Intendencia tal cual la había recibido Patiño convertía a esta institución en el pilar de la Secretaría del Despacho, dejando a esta prácticamente con las funciones de dirección y planificación general de la política naval, así como de los nombramientos más destacados.

Fruto de esta concentración de poder fue el nacimiento, el 1 marzo de 1717, de la Comisaría de Ordenación y Contaduría Principal de Marina, con sede en Cádiz, la primera gran decisión administrativa y de gestión de Patiño tras su nombramiento. Por primera vez en la historia naval española, todos los recursos (materiales, económicos y de personal) quedaban férreamente concentrados en un único organismo bajo la supervisión directa del intendente general. De esta manera nacía también, en la práctica, el llamado Cuerpo del Ministerio de Marina, que representaba toda la jerarquía burocrática y de fiscalización de los recursos materiales de la Armada que estaban bajo el control del comisario ordenador (director de la Comisaría de Ordenación y Contaduría Principal de Marina), así como de todos sus empleados y subordinados. Bajo la supervisión de este comisario ordenador se situaban el contador principal de Marina y el tesorero general, de los que dependían un número variable de funcionarios con atribuciones muy específicas, como los comisarios de marina, contadores, guardalmacenes, etcétera.

(13) DONOSO CORTÉS, Rafael: *Una contribución a la historia de la contabilidad: análisis de las prácticas contables desarrolladas por la tesorería de la Casa de la Contratación de las Indias de Sevilla (1503-1717)*. Universidad de Sevilla, 1996, pp. 112-113.

(14) PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, C.: «La fiscalización económica en la Marina española del siglo XVIII», en *La Hacienda militar, 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*. Madrid, 2002, p. 315.

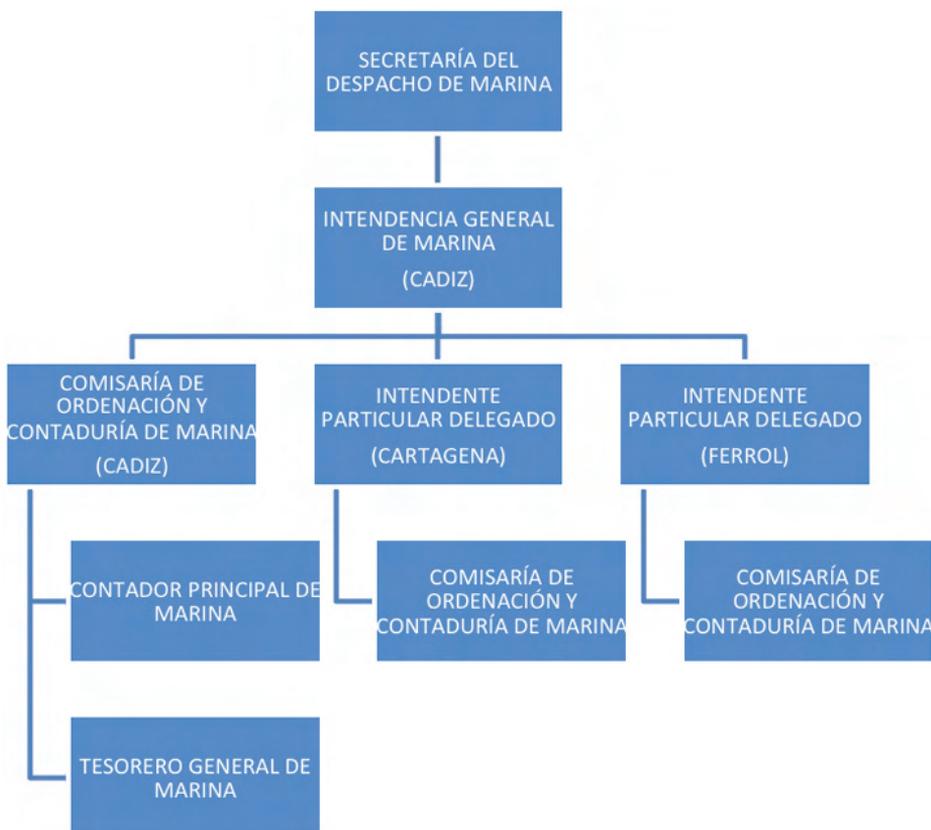
Esta estructura se duplicó para los otros dos arsenales de la Península (Ferrol y Cartagena) a través de la figura del intendente particular, delegado del intendente general, quien disponía a su vez de su propia Comisaría de Ordenación y Contaduría, con una jerarquía similar a la de la sede principal, que siguió siendo inevitablemente Cádiz. Aunque formalmente ambos departamentos no fueron creados hasta 1727, se había ya previsto la fiscalización de los asuntos materiales de la Marina sobre la base del modelo de 1717 que, mediante la figura del intendente delegado, mimetizaba una estructura fuertemente jerarquizada pero a la vez clara y sin mezcla de funciones.

Paralelamente surgió también en 1717 el llamado Cuerpo General de la Armada, integrado por todos los oficiales de guerra de la Marina y que componía el apartado puramente militar del organigrama creado desde la Secretaría del Despacho. Sin embargo, la fiscalización y control de los gastos de la Marina, así como todas las responsabilidades de construcción y aprovisionamiento naval, dependían única y exclusivamente del Cuerpo del Ministerio, es decir, de la Intendencia General y de Cádiz en cuanto sede principal de la Comisaría de Ordenación y Contaduría Principal de Marina. Como es lógico, pronto surgieron roces entre ambos brazos de la Marina (el económico y el de oficiales), en esencia porque a los oficiales de los navíos no les agradaba la idea de tener que soportar el ojo fiscalizador de los comisarios de Marina y de los contadores, quienes por imperativo legal debían ir siempre a bordo para llevar «cuenta y razón» de los gastos dimanados. Por regla general, y a causa de la propia idiosincrasia de sus responsables, tanto Patiño como sus continuadores naturales (Campillo y Ensenada) favorecieron al Cuerpo del Ministerio en perjuicio del General: resultaba obvio que para ellos la financiación y buena organización de los recursos materiales de la Marina constituían la verdadera base sobre la que debía descansar una potencia naval sólida.

Por consiguiente, en 1717 se puede ya vislumbrar una estructura jerárquica muy clarificada del apartado financiero y material de la renacida Armada española. Este es su esquema general.

Patiño, en su afán por completar las medidas de 1717, no se detuvo en la mera aplicación de sus principios rectores de centralización y eficiencia. De hecho, el proceso de reformas burocrático-administrativas en la Marina era paralelo al iniciado en instancias superiores. No es casualidad que, justo un mes después de la creación de la Comisaría de Ordenación y Contaduría Principal de Marina, se publicara el decreto que establecía las funciones específicas de la Secretaría del Despacho Universal de Guerra y Marina, órgano inmediatamente superior al cargo de Patiño. El real decreto de 2 de abril confería a la Secretaría amplios poderes en lo tocante al control de los recursos materiales de la Armada, pero dejaba completamente abierta la manera en que debía implementarse tal atribución. La implementación de este control financiero y material recaía, justamente, en los hombros de Patiño y la reglamentación por él inspirada. Patiño, consciente de la necesidad de crear una reglamentación nueva que delimitara funciones sin menoscabo de la eficacia operativa, dispuso en 1720 las «Ordenanzas que han de observar el Intendente General de la

ESTRUCTURA DE LA JERARQUÍA FISCALIZADORA DE LA ARMADA, 1717



Marina, los Contadores, Comisarios y Oficiales a sueldo», que continuaba fiel a los principios inspirados por el intendente general en lo tocante a establecer un cuerpo legal que sentara las bases sobre las que operar cualquier cambio en la Marina. Aunque emanada de la Secretaría del Despacho de Guerra y Marina, es muy verosímil que el propio Patiño hubiera participado de una u otra forma en su elaboración. Nos inclinamos por esta hipótesis a causa de dos factores esenciales. En primer lugar, Patiño había ya aprobado con fecha de 16 de junio de 1717 la «Instrucción sobre diferentes puntos que se han de observar en el Cuerpo de la Marina de España, y ha de tener fuerza de Ordenanza hasta que su Majestad mande publicar las que inviolablemente deberán practicarse», norma que, aunque establecía la jerarquía de oficiales sin hacer referencia al control económico, mostraba ya claramente signos del interés del intendente por una reglamentación extensa y articulada que evitara las fricciones entre diferentes estamentos de la Armada. En segundo lugar, las Ordenan-

zas de 1725, emanadas del propio Patiño, son muy similares a las de 1720, hasta el punto de que no modificaban sustancialmente ni el espíritu ni la letra de sus apartados más significativos. Teniendo en cuenta la personalidad de Patiño y su propensión natural hacia la reglamentación, no parece muy probable que imitara o copiara los principios inspiradores de otro. ¿Acaso es una mera coincidencia que en 1726 la persona que más había hecho por la Marina desde el punto de vista jurídico, administrativo y organizativo ascendiera al máximo órgano fiscalizador de la Armada?

En definitiva, las Ordenanzas de 1720 constituyeron el referente que debían seguir los funcionarios responsables del Cuerpo del Ministerio, centrándose con rigor en el establecimiento de funciones específicas para cada rango. Patiño dispuso ahora de un cuerpo homogéneo y perfectamente delimitado, pues consideraba, con razón, que la Marina debía construir la casa desde los cimientos, y estos cimientos eran la fiscalización y control completo del ramo material, fiscal y financiero. Por primera vez, la Marina podía ejercer una completa intervención sobre sus propios asuntos económicos, gracias a dos aspectos destacados en el propio articulado. Por una parte, se establecía una clara diferenciación entre las materias de Marina y las de otros ramos, sobre la base de una delimitación de funciones de todos y cada uno de los cargos que tenían responsabilidades en la fiscalización económica naval. Por otro lado, la Intendencia de Marina quedaba sujeta única y exclusivamente a la Secretaría de Marina en lo tocante a la rendición de cuentas y manejo de los fondos provenientes de la Secretaría de Hacienda, quedando esta relegada, en última instancia, a la fiscalización de las cuentas de Marina a posteriori.

Este asunto es trascendental para la historia fiscal y financiera de la Marina en el XVIII. Uno de los aspectos más controvertidos de las fuerzas navales del siglo anterior había sido la multiplicidad de canales de distribución de los recursos financieros, así como la descentralización institucional a través de la cual debían suministrarse los aspectos materiales. La competencia (a veces feroz) entre organismos y personal hizo que la pugna por el control del dinero destinado a las fuerzas navales estuviera en el epicentro de los problemas de antaño. Ahora, también por primera vez, la fiscalización y el control autónomo de los recursos materiales se desgajaba de la institución que los proporcionaba. Por un lado, la Secretaría de Marina, mediante la imponente figura del Intendente General, era la única responsable de cómo debía gastarse el dinero que recibía de la otra gran Secretaría, la de Hacienda. Esta última suministraba los recursos, pero eran los órganos propios de la Marina (en concreto su Cuerpo del Ministerio) los que decidían en primera y última instancia la manera en que se utilizaban. Teniendo en cuenta la tradicional rivalidad entre organismos de gestión burocrática (sin duda heredada de la etapa de los Austrias), resulta muy evidente que a los funcionarios y responsables de Hacienda no gustó esta autonomía de la Marina. Esa misma tradición había dejado en manos de los fiscalizadores de Hacienda el control casi absoluto tanto sobre el dinero enviado como sobre su uso inmediato. Ahora, apenas veinte años después de la implantación del racionalismo y el centralismo

borbónico, esa misma rivalidad se hacía nuevamente patente, máxime si se tiene en cuenta las enormes sumas destinadas a Marina, cuyo control se negaba a perder Hacienda.

De hecho, la pugna no tardó en llegar. Ya en 1721, el marqués de Campo-florido, en aquel entonces secretario del Despacho de Hacienda, trató de reunir las cuentas de Marina y Guerra a través de la Tesorería General de Guerra, instrumento creado por Orry para centralizar el gasto militar y que paulatinamente suplantó a la Tesorería General. Patiño se opuso con vehemencia, pues estimaba (con bastante sentido común) que esa era justo la función esencial de la Intendencia General de Marina y, más concretamente, de la Comisaría de Ordenación y Contaduría. En el fondo, el intendente defendía a ultranza y sin disimulo un sistema de control fuertemente centralizado que daba a la Marina una completa independencia en su ramo más vital, el de los gastos navales; al fin y al cabo, él había sido el inspirador del procedimiento y no estaba dispuesto a ceder el control de las finanzas a un organismo que poco o nada sabía de los intereses y necesidades reales de gasto de las fuerzas navales. Finalmente, Felipe V actuó con prudencia y no permitió fiscalizar las cuentas de la Armada hasta que estas hubieran sido presentadas al tesorero general de Marina y fiscalizadas debidamente por él (15).

El triunfo de Patiño en este trascendental asunto fue duradero, pues la Marina nunca perdió el control sobre la fiscalización de su actividad económica hasta 1798, en que, trágicamente para los intereses de la Armada, la administración financiera pasó a la Secretaría de Hacienda.

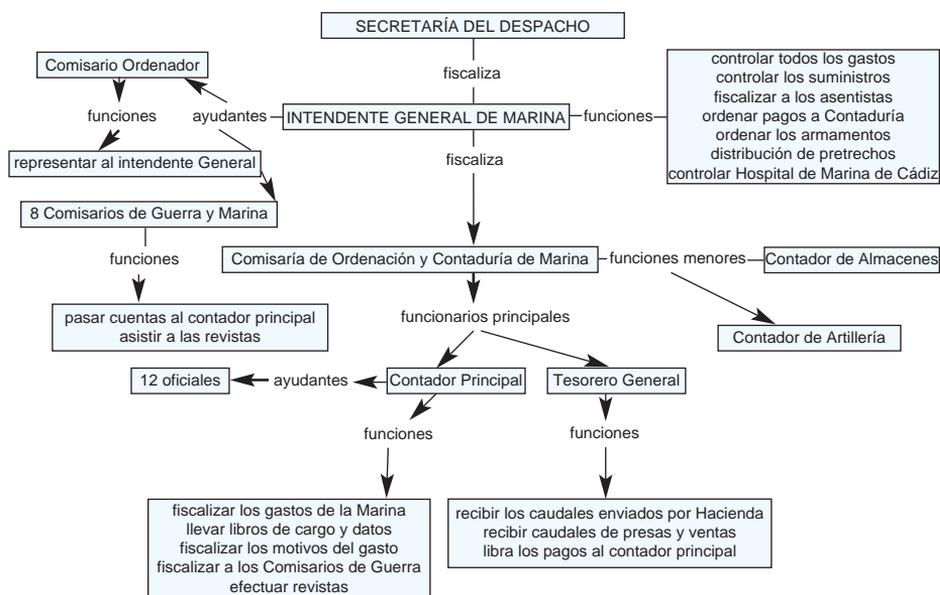
Así las cosas, las Ordenanzas de 1720 dibujaban un cuadro nítido y esclarecedor de lo que Patiño deseaba hacer con la Marina. El esquema era tan nítido que no había lugar a equivocaciones en cuanto a lo que debía hacer cada funcionario del Cuerpo del Ministerio. El esquema inferior muestra la sólida base sobre la que se asentó el robusto edificio que empezaba a tomar forma.

La separación de la Secretaría de Marina de los asuntos de Guerra para unirse nuevamente a Indias en 1721 tuvo un efecto enormemente beneficioso para los intereses de Patiño y de la propia Armada. La creación, ya definitiva, de una gran Secretaría del Despacho de Marina e Indias ponía los intereses navales justo en el epicentro de su razón de ser: la defensa de las posesiones ultramarinas. Al mismo tiempo, evitaba un eventual conflicto de intereses con el Ejército, cuyas cuentas, como se ha visto, dependían de la poderosa e influyente Secretaría de Hacienda. El divorcio proporcionaba a la Marina una completa y real independencia para la gestión de sus recursos económicos, y alejaba cualquier tentación de Hacienda por volver a insistir en controlar sus balances.

Fruto de esta libertad de acción fue el decreto de propia mano de Patiño de 1 de enero de 1725 que promulgaba las «Ordenanzas e Instrucciones generales formadas de Real Orden de lo que se debe de observar por los Intendentes

(15) PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, C.: *op. cit.*, p. 325.

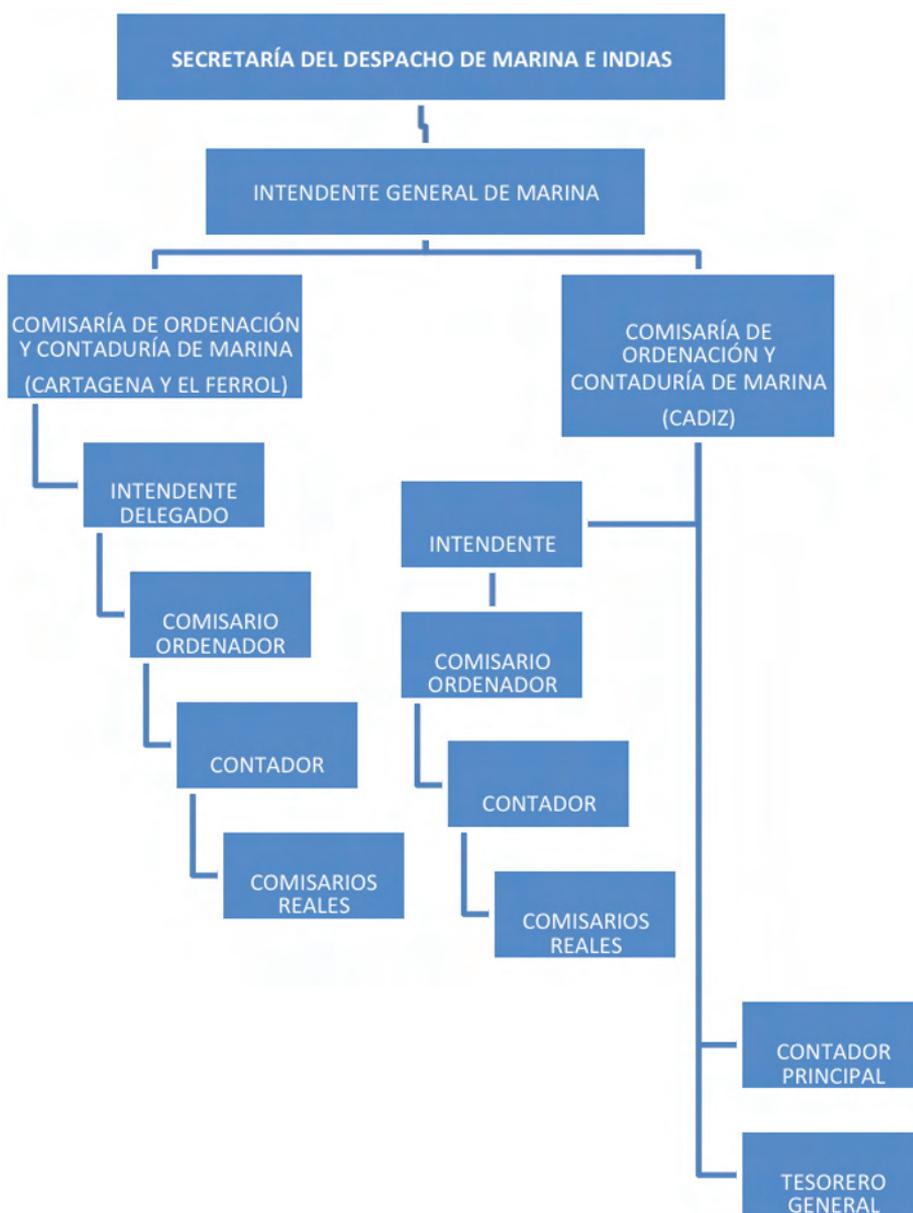
ESTRUCTURA DE LAS FUNCIONES EMANADAS DE LAS ORDENANZAS DE 1720



y demás Ministros de Marina y dependientes del Ministerio de ella, según lo respectiva al empleo y encargo de la Real Hacienda y cuenta y razón de ella». Compuestas por 31 extensos capítulos, estas ordenanzas suponían un paso más en la elaboración (muy al gusto del intendente general) de un cuerpo jurídico completo y perfectamente delimitado cuyo núcleo era el desarrollo del Cuerpo del Ministerio, y con él, sus funciones de fiscalización económica y contable. A efectos prácticos, venía a sustituir las disposiciones de 1717 y 1720, completándolas y ampliándolas. El texto fijaba con una claridad rayana en la vehemencia burocrática la absoluta libertad de ejecución de los gastos navales y su fiscalización al margen de cualquier otra instancia que no estuviera inserta en el organigrama. El peso, como no podía ser de otra forma, recaía en la omnipresente y poderosa figura del Intendente General, aunque la ejecución de las funciones específicas de gestión económica estaba fuertemente jerarquizada y en manos de oficiales específicos con gran poder de actuación.

Desde ese año 1725, y gracias a estas ordenanzas, el poder y la influencia del Cuerpo del Ministerio sobre la gestión económica de la Marina se prolongó hasta bien entrado el siglo XVIII, poder que se incrementó *de iure* a partir de 1727, cuando se crearon oficialmente los departamentos de Ferrol y Cartagena, con lo que la reglamentación de Patiño se hizo extensiva también a estos arsenales. Aunque estas instrucciones eran sumamente detalladas en orden a la fiscalización, el intendente general no se detuvo ahí, pues durante los dos siguientes años continuaron viendo la luz reales órdenes e instrucciones

ESTRUCTURA DEL CUERPO DEL MINISTERIO TRAS LAS ORDENANZAS DE 1725



complementarias de aquellas que trasladaban el poder de los oficiales del Cuerpo del Ministerio hasta los mismos navíos y la dirección técnica y admi-

nistrativa de los arsenales. De esta forma, no solo la mera gestión estaba fuertemente jerarquizada y controlada por la Intendencia General, sino que también abracaba todos y cada uno de los elementos que tenían relación directa con el poder naval: construcciones, suministros, traslados de vituallas, materias primas y fiscalización a bordo caían también bajo la responsabilidad de la mano de Patiño.

Como colofón a una década al servicio de la Marina, en 1726 Patiño fue nombrado nuevo secretario del Despacho de Marina en Indias, brazo político y administrativo de toda la Marina. Este nombramiento lo colocó ante la posibilidad cierta de controlar completamente los destinos de la Armada, pudiendo ya de una forma directa dirigirse a sus «colegas» de otras Secretarías de tú a tú.

La remisión de los recursos económicos que desde entonces manejaba la Secretaría de Marina e Indias para los asuntos navales era, como se ha dicho, competencia de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, el Departamento de Cádiz pronto empezó a nutrirse de los fondos ingresados directamente de América, que eran canalizados a través de la Depositaria de Indias, sita también en Cádiz. Esto no suponía una variación del canal de financiación prefijado sino que, por el contrario, entrañaba una optimización del mismo. La dependencia de la Depositaria a la Tesorería General (a la que debía remitir fondos) hacía innecesario (y absurdo) el envío del dinero a Madrid para ser fiscalizado por Hacienda y, posteriormente, ser remitido otra vez a la Intendencia de Cádiz. En su lugar, la propia Depositaria remitía al intendente gaditano el numerario que previamente había sido aprobado por Hacienda como parte de su presupuesto anual. Al margen de esto, también de esta oficina económica salían las frecuentes demandas gaditanas de gastos extraordinarios, previa autorización de Tesorería General. El beneficio para el astillero de Cádiz fue inmediato, ya que disponía de unos recursos líquidos casi anuales que proveían directamente de Indias y de los que, por regla general, hacía uso de inmediato. Por añadidura, la ubicación en el mismo lugar de la caja suministradora del dinero (Depositaria) y de la fiscalizadora (Intendencia de Marina) hacía más ágil la contabilidad, control de ingresos y gastos, así como la elaboración de los presupuestos, que debían ser aprobados por Hacienda. El impacto para la importancia de Cádiz como gran astillero peninsular no se hizo esperar. Cádiz obtuvo la primacía constructiva y la preponderancia como principal centro gestor de los asuntos navales de España antes que ningún otro astillero, posición de privilegio que tardaría decenios en perder, circunstancia que convirtió a La Carraca en el primer y más importante arsenal ilustrado español durante buena parte del siglo XVIII (16).

Las intendencias y arsenales de Cartagena y Ferrol se nutrieron de recursos financieros también cercanos, en concreto de los resultados líquidos de buena parte de las rentas de las zonas geográficas más próximas (17). Sin embargo, la

(16) El mejor trabajo sobre este astillero es el de QUINTERO GONZÁLEZ, José: *La Carraca. El primer arsenal ilustrado español, (1717-1776)*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

(17) MERINO, José P.: *La Armada española en el siglo XVIII*. Madrid, 1981, pp. 130ss.

capacidad de aportación dineraria sobre bases impositivas de rentas cercanas fue agotándose a medida que ambos astilleros aumentaban su capacidad constructiva y su importancia como centros de abastecimiento, carena y operaciones navales. Esto llevó a ambas intendencias a una dependencia creciente del canal jurídicamente establecido, es decir, los fondos provenientes de la Secretaría de Hacienda. Hasta bien entrado el siglo XVIII, esta situación (en comparación con Cádiz) no les favoreció desde el punto de vista de las aportaciones pecuniarias, pero lentamente se fue modificando hasta igualarse con la posición de cierto privilegio que había ostentado Cádiz gracias a los cercanos e importantes recursos de la Depositaria. Este cambio se produjo al modificarse la dependencia a la que estaba sujeta la Depositaria. Hasta 1751, este organismo dependía exclusivamente de la Casa de Contratación, de la que hacía las veces de Tesorería. Sin embargo, desde el 1 de julio de 1751 esta situación se alteró significativamente, al trasladarse el control directo de la Depositaria de la Casa de Contratación a la Secretaría de Hacienda (18). De resultas de ello, la Intendencia de Cádiz perdió paulatinamente su posición de privilegio, que fue basculando cada vez más hacia los otros departamentos marítimos, que vieron como tanto los presupuestos navales como las órdenes sobre la ejecución de los mismos procedían por igual de la Secretaría de Hacienda.

La época de Patiño al frente de la Secretaría de Marina (1726-1736) ha sido considerada, con razón, una de las más pujantes y beneficiosas para la Armada. El tejido jurídico-administrativo hilvanado por Patiño fue la causa fundamental de que en el apartado fiscal y económico de los asuntos navales se asentaran unas bases sólidas. Gracias a ella, el número de navíos al final de su mandato era cuatro veces superior al de tan solo dos décadas antes. La solidez del edificio construido alrededor del Cuerpo del Ministerio permitió una mejor canalización de los recursos y la puesta en marcha de los otros dos grandes astilleros peninsulares: Ferrol y Cartagena. Los resultados constructivos (el fin último de toda la reforma económica) no se hicieron esperar, y los tres astilleros gozaron (por lo general) de amplios recursos dinerarios.

El cambio en la Secretaría de Marina en 1737 por el marqués de Torrenueva (1737-1739) y la creación del Almirantazgo ese mismo año no supusieron cambios drásticos ni giros bruscos de la ingente obra iniciada por Patiño. De hecho, tanto Torrenueva como su sucesor en la Secretaría, José de la Quintana (1739-1741), fueron figuras intermedias y de tránsito entre Patiño y uno de sus continuadores naturales, José del Campillo (1741-1743), figura esencial para comprender la definitiva cristalización de las reformas económicas de la Marina.

En este periodo de transición lo único realmente destacable fue la imbricación del Almirantazgo en el organigrama de la Secretaría de Marina. Esta institución no gozaba en España, ni mucho menos, de la tradición que arrastraba en Inglaterra, donde era el verdadero baluarte de la política en relación con la

(18) BARBIER, Jacques A.: «Towards a new chronology for bourbon colonialism: the “Depositaria de Indias” of Cádiz, 1722-1789», en *Ibero Amerikanische Archiv*, año 6, núm. 4, 1980, p. 337.

Armada, en el que descansaba tanto el diseño de la estrategia naval como el control financiero. Su creación tras la muerte de Patiño puede dar algunas pistas sobre su verdadera naturaleza y objetivos. La obra del predecesor de Torrenueva había tenido por objeto la separación clara entre el diseño y la planeación de los factores navales que debían regir los designios de la Marina (Secretaría) y el control y gestión de los recursos de la misma (Intendencia General). El propósito de incrustar en esta pirámide de poder y funciones, muy nítidamente delimitadas, la institución del Almirantazgo no está claro hoy en día, como tampoco lo estuvo en su momento. En principio, la creación de la figura del Almirante General, y muy especialmente de la Junta del Almirantazgo (donde descansaba el poder realmente decisorio), parece que obedecía más a un interés político que al celo en pro de los intereses de la Marina. Destacable a este respecto es el hecho de que el Almirantazgo nunca tuvo acotadas con nitidez sus funciones. Aunque en diciembre de 1737 se promulgaron unas instrucciones generales sobre los asuntos políticos y económicos que afectaban a esta institución, lo cierto es que su contenido solo hacía referencia a ciertos aspectos de control de la gestión que los comisarios de Marina tenían asignada en los tres departamentos navales. El texto subrayaba y aumentaba el poder fiscalizador del comisario ordenador (como subdelegado del intendente del departamento) en todo lo relativo a la cuenta, razón, control y fiscalización de la construcción y mantenimiento de navíos. Sin embargo, ello no suponía ninguna modificación esencial de las Ordenanzas de 1725 (obra de Patiño), que articulaban perfectamente el entramado de control económico de la Armada.

Si se entiende la disputa que mantenían el Cuerpo del Ministerio (órgano económico-fiscal) y el Cuerpo General (órgano político), es más entendible la creación del Almirantazgo, que en sustancia no era sino un cortafuego entre el poder de la Secretaría de Marina y la práctica independencia gestora de que gozaba el intendente general. No es en verdad muy lógico injertar una institución con escasa raigambre en la Marina sin darle una verdadera y clara función, a menos que obedezca a un intento de mitigar el poder que tenían las instituciones que, en ambas direcciones, trataban de disputarle la preeminencia. No es por ello extraño que la Secretaría se encontrara incómoda con la aparente función centralizadora del Almirantazgo, máxime cuando el secretario de Marina era el encargado de unificar todos los aspectos navales. De la misma manera, la Intendencia veía en esta institución un rival que jugaba a fiscalizar la labor gestora del intendente (su única razón de ser) al tiempo que coqueteaba con el poder. Por tanto, no es insólito que solo once años después de su creación, en 1748, el entonces marqués de Ensenada (secretario de Marina desde 1743) eliminara la molesta e insípida institución del Almirantazgo, precisamente (o tal vez por ello) después de haber ocupado un importante papel en su junta durante algunos años. Con su desaparición, la Secretaría recuperaba, de facto, su independencia, autonomía y plena competencia en los asuntos de la Marina (19).

(19) PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, C.: *op. cit.*, p. 340.

El giro de la política económica y fiscal en la segunda mitad del siglo XVIII

Los años del marqués de Ensenada al frente de la Secretaría de Marina e Indias (1743-1754) marcaron un punto de inflexión en lo referente a la consolidación de los aspectos económicos en manos del secretario y de los diferentes intendentes de Marina. Proveniente del Cuerpo del Ministerio, y fiel seguidor de las ideas de Patiño, Ensenada puso freno a las aspiraciones de los militares profesionales (los miembros del Cuerpo General) en su disputa por controlar la economía naval. Probablemente comprendió mejor que nadie que una Armada de poderío creciente y cada vez más cerca de la pujanza naval inglesa debía cimentar su fortaleza en el ramo económico. Al fin y al cabo, era el dinero el asunto clave y primordial que haría fuerte a la Marina, y no la dirección política y militar de sus asuntos fiscales.

La visión política de Ensenada se plasmó desde su llegada al gobierno de los asuntos navales en 1743 y se vislumbró rápidamente como una continuación de la acción anterior de hombres como Patiño o Campillo, que vieron en el resurgir de la Armada un requisito insoslayable para preservar el imperio español. En este sentido, Ensenada fue un poco más allá, pues supo apreciar las dificultades del complicado sistema comercial español para adaptarlo a las necesidades de la política exterior. Probablemente advirtió mejor que nadie los diferentes aspectos que se entrelazaban en el tablero internacional, y que pasaban, paradójicamente, por un aumento de los recursos internos. Así, Ensenada intentó y consiguió mejorar los recursos fiscales, que esencialmente iban a ser canalizados hacia el Ejército y la Marina, dando prioridad a esta última, y dejó que América dispusiera de recursos suficientes para su propia defensa. Al respecto, es cierto que no disponía tampoco de muchas más opciones, pues América quedó casi cortocircuitada durante la guerra contra Inglaterra de 1739 a 1748, pero ayudó con una política serena y planificada a permitir que las colonias no fueran únicamente un lugar de drenaje de plata hacia España, sino una pieza fundamental en sus ideas de política exterior fuertemente conectadas con su ambicioso plan naval.

Ensenada percibió, por consiguiente, una necesidad y una virtud en los tiempos tranquilos (20), mientras aplicaba una política basada esencialmente en el rigor fiscal y la buena distribución del numerario. Los éxitos empezaron a verse pronto, pues hacia 1748 España había reconstruido una Marina, cuando cincuenta años antes literalmente carecía de navíos capaces de transportar con seguridad la plata americana. Pese a todo, el planteamiento *ensenadista* no dejaba de ser arriesgado. Ya se vio cómo Alberoni tuvo que ser «sacrificado» tras la inesperada derrota del cabo Pesaro, y la Guerra de los Nueve Años no iba a ser una excepción. La obra de Patiño y Campillo fue puesta a prueba. Los éxitos se sucedieron, y la guerra, en términos militares, se puede calificar de exitosa para las armas españolas. Sin embargo, España perdió muchos

(20) GÓMEZ URDÁÑEZ, José Luis: *El proyecto reformista de Ensenada*. Milenio, Lleida, 1996, p. 210.

buques, demasiados, sin obtener en contrapartida una victoria decisiva en el mar, lo que propició incluso las críticas de un Carvajal que, tras el fracaso de los encuentros navales cerca de La Habana en 1748, había dicho: «Reniego de Marina que tan malamente nos ha servido en una guerra de mar, habiendo consumido millones sin término y perdido vasos por insostenible transpiración» (21).

Estos hechos no disminuyeron el interés de Ensenada por seguir adelante con su plan de rearme naval. Consciente de la dificultad de sostener a un tiempo el Ejército y la Marina, decidió con acierto volcar todo su interés en el mar. Aunque no dejó a un lado sus inquietudes en Europa, sabía muy bien que una potencia colonial como España necesitaba ante todo una marina de guerra capaz de sostener las rutas y mantener abiertos los cauces que conducían a la Península la plata americana. En su Representación de 1751 ya advertía del riesgo de que los enemigos, más poderosos en el mar, cortaran las rutas oceánicas, lo cual taponaría la afluencia de los recursos indianos hacia la metrópoli y consumiría enormes cantidades en América (22).

Resultaba evidente que en la médula de todo estaba el dinero, preocupación máxima de Ensenada para acometer sus reformas y su ambicioso proyecto naval. La creación del Real Giro en 1749 vino en su ayuda, pues aunque en esencia fue creado por el ministro para sufragar las deudas en el extranjero, le permitió, por otra parte, disponer con más quietud de los fondos americanos. Además, siempre tuvo muy en cuenta el papel estratégico de América en su pugna contra Inglaterra, y conocía perfectamente la importancia de México y La Habana por diferentes razones. México, por ser el corazón desde el que bombear el perentorio numerario, tanto hacia el Caribe como hacia España, y La Habana, por su larga tradición naval y sus excelentes bases para una ulterior fase de fomento constructivo. Ensenada fue el primero de los grandes pilotos de los destinos de la Armada que percibieron la necesidad de vincular los recursos de la Marina con el dinero americano y que advirtieron las posibilidades de financiación local que emanaban del sólido eje México-La Habana. Aunque los astilleros peninsulares aumentaron en importancia con respecto a la primera mitad de siglo, es ahora, con el riojano, cuando América alcanzará plena madurez en los asuntos navales, gracias a los recursos fiscales provenientes de México, que en gran medida se desviaban a La Habana para ya no salir de allí.

Por consiguiente, con Ensenada se produjo un desdoblamiento del control y fiscalización económica de la Marina, pasando América (y más significativamente La Habana) lentamente a ser epicentro de recursos financieros de

(21) Carvajal a Huéscar, 25 de diciembre de 1748. Cit. por OZANAM, Didier: *La diplomacia de Fernando VI. Correspondencia reservada entre don José de Carvajal y el duque de Huéscar, 1746-1749*. Madrid, 1975, p. 422.

(22) OZANAM, Didier: «Representación del marqués de la Ensenada a Fernando VI (1751)», en *Cuadernos de Investigación Histórica*, núm. 6. Madrid, 1982, p. 80.

autogestión, mientras la Península padecía a ritmo creciente la inveterada escasez de numerario, algo que se hizo especialmente patente a finales de siglo.

Pero, aunque Ensenada contaba con un plan definido, energía suficiente y cierto apoyo entre los demás responsables políticos, el nuevo rey, Fernando VI, tras su subida al trono en 1746 no dio muestras precisamente de una ferviente iniciativa. Tímido, ensimismado y extremadamente religioso, Fernando VI fue, al menos en los primeros años de su reinado, un freno para Ensenada. El ministro tuvo que insistir en numerosas ocasiones para que Su Majestad aprobara con rapidez sus planes. El tiempo era muy importante en medio de una carrera en la que Inglaterra ni mucho menos se quedaría de brazos cruzados. Esas dudas regias, y la guerra, fueron sin duda elementos que influyeron en que durante los primeros años del gobierno de Ensenada las reformas no se aceleraran como convenía.

Pero al fin el plan se puso en marcha. Para Ensenada, la Marina era demasiado importante para rendirse ante la adversidad. Por de pronto, envió a Jorge Juan a Inglaterra en misión de espionaje industrial y político, a fin de reclutar a los mejores constructores y diseñadores de barcos para su floreciente marina. Las peripecias de Jorge Juan en Inglaterra se hicieron famosas, y a punto estuvo de acabar colgando de una horca, pero finalmente reclutó a varias decenas de los mejores arquitectos navales, entre ellos a los Mullan, Rooth o Clark (23). Además, las enseñanzas no se limitaron a Inglaterra, sino que se ampliaron a las principales cortes europeas, donde un verdadero ejército de espías e informadores trabajaban para Ensenada. Probablemente fue el primer gran ministro del XVIII español que se dio cuenta de la trascendencia de conocer perfectamente todo lo que acontecía en el seno de las naciones potencialmente amigas y enemigas (24). Y el dinero tampoco empieza a ser un problema, sobre todo cuando le expone con claridad al rey que «todos los fondos que quedaren después de atendidas las demás obligaciones de la Monarquía, se han de aplicar a la Marina» (25).

La información de que disponía Ensenada le permitió tener una idea clara de qué hacer en cada momento y de qué posibilidades reales de éxito tenían sus planes. Un importantísimo documento titulado «Lo que debe consistir el departamento de los negocios de Estado y de las negociaciones extranjeras» fijó las líneas estratégicas de la diplomacia española del momento, cuyos

(23) GÓMEZ, José Luis: «Ensenada...», p. 93.

(24) LAFUENTE, A., y PESET, J.L.: «Política científica y espionaje industrial en los viajes de Jorge Juan y Antonio de Ulloa (1748-1751)», en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, núm. XVII, 1981, pp. 233-262. Más información sobre el apasionante mundo del espionaje en el siglo XVIII puede verse en HELGUERA QUESADA, J.: «Las misiones de espionaje industrial en la época del marqués de la Ensenada y su contribución al conocimiento de las nuevas técnicas metalúrgicas y artilleras a mediados del siglo XVIII», en *Estudios sobre historia de la ciencia y de la técnica*, Valladolid, 1988, t. II, pp. 671-695, y HARRIS, J.R.: *Industrial espionage and technology transfer. Britain and France in the 18th century*, Ashgate Publishing Ltd. Hampsire, 1988.

(25) GÓMEZ, José Luis: *El proyecto...*, p. 210.

objetivos últimos eran coincidentes con los planteados con anterioridad por Ensenada (26). La red, muy extendida por toda Europa, sin duda chocó con los intereses personalistas y políticos de Carvajal, ministro de Estado y rival político de Ensenada. Sin embargo, las evidencias muestran que Ensenada estaba mejor informado, lo cual le permitió tener en cada momento una idea clara de los efectos que podían tener entre las demás naciones sus planteamientos. El viaje europeo de Jorge Juan fue en este caso muy productivo. Aunque más conocido por cuestiones técnicas y navales técnicas y navales que por las referentes al espionaje industrial, Jorge Juan fue una pieza clave en las ideas de Ensenada, y no sería exagerado indicar que algunas de las propuestas ensenadistas bien pudieron tener origen previo en los comentarios y reflexiones del marino.

Las ideas profrancesas de Ensenada eran bien conocidas en la época, pero el ministro necesitaba tener garantías de que sus planes de acercamiento a Francia estaban bien equilibrados y sustentados por una sólida relación entre monarquías con intereses similares. En este sentido, el viaje europeo de Jorge Juan fue decisivo, pues su aguda visión, el conocimiento de los diferentes lugares y su mente rápida y sagaz permitieron obtener una fuente inagotable de información sobre la que Ensenada y los ministros posteriores basaron gran parte de la política de alianzas española. En fecha tan temprana como mayo de 1750 (27), antes incluso de la firma del importante tratado de Madrid, que zanjaba el asiento inglés de 1713, Jorge Juan ya informaba directamente a Ensenada desde Bolonia en términos que hacen pensar pudieron ser decisivos en acontecimientos posteriores. Además de considerar lógica la amistad con Francia, hacía referencia directa a la necesidad de avanzar conjuntamente en aras de la defensa mutua del comercio, piedra angular de la política ensenadista. Un párrafo de la extensa carta que dirigió a Madrid es una muestra elocuente de las ideas estratégicas del momento que, aunque salidas de la pluma de Jorge Juan, bien podrían haber sido escritas por el poderoso ministro:

«En este supuesto, nada hay más importante para una y otra, como el tener una buena Marina, y de aprovechar los instantes para su logro. Pero por más poderosas que sean las dos naciones, y por más abundantes que puedan ser sus recursos, ¿podrán acaso proveerse cada una de una marina particular que por sola pueda competir o defenderse de las fuerzas navales de una potencia que se haya en situación de aplicar en ella las inmensas riquezas que la facilita? Aquella de nuestras dos naciones que se verá atacada o amenazada por mar ¿no se verá en el caso de necesitar del socorro de las fuerzas marítimas de la otra? (...) ¿No podrían encontrarse disposiciones para concertar entre ellas los

(26) TARACHA, Cezary: «El marqués de la Ensenada y los servicios secretos españoles en la época de Fernando VI» *Brochar* (25), 2001, pp. 110-111.

(27) Cinco de octubre de 1750. MIJARES, Lucio: «Política exterior: la diplomacia», en *Historia General de España y América*, vol. XI-1. Rialp, Madrid, 1983, p. 97.

medios más conducentes a ponerse siempre en un buen estado de defensa? Una confianza recíproca sobre los medios de restablecer las fuerzas navales de las dos naciones ¿no podría contribuir a facilitar de una y otra parte estos medios?» (28).

Jorge Juan, más conocido por sus influencias tecnológicas sobre la Marina española, demuestra aquí un profundo sentido de Estado y una gran sagacidad al plantear a Ensenada cuestiones de singular importancia estratégica. ¿No parece estar describiendo la necesidad de establecer una alianza ofensivo-defensiva con Francia? ¿No parece apuntar directamente a la colaboración militar en el mar como una opción segura de éxito? La preocupación defensiva enseñadista por América era obvia. Por una parte, por su interés en sostener el Imperio a toda costa frente al adversario inglés, y por otra porque conocía perfectamente las bondades del nuevo continente como baluarte para la política comercial española. América se presentaba, pues, como un problema (defensivo) y una solución (comercial), pero para hacer frente a los avatares venideros resultaba obvio que la ayuda francesa resultaría importante. Esto no quiere decir que para Ensenada Francia supusiera la panacea de los males de España, pero no desdeñaba una alianza de la que ambas naciones saldrían fortalecidas. La idea de Jorge Juan de proponer a Ensenada una alianza táctica con Francia, incluso a nivel de escuadras, supone el triunfo de la concepción imperial del problema de la defensa. Y aun va más allá:

«¿No se podría ir todavía más adelante arreglando de antemano un plano que sería seguido cuando las dos naciones o una de ellas se hallasen atacadas o amenazadas por mar? ¿y no habría modo no solo de convenir del objeto de los socorros que mutuamente se deberían dar, pero también de fijar la disposición general de las operaciones que se deberían hacer de una y otra parte? (...) Por una disposición semejante las fuerzas navales de ambas naciones podrían ser consideradas, por modo de decir, como una sola» (29).

Estas fueron las ideas que justo un año después, y hasta su misma caída en 1754, preconizó Ensenada. Porque la política americana, imperial, del riojano no se centraba en los aspectos meramente formales de una potencia naval como España: eso, al fin y al cabo, podría haberlo hecho un tecnócrata. Su éxito, su legado, fue implantar una estrategia general que amalgamaba comercio, defensa, técnica, fiscalidad y pensamiento. Y fue sin duda un hombre abierto a las influencias que fuesen en su misma dirección. Hombres como Jorge Juan, al fin y al cabo, pensaban como él, aunque no dispusieran de su talento ni de sus miras políticas. Además, Jorge Juan envió secretamente voluminosos informes sobre las actividades constructivas en la mayoría de los

(28) Archivo General de Simancas (AGS), Marina 712. Jorge Juan a Ensenada. Bolonia, 13 de mayo de 1750.

(29) *Ibidem*.

arsenales europeos, en los que destacaba con claridad las bondades de una regulación y control exhaustivo de las finanzas, y detallaba cómo intervenían en los aspectos económicos sus rivales europeos. Por consiguiente, no es de extrañar que estas ideas influyeran positivamente en Ensenada a la hora de ordenar y aclarar el panorama de la intervención económica de la Armada, pese a la siempre incesante y fastidiosa lucha con el Cuerpo General.

Tal vez con cierto ánimo conciliador (o simplemente por astucia política), lo cierto fue que en 1748 Ensenada encargó al capitán de fragata Joaquín de Aguirre Oquendo la redacción de las nuevas ordenanzas de Marina, en un velado intento de hacer triunfar su visión de fiscalización económica, al tiempo que trataba de poner freno a las presiones del estamento militar de la Armada. Es sintomático que solo se publicaran los dos primeros tomos, referentes a cuestiones administrativas y jerárquicas de la Marina y, más concretamente, al Cuerpo General. Nunca llegó a publicarse el tercer tomo, que iba a ir íntegramente dedicado a la fiscalización económica de los asuntos navales, lo que sugiere una enorme resistencia en el estamento militar naval a que se hiciera ordenanza la aplicación de los principios rectores que estaban en manos del Cuerpo del Ministerio. La pugna entre la Espada y la Pluma se mostraba aquí en toda su crudeza. Sin embargo, que la parte económica quedase inédita no significaba una modificación del *statu quo* que impregnaba hasta ese momento la fiscalización económica de la Armada. De hecho, los intendentes siguieron gozando de las más altas cotas de control económico y fiscal, cuyo vértice último de poder estaba en manos del secretario.

El cambio en el Ministerio de Marina en 1754 tras la defenestración política de Ensenada no supuso ningún trauma significativo inmediato. Julián de Arriaga, que ostentó ahora la titularidad de las Secretarías de Marina e Indias, aunque técnicamente separadas, procedía del Cuerpo General, si bien había sido intendente general de Marina desde 1752 en sustitución del anciano Varas y Valdés (30). Además, junto con el cargo de intendente general, Arriaga había recibido también la presidencia de la Casa de Contratación, lo que le permitió tener una visión de primera mano de los canales de financiación y de las dificultades de la administración económica de la Armada, y lo situó justo en el corazón de uno de los canales principales de financiación naval: los recursos indianos. Poco importó las mal disimuladas enemistades de los oficiales del Cuerpo General que pululaban por Cádiz, pues logró implantar, como continuador eficaz, las medidas del en aquel entonces su jefe inmediato, el marqués de Ensenada. Los años de franca y sincera colaboración entre Arriaga y el riojano habían creado en el bailío la potestad de comprender los asuntos navales (y sus componentes económicos) con una dimensión global (atlántica) que muy pocos antes y después de él lograron alcanzar. Aunque la historiografía ha desenfocado en gran medida los años de Arriaga al frente de

(30) BAUDOT MONROY, María: *op. cit.*, pp. 424-425.

los asuntos de la Marina, lo cierto es que durante este largo periodo no se observó ningún cambio sustancial en la política de atención naval, y mucho menos una desatención de los aspectos fiscalizadores de la misma. Muy probablemente la *defenestración historiográfica* se deba más a que no fue un hombre *político*, pero es muy posible que precisamente por ello la Armada alcanzara un alto grado de orden y crecimiento. Tras los largos años de disputa política en torno a la enorme figura de Ensenada, hacía falta un hombre que, como Arriaga, fuese mucho más organizador y fiscalizador en unos tiempos en que la concentración del esfuerzo administrativo y financiero debía prevalecer sobre las siempre molestas y desequilibrantes peleas políticas.

Se ha llegado a escribir que el nombramiento de Arriaga supuso un duro golpe para el control que ejercían los secretarios de Marina hasta entonces, en especial al rebajar sus competencias políticas y económicas, vaciando de contenido su posición como secretario y haciendo que el rol jugado por el ministro se equiparara al de un intendente. El control financiero de la Armada también desaparecía, al quedar en manos del secretario de Hacienda (31). Sin embargo, el decreto de agosto de 1754 que establecía las funciones de la Secretaría de Marina no sugiere ninguna modificación sustancial sobre lo que se venía desarrollando hasta entonces. La insistencia en que el control financiero de la Armada pasaba a la Secretaría de Hacienda no supone ninguna novedad, en tanto en cuanto siempre dependió de los fondos que le destinara Hacienda. Ya se ha visto que era Marina la que fiscalizaba cómo y cuándo se debían gastar las aportaciones de Hacienda, y esa prerrogativa no se perdió después de 1754. Los cauces por donde discurría el numerario destinado a los gastos navales siguieron siendo los mismos. Lo que sí se modificó fueron las prioridades en la asignación de recursos para aportar a la Marina los fondos necesarios, simplemente porque el titular de la Secretaría de Hacienda era distinto del titular de la Secretaría de Marina e Indias, lo que hizo que no siempre las voluntades de la Armada coincidieran con la visión que se tenía de ella en Hacienda. Los dos grandes predecesores de Arriaga (Ensenada y Patiño) ostentaron ambas Secretarías, lo que sin duda influyó en que los gastos e ingresos para la Marina no chocaran con intereses diferentes o individualistas. Al disponer en una sola mano tanto el canal que aprontaba el dinero (Hacienda) como el destinatario y fiscalizador del mismo (Marina), los secretarios de Marina antes de Arriaga gozaban, *de facto* y *de iure*, de una completa y absoluta libertad para poner en marcha su programa y visión navales. Arriaga, por el contrario, tuvo que lidiar con el conde de Valparaíso, titular de Hacienda, cuya principal (y casi única) misión fue disminuir el enorme gasto del Erario, del que la Marina era en gran medida responsable. Por consiguiente, el cambio en la política naval orquestado a partir de Arriaga (que no el control y fiscalización de los recursos de Marina) fue lo que realmente se modificó, no tanto por el influjo de la mano del bailío cuanto por el choque de intereses

(31) *Ibidem*, p. 483.

entre su visión y deseos y la realidad de unos gastos del Estado que ahora estaban en manos de personajes con miras bien distintas.

La aprobación en 1772 de la ordenanza sobre pertrechos supuso un brusco giro en los negocios de marina referentes directamente al uso que se daba al control de los dineros. Esta disposición creaba el cargo de comandante del arsenal, empleo separado del de intendente, aplicándose también a los arsenales de América, incluido el de La Habana. Tal ordenanza revolucionaba los mecanismos de control fiscal y económico, puesto que por primera vez en la historia del siglo XVIII el intendente quedaba al margen del control del gobierno de los arsenales, manteniendo únicamente sus funciones económicas. En principio, podría parecer que esta norma no afectaba demasiado a la naturaleza del control financiero que ejercían antaño los intendentes, pero de hecho modificaba sustancialmente una práctica tan simple como eficiente: la concentración de funciones. En efecto, al separarse el gobierno de los arsenales de sus efectos económicos se creaba una disputa interna acerca de las compras, asientos, distribución y políticas internas dentro del arsenal. No está claro si esta ordenanza emanó directamente de los deseos de Arriaga o si, por el contrario, se trató de un «golpe» del secretario de Hacienda, deseoso de controlar, al menos indirectamente, los arsenales. Lo cierto fue que afectó de modo decisivo a la administración interna de la Marina y coadyuvó a provocar roces permanentes entre el comandante y el intendente. Pese a que el control interno de las finanzas seguía en manos del intendente, la «gran política» económica interna de los arsenales se modificaba sustancialmente, toda vez que se creaba una Junta de Departamento, integrada por el comandante, el intendente y cinco oficiales más, responsable de las decisiones de contratación y gasto de personal y vituallas. Esto dejaba al intendente en franca minoría y con un papel de mero espectador de las grandes decisiones económicas que se tomasen (32).

En enero de 1776 Pedro González Castejón tomó el relevo de Arriaga al frente de la Secretaría de Marina. Procedente del Cuerpo General, su nombramiento dio el golpe de gracia al control que sus antecesores del Cuerpo del Ministerio habían ejercido sobre la administración económica de la Marina. Como prueba de lo dicho cabe destacar la aprobación, en abril de 1776 —casi inmediatamente tras su nombramiento—, de la Ordenanza para el Gobierno militar y económico de los Arsenales de Marina. La principal novedad de esta ordenanza fue la creación del inspector general de Marina, que delegaba sus funciones en un subinspector en cada arsenal. Estos subinspectores eran los encargados, por delegación, de «la debida economía que se necesita en los gastos de marina». Todos los oficiales de los arsenales quedaban bajo su mando, incluidos el comandante y el intendente, que ahora quedaba más aislado que nunca, relegadas sus funciones a las de mero administrador de alto rango. Con esta política, González Castejón logró una completa «militariza-

(32) MERINO, José P.: *op. cit.*, p. 20.

ción» de las actividades económicas de la Marina, toda vez que el inspector general, con residencia en Madrid, era a su vez miembro del Consejo de Guerra, y la ordenanza explicitaba que era él (y sus delegados en los diferentes arsenales) quien controlaba los presupuestos que manejaban los arsenales con el dinero proveniente de Hacienda. Aunque las funciones fiscalizadoras de los diferentes contadores y comisarios quedaron intactas, el control último pasaba siempre por el subdelegado del inspector general, haciendo que las funciones antaño fiscalizadoras del intendente quedaran vacías de contenido. Paralelamente, la ordenanza fijaba las competencias del ingeniero de arsenal, que quedaban por encima de las del intendente y del comandante, quien se encargaría desde ese momento de la dirección de las construcciones y obras, dependiendo económicamente del subinspector.

El resultado fue una evidente involución del factor económico de la Marina. A la clara política de concentración de la financiación y control económicos de los asuntos navales hasta mediados del siglo XVIII, le seguía ahora una duplicidad de cargos y funciones, y un permanente roce entre las diferentes autoridades dentro y fuera de los arsenales. No menos de cinco niveles de control fiscal se implementaron en la década de 1770, provocando malestar entre los intendentes y una pugna dentro de la Secretaría por controlar los asuntos económicos. La preeminencia del inspector general ahogó la autonomía relativa de los intendentes en los arsenales y burocratizó en exceso los mecanismos de control financiero justo en un momento en que la política exterior española necesitaba simplicidad y sencillez.

Un antiguo inspector general, Antonio Valdés, reemplazó a González Castejón al frente de Marina en 1783. Durante su mandato, que se prolongó hasta 1795, se aprobaron las Ordenanzas Generales de Marina (1793), que trataban de poner al día la enorme acumulación de normativas desde que fuesen emitidas en 1748 las anteriores ordenanzas generales. A efectos prácticos, la nueva disposición de 1793 mantenía la política ya fijada de sustraer a los intendentes sus antiguas atribuciones, dejando al Cuerpo General el control efectivo del aparato financiero de la Armada.

La única gran novedad durante este tiempo fue la reestructuración de la Secretaría de Indias, cuyos negocios se dividieron en dos en 1787, uno encargado de Gracia y Justicia, y el otro, de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación. Valdés ostentó este último despacho al tiempo que mantenía la cartera de Marina con un claro interés económico. La enorme presión que sobre la Secretaría de Hacienda ejercía anualmente el presupuesto naval provocó que se vinculara al titular de Marina los aspectos de Indias, para canalizar parte del peso financiero. En efecto, y para evitar malentendidos, el decreto de 8 de julio de 1787 (Ley XIII) establecía los asuntos, negocios y competencias tanto de la Secretaría de Marina como de la nueva duplicidad de despachos de Indias (33). El apartado 7 es especialmente importante, puesto que por prime-

(33) *Novísima recopilación de las leyes de España*. Madrid, 1805, lib. III, tít. VI, p. 42.

ra vez se indicaba con precisión que los secretarios de Indias debían facilitar «caudales para costear la mitad o la tercera parte de los enormes gastos que causa la Marina Real, a que es preciso atender como apoyo necesario y principal del gobierno y conservación de los dominios de Indias». Hasta ese momento, el peso de los recursos económicos hacia la Marina recaía en la Secretaría de Hacienda a través de la Superintendencia General, órgano este último que canalizaba y centralizaba todos los ingresos de la Corona. Ahora se establecía un nexo específico entre los recursos indianos (a través del Despacho de Hacienda de Indias) y los gastos navales dependientes de la Secretaría de Marina. Para evitar nuevas fricciones se puso en una «sola mano» ambos elementos, es decir, bajo Valdés. Igualmente, el decreto establecía la utilización completa de los productos del tabaco indiano con fines de financiación naval, separándolos completamente de los recursos de la Secretaría de Hacienda.

Esta nueva planta prueba la enorme preocupación por los recursos financieros de Marina y denota la notable crisis presupuestaria para hacer frente a los elevados gastos navales a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, en 1790 se decretó la abolición de este nuevo entramado, haciéndose desaparecer la Secretaría de Indias y distribuyendo sus negocios entre las restantes cinco secretarías. Aunque no se ha tenido en cuenta, la eliminación de la Secretaría de Indias no afectó en absoluto a la relación creada en 1787 entre los recursos indianos y la Secretaría de Marina, que se mantuvo como una de las cinco supervivientes. En efecto, el apartado 10 del decreto de 25 de abril de 1790 por el que se hacía desaparecer la vieja secretaría indiana dejaba patente que se mantenía inalterada la relación existente entre los negocios de Indias y Marina fijada en el decreto de 1787 (34). A efectos prácticos, esto suponía dejar en manos del secretario de Marina enormes fondos provenientes directamente de Indias, aunque bien es cierto que bajo la supervisión del superintendente de Hacienda.

No es casualidad que la continuidad y relación entre los asuntos de Marina y Hacienda tuviera su fiel reflejo en el sucesor de Valdés, Pedro Varela Ulloa, titular de la Secretaría de Marina de 1795 a 1796, quien tras su breve paso por el ministerio naval se encargó de la Secretaría de Hacienda hasta su prematura muerte, acaecida en 1797. Como tampoco lo es que la Secretaría de Hacienda la ocupara entre 1791 y 1796 Diego Gardoqui, un reputado diplomático y comerciante que participó activamente en la revolución americana apoyando activamente la insurrección, y que conocía muy bien los recursos americanos. Todo esto prueba que en las dos últimas décadas del siglo XVIII se habían producido notables cambios en los designios financieros de la Armada. Por una parte, se había descentralizado (y probablemente complicado) el mecanismo de control y fiscalización de los recursos económicos que dependían directamente de la Secretaría de Marina, haciéndolo más complejo y lento;

(34) *Ibidem*, p. 45.

pero por otro lado, se habían creado cauces directos de financiación para la Marina después de 1787, aunque bajo la supervisión de Hacienda.

Durante el mandato de Juan Lángara como secretario de Marina (1796-1799) se emitió el famoso decreto de 15 de diciembre de 1798, que suponía la cesión completa de todos los aspectos económicos a la Secretaría de Hacienda, incluyendo el control y fiscalización de los gastos de los arsenales a todos los niveles. Teniendo en cuenta la notable crisis presupuestaria por la que pasaba España, envuelta en permanentes presiones por su política exterior ambivalente, no resulta extraño que se decidiera una centralización de caja para todos los gastos corrientes de la Corona (35). Además, esta medida estaba en clara consonancia con la Ley XVII, de 28 de febrero de 1795, por la que se unía la Superintendencia General de la Hacienda a la Secretaría del mismo nombre, en un claro interés por centralizar todos los ramos patrimoniales económicos para hacer frente a las notables dificultades hacendísticas del momento, que afectaban especialmente a los asuntos de guerra y marina. Obviamente, esta medida causó un profundo malestar en la Marina, el cual se vio agravado con la Ordenanza Económica de la Armada, de 9 de mayo de 1799, que entre otras cosas creaba la vía reservada para asuntos económicos entre ambas Secretarías, pero supeditando los intereses de la Marina a las prioridades de Hacienda. La reticencia de Marina por aceptar esta subordinación y la resistencia burocrática a ponerla en práctica colapsaron los asuntos navales precisamente en el momento en que hacía falta una mayor flexibilidad y rapidez en las órdenes. Pese a que algunos autores han destacado la trascendencia del real decreto de 15 de diciembre de 1798 como el *fin* de la Marina, lo cierto es que a efectos prácticos no tuvo ninguna validez. Es verdad que introdujo un factor de desasosiego y enfrentamiento entre diversos estamentos de poder, y que la Secretaría de Marina redujo notablemente su actividad, dedicada como estuvo principalmente a boicotear el mencionado decreto, pero a efectos de la estructura económica y su funcionamiento real, el decreto de 1798 nunca entró en vigor. De hecho, mediante real decreto de 18 de abril de 1808 (Ley XIX) (36), Carlos IV lo derogó y mantuvo la relación entre las Secretarías de Marina y Hacienda existente antes de diciembre de 1798, lo que suponía una victoria de la Marina frente a sus rivales de Hacienda.

Hasta 1820 las relaciones estructurales entre Marina y Hacienda se mantuvieron sin cambios significativos. Lo más destacado fue la continua disgregación de la Armada a causa de las derrotas frente a Inglaterra, y la ruptura de sus eslabones financieros con Madrid e Indias ocasionada por la ocupación francesa de España entre 1808 y 1814. La crisis que vivió la Marina entre 1808 y 1820 queda constatada por la falta de continuidad en los titulares de tan importante ministerio (12 diferentes), así como por la carencia de un plan claro de actuación tanto en lo referente a los aspectos económicos como a la estructura departamental. La figura más representativa de la época en cuanto a

(35) PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, C.: *op. cit.*, pp. 375ss.

(36) *Novísima recopilación de las leyes de España*, p. 47.

las preocupaciones financieras de la Armada fue el ministro de Marina José Vázquez Figueroa, quien ocupó el cargo entre 1810 y 1813, y nuevamente de 1816 a 1818. La lucha de Figueroa estuvo centrada, nuevamente, en la disputa de los fondos con Hacienda, en especial tras recuperarse cierta normalidad en los envíos americanos de plata a partir de 1814. Debido a la destrucción sufrida en suelo peninsular por la invasión francesa, el Ministerio de Hacienda tenía fondos muy limitados para la elaboración de los presupuestos, y resultaba evidente que las preocupaciones en política exterior habían quedado postergadas. Por consiguiente, el centro de la disputa fueron los fondos americanos, único canal de financiación del que podían beber los ministerios más importantes, entre ellos los de Guerra y Marina.

Figueroa se esforzó en hacer frente común con el Ministerio de la Guerra, toda vez que la insurrección americana cobró más fuerza después de 1814, y se hizo entonces patente que sin el recurso a la Marina se haría imposible tratar de mantener unidas a la metrópoli las provincias indianas. En este contexto (crisis interior, revuelta por la independencia en América y debilidad de la Marina), la utilización de los recursos americanos provenientes de México era esencial para sufragar expediciones como la de Morillo, último intento español por mantener el imperio americano.