

# EL CONSEJO DE INDIAS EN LA CRISIS DE LOS CONSEJOS Y EN EL NACIMIENTO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA CONTEMPORÁNEA

Alfonso Federico González González

**D**urante casi dos siglos, la mayor parte del XVI<sup>1</sup> y todo el XVII, el Consejo de Indias fue el supremo organismo rector de la administración ultramarina. La monarquía aplicaba, así, a los reinos americanos la misma estructura administrativa que regía para el resto de los reinos de la Corona. Esta estructura se articulaba en torno a los consejos o colegios especializados, directores de un territorio o de un ramo de la administración (Castilla, Aragón, Hacienda, Guerra...), que habían de actuar bajo la suprema autoridad del monarca, pero que poseían una gran capacidad de iniciativa y una acumulación de competencias diferentes, que se extendían desde los más variados asuntos de gobierno hasta los de justicia.

---

1. El Consejo de Indias, surge, según Ernesto SCHAFER (*El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols, Sevilla, 1935, 1947) en una fecha que no se puede precisar, pero que se hallaría entre 1519 y 1524. Sin embargo, para Demetrio RAMOS (*El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación*, en *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, Valladolid, 1970, p. 11-48, esta fecha debe situarse en 1523 que es cuando, con la sustitución de Diego Colón en el gobierno de la Española, se liquida el régimen de gobierno dual Colón-Corona, fundamentado en las Capitulaciones de Santa Fe, y mantenido hasta esa fecha a causa de la no resolución de los pleitos colombinos. Antes de 1523, el gobierno de las Indias pasa por dos fases. Una de gobierno compartido Colón-Corona, que no iría más allá de 1500. Durante esta fase, los Reyes delegarían en el obispo Juan Rodríguez de Fonseca, que sería el encargado de entenderse directamente con Colón. La segunda fase abarcaría desde la destitución de Colón hasta la creación del Consejo. En estos años se continuará con un sistema de gobierno similar, aunque marginando de las decisiones a la parte colombina. El despacho de los asuntos indianos lo llevaba un delegado de los Reyes, que seguía siendo Fonseca, ayudado, a medida que se fueron ampliando las conquistas, por algunos miembros del Consejo de Castilla.

Ciñéndonos al Consejo de Indias, podemos señalar que sus competencias, sobre todo en el s. XVI, eran amplísimas: jurisdicción civil en primera y última instancia; jurisdicción criminal; todo lo referente a administración y gobierno; montaje de flotas; nombramiento de cargos; visitas; legislación, etc...<sup>2</sup> Esta diversidad de atribuciones le obligó a una paulatina creación de los instrumentos necesarios para hacer frente a tal magnitud de asuntos diversos. Las sucesivas ordenanzas reguladoras –de 1542, 1571 y 1636<sup>3</sup>– fueron modelando dentro del Consejo una estructura compleja: unos funcionarios que no cesaron de diversificarse y crecer<sup>4</sup>; unos instrumentos extraordinarios de gobierno, las «Juntas», que agrupaban a miembros de

2. E. SCHAFFER: [1], t. I, p. 50-60.

3. Las ordenanzas reguladoras de 1542 se hallan incluidas en las Leyes Nuevas (A. MURO OREJON: *Las Leyes Nuevas de 1542-1543* «Anuario de Estudios Americanos» (Sevilla) XVI (1958). Nacen con el replanteamiento de la política americana que decide el Emperador, como consecuencia de la ofensiva del partido indigenista, encabezado por Las Casas. Don Carlos realiza una visita al Consejo, bajo la sospecha de ineficacia y corrupción, que termina con la destitución de dos consejeros y el nacimiento de las disposiciones reguladoras. Con ellas se trataban de corregir las deficiencias observadas desde la fundación del consejo hasta ese momento: se establecían las horas de reunión, las fórmulas de voto, la manera de realizar las apelaciones, etc... Fundamentalmente se tendía a: 1) Evitar los abusos de los consejeros, demasiado ligados con el partido encomendero en la etapa anterior, 2) Liberar a la institución de la mayor cantidad de asuntos de poco interés, traspasándolos a las Audiencias, 3) Orientar al Consejo hacia asuntos de gobernación y previsión futura (SCHAFFER: [1], t. I, p. 61 ss).

La ordenación de 1542 fue, no obstante, imperfecta. Se olvidó de regular los mecanismos de conexión con los territorios gobernados y se produjo una falta de dirección de las actividades del otro lado del océano, que se escapaban a toda fiscalización. Con el tiempo el malestar producido por los frecuentes abusos y, sobre todo, la necesidad, en los años sesenta, de realizar un giro en la política indiana ante la presencia de extranjeros, exigían una nueva reestructuración del organismo encargado de articular esa política (Jesús María LOPEZ RUIZ: *Hernández de Serpa y su huerte de 1569 con destino a Nueva Andalucía*, Caracas, 1974). La reestructuración llegó en 1571, con la promulgación de unas ordenanzas, que fueron las más completas de cuantas se otorgaron al organismo indiano (A. MURO OREJON: *Las ordenanzas de 1571 y el Real y Supremo Consejo de las Indias*, «Anuario de Estudios Americanos» (Sevilla) XIV (1957), p. 363-423). En 1636 se dotará al consejo de una instrucción reguladora, que complementará la anterior, pues en ella se recogen las modificaciones introducidas hasta la fecha y se detallan más ampliamente las atribuciones de cada uno de los componentes de la institución (SCHAFFER: [1], t. I, p. 234, 244; Juan MANZANO: *Historia de las recopilaciones de Indias*, 2 vols, Madrid, 1950 y 1956).

4. Durante el siglo XVI la plantilla de la institución crecerá de forma cuantitativa y cualitativa. Es decir, no solamente se crearán plazas nuevas, sino que aumentará, también, el número de individuos por plaza. Este hecho se puede constatar fácilmente si comparamos la lista de funcionarios de 1535 con la de los últimos años de Felipe II. En la primera fecha existían: un Presidente; cuatro o cinco Consejeros; un Fiscal; un Secretario; un Relator; un Oficial de Cuentas y un Portero. Estos con salario fijo. Sin él; un Gran Canciller; un Teniente de Canciller; un Oficial Mayor de Secretaría y varios Escribientes. En la segunda fecha: un Presidente; de siete a nueve Consejeros; un Secretario; un Fiscal; tres Relatores; cuatro Contadores; tres Porteros; un Oficial del Sello o Teniente de Canciller; varios Oficiales de Secretaría; un Abogado de Pobres; un Procurador de Pobres; un Solicitador Fiscal; varios Escribientes; un Receptor; dos Escribanos de Cámara; un Aguacil del Consejo; un Aguacil de Corte; un Cronista Mayor y un Cosmógrafo Mayor.

En el transcurso del siglo XVII el aumento de la plantilla es sobre todo cuantitativo, pues

diversos consejos para discutir los temas graves e importantes, algunas de las cuales se hicieron permanentes desde el siglo XVII<sup>5</sup>; una división de la secretaría<sup>6</sup>; y un desdoblamiento en salas de los consejeros, para tratar separadamente los asuntos de gobierno y los de justicia.<sup>7</sup> En definitiva, durante dos siglos se creó una maquinaria compleja que cubría, mejor o peor, las necesidades de gobierno.

Ya durante el siglo XVII comienzan a aparecer en el sistema de consejos síntomas de decadencia, que pueden relacionarse, sin duda, con la crisis general del estado español y, por consiguiente, de toda la administración. Esta decadencia afectó muy particularmente al Consejo de Indias, provocando un deterioro funcional, cuyos aspectos más destacados pueden resumirse en los siguientes puntos:

En primer lugar, existía una precaria situación económica, que se manifestó tanto en el presupuesto interno de la institución, como en el abono de salarios a sus funcionarios, a los que frecuentemente se les adeudaban grandes cantidades, lo que abría la puerta a la corrupción. La consecuencia más grave de este problema fue la extensión de la venta de oficios al propio consejo, práctica que, poco a poco, se hizo más frecuente. Así, en 1604, sólo la plaza de Escribano de Cámara de Justicia era oficio vendible; en 1638 se declaraba vendible la de Receptor; desde esta década es posible también comprar los oficios de Contadores, aunque lo más corriente era la concesión, por merced, del cargo a los hijos de los que lo detentaban. Finalmente, durante el reinado de Carlos II se podían adquirir, incluso, las

---

plazas nuevas solo pueden citarse la de Gobernador, que es un sustituto del presidente, cuando éste se halla enfermo, ausente, o no ha sido designado. En 1623 se restaura el oficio de Gran Canciller, desaparecido en 1575, etc... Por su parte, el número de individuos por plaza se multiplica con rapidez. En 1638 había 30 funcionarios en el Consejo, número que se verá ampliado a 45, en 1660, y a 100 en 1690. E. SCHAFFER: [1], t. I, p. 117; 191; 219-227; 302; 116; 200; 183; 248; 271 y otras más, pues los datos aparecen muy desperdigados.

5. Las «Juntas Especiales» pueden calificarse de instrumentos de gobierno extraordinarios. Se trata de reuniones para examinar problemas graves que escapan a la sola competencia del consejo. Al principio, se forman con miembros del consejo y juristas y teólogos, y tienen el carácter de gran acontecimiento político. Se pueden citar: la Junta de 1542, de la que nacen las Leyes Nuevas y las primeras ordenanzas del Consejo. La de 1550, que enfrenta a los partidarios de la conquista armada y a sus detractores. La de 1568, denominada Junta Magna (MANZANO: Historia [3], t. I, p. 61-98), en la que se discutió la nueva política americana.

A finales del s. XVI, las juntas evolucionan hacia comisiones intercolegiales, más técnicas, en las que ya participaban, exclusivamente, miembros de varios colegios consultivos. Ver SCHAFFER: [1], t. I, p. 169 ss; Ismael SANCHEZ BELLA: *La organización financiera de las Indias*, Sevilla, 1968.

Algunas de estas Juntas pasan en el siglo XVII a adquirir una autonomía, una reglamentación y una proyección temporal duradera. Son como otros consejos dentro del consejo. Esta consolidación afecta a la «Junta de Cámara de Indias», que tiene la misión de proponer la provisión de funcionarios para América, y a la «Junta de Guerra». Ver: José Joaquín REAL DIAZ: *El Consejo de Cámara de Indias. Génesis de su fundación*. «Anuario de Estudios Americanos» (Sevilla) XIX (1962); SCHAFFER: [1], t. I, p. 177-78; 204-217; 227-234; 276-279.

6. Ocurre en 1609. SCHAFFER: [1], p. 198-202.

7. EL funcionamiento interno del consejo en *Ordenanzas de 1571* [3].

plazas de Fiscal y Consejero, lo que era mucho más grave, por la capacidad de decisión que estos funcionarios poseían.<sup>8</sup>

El segundo aspecto del deterioro funcional vino provocado por el favoritismo. Este fue especialmente agudo durante la etapa del Duque de Lerma, quien repartió mercedes económicas a cuenta de las rentas de Indias, colocó a muchos de sus protegidos en el Consejo –ya que dominaba la Cámara de Castilla, que era la que hacía los nombramientos– y trató de influenciar a la Cámara de Indias para colocar a sus protegidos en ultramar. La situación mejoró un poco con Felipe IV, aunque el Conde Duque hizo uso del nepotismo para contrarrestar la influencia del valido anterior. La corruptela volvió a manifestarse con toda su fuerza bajo Carlos II: se introducían validos en el consejo y se contravenían sistemáticamente los frecuentes decretos restrictivos del personal.<sup>9</sup>

En tercer lugar, el deterioro funcional del consejo se concretó en la pérdida de atribuciones, que se debió a tres causas: a) la consolidación de las juntas, que redujeron la actividad del organismo a la mínima expresión, pues le quitaron gran cantidad de asuntos b) los roces con otros consejos, de los que con frecuencia salía perdiendo. Así, por ejemplo, el de Hacienda tenía autoridad sobre todo el dinero que venía de Indias; el de Castilla le quitó asuntos que debían pertenecerle c) la pérdida de la suprema dirección sobre la Casa de la Contratación, que se remonta a los últimos años de Felipe II, cuando éste, en 1597, colocó como presidente de dicha entidad a un caballero de capa y espada, ajeno al consejo. Aunque la medida se revocó en 1615, a partir de esa fecha alternaron en el cargo consejeros de indias y miembros de otros consejos.<sup>10</sup>

Finalmente, en cuarto lugar, cabe destacar la esterilidad de las reformas, que iban dirigidas sobre todo a reducir la plantilla, a evitar abusos en la provisión de empleos y a lograr un más eficaz funcionamiento. A causa de los fuertes intereses creados nunca se llevaron a cabo con la energía suficiente para garantizar su éxito.<sup>11</sup>

En definitiva, a finales del siglo XVII, el Consejo de Indias, todavía única cabeza rectora de la política ultramarina, se hallaba en un estado de profunda crisis que lo convertía en un organismo en gran medida ineficaz para el cumplimiento de la tarea que le dio vida. Y lo mismo cabe decir del resto de los colegios, pues las lacras señaladas afectaban a todos. La crisis de la centuria había logrado desarticular el sistema administrativo de los Austrias. Era precisa una política de saneamiento a fondo o una sustitución del sistema. Cualquiera de las dos alternativas podía justificarse ante el caos existente. La nueva dinastía se inclinará por la segunda.

---

8. SCHAFFER: [1] t. I, p. 201; 250; 263-265; 270.

9. Idem, p. 175-197; 217-219; 326; 269-270; 283-284.

10. Idem, p. 192-197; 155; 323.

11. Idem, p. 275-285.

*EL CONSEJO DE INDIAS EN LA OFENSIVA CONTRA EL SISTEMA DE CONSEJOS (1700-1834)*

El segundo gran período que puede distinguirse en la historia del Consejo de Indias abarca desde 1700 a 1834 y se define por la pérdida paulatina del papel directivo del organismo. La nueva dinastía borbónica recogió la tradición centralizadora francesa, que buscaba reunir en manos del monarca y de sus más directos colaboradores toda la tarea de gobierno y trató de aplicarla a España. Creó las Secretarías de Estado –los futuros Ministerios– y tendió a concentrar en sus manos la totalidad de los asuntos de gobierno. Intento que supuso, por una parte, una gran confusión de atribuciones y, por otra, la relegación a un segundo plano de los Consejos, organismos que hasta entonces habían regido al país.<sup>12</sup>

A partir de Felipe V se iniciará, pues, una pugna entre ambas instituciones en la que, paulatinamente, los colegios consultivos irán viendo mermadas sus atribuciones en favor de las Secretarías de Estado. Fue una pugna larga, porque, según señala Cordero Torres<sup>12bis</sup>: «como Felipe V y sus ministros tropezaron en primer lugar con el sistema polisinodial de los Austrias, que había echado hondas raíces en la vida oficial, sus reformas tuvieron que moverse entre dos polos opuestos: no atacar directamente a los Consejos, sino irlos reduciendo, ordenando y mermando en su papel; crear nuevos organismos que suplieran la acción de los consejos, de modo que los españoles no notaran el vacío y que al mismo tiempo facilitasen el directo y expedito ejercicio de la omnipotencia real». Y es que no se podía acabar, de un sólo golpe, con toda una arraigada estructura funcional.

Dentro de este contexto, que podríamos calificar de «decadencia programada», debe situarse la crisis del Consejo de Indias a partir de los Borbones. Por eso, cuando Gildas Bernard<sup>13</sup> –en su, por otra parte, valioso libro– afirma que la decadencia del colegio indiano fue una consecuencia del efímero apoyo que prestó al Archiduque Carlos y de las consiguientes represalias posteriores del nuevo monarca, olvida todo el proceso de transformación administrativa, que luego el mismo Gildas Bernard estudia. En este período de reemplazamiento pueden distinguirse tres fases:

De 1700 a 1717 fue una fase de preparación. La dinastía borbónica encontró toda una organización tradicional, a la que, de acuerdo con su política, era necesario cambiar. Pero debía hacerlo poco a poco, e instalarse de momento en ella. Además era preciso concederle prioridad al desarrollo de la guerra y arbitrar fondos para ella. No se podían poner en práctica, de golpe, todos los proyectos de cambio. Las primeras medidas se apoyaron, pues, en las anteriores. Así, el Consejo de Indias se reorganizó de

---

12. José María CORDERO TORRES: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, 1944.

12 bis. *Idem*, p. 41-42.

13. Gildas BERNARD: *Le Secretariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes, (1700-1808)*. Geneve 1972.

acuerdo con los decretos de 1691. El 6 de marzo de 1701 se ordenó una vuelta a lo estipulado entonces, tratando, no obstante, de eliminar todos los vicios de funcionamiento que se habían introducido desde aquella fecha. Se estableció una limitación de personal, con anulación de todos los empleos concedidos sin autorización real; se suprimieron los supernumerarios; se ordenó percibir los sueldos directamente de la Hacienda Real para evitar dobles pagas, etc... Estas mismas medidas fueron confirmadas en 1706<sup>14</sup>

El 10 de noviembre de 1713, finalizadas ya las hostilidades, se puso en práctica la reforma de Orry, que perseguía ya un debilitamiento de los consejos: nombraba tres presidentes y creaba la Junta de Hacienda, que arrebató al Consejo todos los asuntos relacionados con esa materia. La reestructuración no dio resultado y, en 1715, las cosas volvieron a su estado anterior,<sup>15</sup> pero por poco tiempo.

Paralelamente, a partir de 1705, fueron naciendo y comenzaron a dar sus primeros pasos las Secretarías de Estado. Pero todavía no tenían fuerza. Estaban en período de organización y no habían contado con el tiempo suficiente para extender sus tentáculos hacia las instituciones de las que tendrían que nutrirse.

Una vez organizadas las Secretarías de Estado, la segunda etapa (1717-1808) se caracterizó por un continuo despojo de las atribuciones de los consejos en provecho de aquellas. Con relación a Indias existen tres fechas fundamentales:

En 1717, los decretos de 20 de enero y 11 de septiembre supusieron el primer rudo golpe al Consejo de Indias. Con ellos, se le quitó todo lo referente a comercio, navegación, guerra y hacienda y el nombramiento de empleos relacionados con estas materias. Solamente se le dejó lo tocante a justicia, gobierno municipal, licencias de paso a Indias, patronato real, correspondencia y providencias.

El 8 de mayo de 1747 el nuevo rey Fernando VI renovó el decreto anterior, especificando más claramente los asuntos que quedaban en manos del consejo y los que se le quitaban. Finalmente, el 26 de agosto de 1754, se determinaron aun con mayor claridad las competencias de ambas instituciones. Además, se concedía al Secretario de Estado la facultad de proponer los consejeros de indias, secretarios, tesoreros, virreyes, presidentes y gobernadores, lo que contribuyó a aumentar aun más la dependencia.<sup>16</sup>

Estos fueron los decretos fundamentales. A su lado existieron otros muchos, de menor importancia, que desarrollaban algunos aspectos parciales de ese núcleo general de medidas. Es necesario señalar, además,

---

14. *Idem*, p. 2-3.

15. *Idem*, p. 6-11.

16. *Idem*, p. 12-18; A. MUÑOZ OREJÓN: *Legislación general de Felipe V para Indias* «Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene» (Buenos Aires) 18 (1967), p. 81-104.

que el trasvase de poderes no se realizó de una forma completa. Lo reciente de la reforma, lógicamente, introdujo una cierta confusión y, así, por orden especial del monarca, muchos asuntos de hacienda, navegación, comercio y guerra eran vistos por el consejo, aunque legalmente ya no entraran dentro de sus atribuciones.<sup>17</sup>

La tercera fase, que se extiende de 1808 a 1834, culminó con la completa disolución del Consejo de Indias, que desapareció y reapareció varias veces, como consecuencia de las vicisitudes políticas del período. Cuando estuvo vigente la constitución de 1812 –y, por lo tanto, la corriente liberal– se extinguió. Cuando no, se restauró.

La propia inercia del sistema administrativo iniciado en el siglo anterior hubiese conducido, inevitablemente, al trasvase de todo el poder de los consejos a las secretarías de estado, o por lo menos dejaba abierta esta posibilidad. Pero el antiguo régimen administrativo perdió su línea de continuidad en 1808. A partir de este momento, los liberales pretendieron sacar, en el campo administrativo, las últimas consecuencias de las reformas iniciadas por los Borbones, terminando de una vez con la confusión de poderes que entrañaba la existencia de unas instituciones con atribuciones semejantes. En este punto coincidían con los hombres del anterior período. Sus diferencias estaban en la base ideológica que sustentaba este intento y en el diferente sistema en el que había de integrarse. Por su parte, el grupo realista reformador pretendía romper con el pasado inmediato y, por lo tanto, se separaba de su inercia administrativa, en un deseo de acabar con el despotismo ministerial y con la excesiva centralización y volver a unas fuentes más tradicionales.

Finalmente, el Rey y sus incondicionales se mantuvieron en una postura indecisa. No aceptaron el reformismo liberal ni el realista, pero tampoco continuaron desarrollando las premisas del antiguo régimen. Se anclaron en la situación anterior a 1808. Iniciar un avance en este terreno les hubiera llevado a coincidir con alguno de los puntos del programa liberal y a disgustar, en consecuencia, al sector realista. Y aceptar las sugerencias de éste último hubiera supuesto un vuelco en toda la estructura administrativa. El círculo se romperá tras la muerte del Rey. Se imponen entonces los liberales, como veremos, y se impone, también, la sustitución definitiva de los consejos por las secretarías, sustitución que culminará en 1834, cerrándose, así, el ciclo abierto a comienzos del siglo XVIII.

El 7 de julio de 1808, en la zona dominada por el invasor francés, la Constitución de Bayona establecía la creación de un Consejo de Estado, dividido en varias secciones –Justicia, Negocios Eclesiásticos, Interior y Policía, Hacienda, Guerra, Marina e Indias– y de un Consejo Real, concebido como un tribunal de reposición. Poco tiempo después se suprimían los Consejos de Castilla, Indias, Ordenes, Hacienda y Guerra.<sup>18</sup>

---

17. GILDAS BERNARD: [13], p. 18-20.

18. CORDERO TORRES: [12], p. 79-80.

En la España fiel a Fernando VII, la Junta Central Suprema, el 25 de junio de 1809, realizó algo semejante, fundiendo los colegios consultivos en uno sólo, denominado Consejo de España e Indias.<sup>19</sup> Poco después, en 1812, la Constitución de Cádiz establecía la supresión de todos los Consejos y la creación de un sólo Consejo de Estado, con un carácter ya meramente asesor, pues se le separaban incluso los asuntos judiciales.<sup>20</sup>

El regreso de Fernando VII y su oposición al régimen liberal determinaron la anulación de todo lo realizado durante su ausencia. Restableció, pues, el Consejo de Indias, el 2 de julio de 1814, dejando las cosas como antes de su partida. Así permanecieron hasta 1820, año en que produjo una nueva extinción, como consecuencia de la instalación del régimen constitucional. Volverá a aparecer el Consejo de Indias al final de éste, en 1823, y continuará existiendo, con una estructura interna un tanto desfasada, por la pérdida de la mayor parte de los territorios americanos, hasta 1834.<sup>21</sup>

## EL NACIMIENTO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA CONTEMPORÁNEA

### A) *El planteamiento político y teórico*

En 1834 se instaló el liberalismo en la dirección política del país. Se trataba de un liberalismo moderado, que venía impuesto por dos circunstancias:

Por una parte, la corona, que tuvo que buscar una alianza –para asegurar la sucesión– con el partido que hasta entonces había considerado como su peor enemigo, lógicamente se apoyó en el sector menos radical, en el que se mostraba menos predispuesto a destruir sus antiguas prerrogativas. Además, ya durante los últimos años del reinado de Fernando VII, comenzó a cobrar fuerza y a hacerse con los puestos clave, la facción menos exaltada del partido apostólico, los moderados, cuyo puntos de vista se aproximaban, cada vez más a los de aquellos liberales más mitigados, con los que prácticamente terminaron fundiéndose. Existía, pues, un bloque ideológico, más o menos afín, que parecía asegurar una transición sin grandes conmociones.<sup>22</sup>

Por otra parte, porque al mismo tiempo que los liberales se instalaban

---

19. Ídem, p. 70.

20. Se le conservan algunas prerrogativas de Gracia y Merced «presentación de todos los beneficios eclesiásticos y... provisión de las plazas de judicatura». *Constitución de 1812*, cap. VII, Art. 236, en *El pensamiento constitucional Hispanoamericano hasta 1830*. T.V., Caracas 1961, p. 353-354.

21. ARCHIVO GENERAL DE SIMANCAS. *Consejo Real de España e Indias*, legajo 31. Minuta de certificación de los cargos ocupados por D. José Manuel Montero.

22. Federico SUAREZ: *La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840)*.

en el poder, era preciso hacer frente a la guerra recién comenzada, a la presión de los grupos tradicionalistas, a los que se creía posible atraer con una política de conciliación, que sólo podía ser dirigida por los hombres más templados dentro de la nueva orientación.<sup>23</sup>

Ya procedieran del campo realista, ya del liberal,<sup>24</sup> los moderados creían que era necesario efectuar urgentes reformas en la desfasada maquinaria estatal anterior, pero sin sobresaltos.<sup>25</sup> Reformas sí, pero paulatinas, conjugando el orden con la libertad, los derechos con las obligaciones, el presente con la tradición, las innovaciones con la realidad. Unas reformas que, en definitiva, evitaran a toda costa grandes conmociones. He aquí el eje en torno al cual giraba el pensamiento moderado en este momento.

Dentro de esta ideología moderada, de este deseo de conjunción entre las reformas necesarias y las posibilidades reales, de eficacia y armonía, o, mejor aun, de armonía en aras de la eficacia, debe situarse la reorganización administrativa de 1834. Es evidente que dicha reforma corresponde, sin género de dudas, a una concepción del estado como una máquina perfectamente equilibrada, en la que cada pieza funciona por sí misma y para las demás, sin que ninguna se interfiera y entorpezca la buena marcha del todo. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial debían tener, además de una esfera propia que evitara choques, un nexo que los enlazara. Y lo mismo puede decirse de la ordenación interna de cada uno de esos poderes. Los instrumentos –organismos– que utilizaran para su proyección práctica tendrían que poseer una función concreta, a la que se atuvieran estrictamente, sin invadir otras esferas de actuación. Pero a los que también era necesario dotar de un elemento de cohesión, capaz de armonizar su labor en una sola función común. Este elemento de cohesión en la esfera legislativa serán las Cortes –que renacerán con el Estatuto Real–; en la judicial la ley –que emanará de esas Cortes–; y en la ejecutiva el Consejo Real de España e Indias. Este va a ser el gran proyecto del liberalismo moderado en el terreno administrativo, proyecto concebido y guiado por Martínez de la Rosa, su líder indiscutible en este momento.

---

Madrid, 1958, p. 130.

23. Carlos SECO: *Martínez de la Rosa. El equilibrio en la crisis*, en *Estudio preliminar a las obras de Francisco Martínez de la Rosa*. Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1962.

24. Los liberales se mostraban desengañados de la Constitución de 1812, presentada durante mucho tiempo como una solución a todos los males, de sus planteamientos demasiado teóricos y de su secuela de desórdenes. Abandonaban una idea enlazada íntimamente con el racionalismo del siglo anterior, para el que todo lo que racional era bueno y debía llevarse inmediatamente a la práctica, pues ningún hombre podía negarse a aceptar lo que su razón le decía que era lo mejor. La Constitución de 1812 se convertía, así, en la panacea de todos los males. Tan arraigada estaba esta idea que, durante el «Trienio Constitucional»: «cuando el Ministro de la Guerra, marqués de las Amarillas, intentó tomar providencias para enviar tropas a América, con que evitar que se desgajase todo el imperio de ultramar, encontró una completa oposición en el Ministerio, porque decían que jurada la Constitución de 1812 en España, aquellos se sujetarían por sí mismos y sin necesidad de coacción alguna al imperio de la metrópoli, regida ya por leyes justas y benéficas». F. SUAREZ: [22], p. 64.

25. Ídem, p. 125-169.

B) *La necesidad de una reforma administrativa*

Ya hemos hecho mención de la realidad administrativa española a partir del siglo XVI. Bajo los Austrias existía una confusión de funciones –ejecutivas, legislativas, judiciales– dentro de los órganos centrales de gobierno, los consejos, cuya competencia se extendía, bien sobre territorios –Castilla, Indias...–, bien sobre determinadas materias –Hacienda, Guerra–. Se daba, pues, una acumulación de poderes supremos en el seno de una misma institución, pero esos poderes estaban limitados a proyectarse sobre una esfera determinada –sobre Castilla, sobre Hacienda, sobre Guerra, sobre Indias...–. El sistema podía ser práctico –la visión doble o triple de los problemas–, pero también, inevitablemente, conducía a la pugna, pues las interferencias de unos organismos con otros eran frecuentes y hasta habituales.

Los monarcas borbones introdujeron, con sus reformas, una mayor confusión, al intentar sustituir, poco a poco, el antiguo Estado de yuxtaposición de reinos –unidos por una común fidelidad al soberano, pero distintos en su estructura– por el de una práctica unificación. En definitiva, lo que se quería lograr inculcar era un sentido de nación tal como hoy se entiende.<sup>26</sup> Para ello, era preciso ir introduciendo, paulatinamente, una uniformidad de funcionamiento en todo el territorio, para lo que, a su vez, era indispensable dotar de una mayor flexibilidad a la administración, que permitiera coordinar con más facilidad las diversas medidas y actuaciones.

Con estos propósitos se instauraron las secretarías de Estado, cuyos rectores podían conseguir una mayor facilidad de comunicación entre sí y con el monarca y una mayor rapidez de decisión. Sin duda era un paso adelante en el proceso de centralización. Pero un paso que debía de ir dándose poco a poco, respetando, al mismo tiempo, la vieja estructura, con lo que, paradójicamente y contrariamente a lo que se esperaba, se introducía, también, una mayor confusión. Esta se derivaba de que los antiguos poderes supremos sobre un territorio o un ramo determinado de la administración, que antes se acumulaban en un organismo, ahora se repartían entre dos, que entendían en ese mismo ramo o territorio: los consejos, por un lado, y las secretarías de estado, por otro. Es verdad que éstas últimas, paulatinamente, fueron despojando de más y más atribuciones a los primeros, en un proceso que tenía que culminar en la desaparición de aquellos, o en su mera conversión en tribunales de justicia, que es a lo que, lentamente, se iban viendo reducidos. Pero esto no eliminaba la confusión.

Las Cortes de Cádiz y, por consiguiente, la Constitución de 1812, trataron de aplicar, con toda decisión, un sistema de pura ordenación racional-

---

26. Demetrio RAMOS: *Formación de las ideas políticas que operan en el movimiento de mayo de Buenos Aires* «Revista de Estudios Políticos» (Madrid) 134 (marzo-abril 1964), p. 139-218, especialmente el apartado dedicado a la *Conciencia de plurimonarquía*, p. 145-152; Luís SANCHEZ AGESTA: *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Madrid, 1953.

lista. Ahora bien, como la vigencia del sistema gaditano correspondió sólo a unos períodos limitados, en la práctica no pasó de constituir un paréntesis, que interrumpía de momento el proceso.

Esta sería la razón de fondo. Pero si descendemos a la necesidad política coyuntural, puede apuntarse otra circunstancia que aconsejaba, también, la eliminación total de los antiguos consejos: había que dar entrada en los organismos asesores a hombres con afinidad ideológica a los Secretarios de Estado, es decir, a liberales moderados. Si se mantenían los antiguos consejos, aunque vaciados de atribuciones, había que mantener también a sus funcionarios, muchos de los cuales estaban demasiado ligados al antiguo régimen, aparte de que taponaban las prebendas de la nueva clase política. Se trataba, pues, también, de una operación de limpieza.

### C) *El nacimiento del Consejo Real de España e Indias*

La culminación del proceso se produjo entre febrero y marzo de 1834. Tras un primer esbozo de reorganización,<sup>27</sup> que adolecía de algunos defectos, tales como el de no preveer el futuro consejo de la Reina niña, Martínez de la Rosa elevó un segundo proyecto, que fue enviado al Consejo de Gobierno y aprobado con ligeros retoques por la mayoría de los consejeros.<sup>28</sup>

Esta aprobación no se hizo, sin embargo, sin resistencias. Los componentes de los consejos en trance de desaparecer, –que se veían irremediabilmente desplazados de sus puestos por los liberales,– y los hombres del antiguo régimen dejaron oír su voz, a través de dos votos particulares, que fueron presentados en el Consejo de Gobierno por D. Francisco Javier Caro y D. José María Puig.<sup>29</sup>

En ellos se calificaba el proyecto de innecesario e inoportuno. Innecesario porque, según ellos, en 1834, los consejos no tenían ya facultades de gobierno, ni administrativas. Se limitaban a ser tribunales de justicia y órganos asesores: «y que diferencia hay tan esencial, y tan influyente en la prosperidad de los pueblos, entre llamarse este cuerpo consultivo sala de gobierno del Consejo de Castilla, sala de Gobierno del Consejo de Indias, o llamarse Sección de Gracia y Justicia, Sección de Indias». La diferencia estaba, sin duda, en los hombres que las integraban.

Inoportuno, razonaban también, porque tal reforma podía poner en peligro el trono de la Reina niña, ya que el crecido número de funcionarios

---

27. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL. Estado, legajo, 2827. *Exposición de Don Francisco Martínez de la Rosa a la Reina sobre la necesidad de efectuar una reforma administrativa.*

28. ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Estado, leg. 906. *Dictamen del Consejo de Gobierno de 14 de marzo de 1834.*

29. *Idem.*

de los consejos suprimidos, al verse sin empleo, sin duda se apartarían de la causa de Doña Isabel, para abrazar, por necesidad, la de Don Carlos. Se trataba, ahora, de una velada amenaza.

Además, en todo el escrito se percibe claramente una agresividad, mal contenida, de hombres del antiguo régimen, contra el gobierno reformista, por su manía «de mudarlos y trastocarlos todo de una vez», en un momento en que la guerra ponía en peligro la misma base del sistema.<sup>30</sup>

Sin embargo, la Regente, aceptó el dictamen mayoritario del Consejo de Gobierno y expidió, el 24 de marzo de 1834, seis Reales Decretos:<sup>31</sup>

Por el primero se declaraba en suspenso el Consejo de Estado durante la minoría de Isabel II y se dejaba como asesor directo de la Regente el Consejo de Gobierno, respetando, así, la última voluntad de Fernando VII.

Por el segundo decreto se suprimían los Consejos de Castilla e Indias y se creaba un Tribunal Supremo de España e Indias, que debía entender en todos los procesos que hoy calificaríamos de jurisdicción civil.

Por el tercer decreto se suprimía el Consejo de Guerra y se creaba un Tribunal Supremo de Guerra y Marina, que tendría competencia en todo lo contencioso encuadrado dentro de la jurisdicción militar.

Por el cuarto decreto se suprimía el Consejo de Hacienda y, en su lugar, se creaba un Tribunal Supremo de Hacienda.

Por el quinto decreto se reorganizaba el Consejo de las Ordenes, como Tribunal Especial.

Finalmente, por el sexto decreto se instituía el Consejo Real de España e Indias, formado por siete Secciones. Una de Estado, otra de Gracia y Justicia, otra de Guerra, otra de Marina, otra de Fomento, otra de Hacienda, y otra de Indias, con las que debían consultar los Ministerios los asuntos graves de sus departamentos.

Se eliminaron, pues los antiguos consejos. Sus atribuciones de justicia pasaron a los tribunales supremos de justicia. Sus atribuciones de gobierno pasaron a las Secretarías de Estado. Y las legislativas se transpasaron, más tarde, cuando apareció el Estatuto Real, a las Cortes. Por encima de todas estas instituciones, la Corona, asesorada por el Consejo de Gobierno, reuniría todos los poderes, constituyéndose, a la vez, en árbitro y en suprema directora de toda la actividad política nacional.

El Consejo Real de España e Indias era, pues, el elemento armonizador de la política de los distintos ministerios, pues cada uno de ellos consultaba con su Sección, con dos o más, o con el pleno, según la transcendencia del asunto. Se trataba de evitar, así, la disparidad de enfoques o la contradicción en las diferentes medidas a adoptar por los Ministros. De ahí que fuera un solo cuerpo. Pero, al mismo tiempo era:

Un organismo especializado en cada uno de los ramos de la administración. De ahí que estuviera dividido en siete Secciones -una por ministerio,

---

30. *Idem.*

31. *Suplemento a la Gaceta de Madrid del martes 25 de marzo de 1834.*

más la de Indias, con la que consultarían todos-, que actuarían individualmente o agrupadas.

Una institución subordinada, encargada exclusivamente del asesoramiento. No poseía ninguna capacidad de decisión ni de gobierno. Con ello se trataba de evitar el reparto de atribuciones similares entre varias cabezas, que tanta confusión había provocado hasta el momento. Esta subordinación parte ya del hecho de que los componentes de cada sección eran designada por el Secretario de Estado correspondiente. La sección de Indias, como no existía ministerio la formaban seis individuos, designados uno por cada ministerio.

Un colegio consultivo, en el que los asuntos graves no solamente eran informados por un grupo de individuos especializados en una determinada materia y, por lo tanto, desconectados del resto, sino un colectivo en el que cada dictamen importante se insertaba dentro de la problemática general. El Consejo Real de España e India era, pues, uno y múltiple a la vez.

Se cerraba, así el ciclo administrativo iniciado a principios del S. XVIII, con la definitiva ruptura con aquellas instituciones que hundían sus raíces en el período medieval. Nacía, al mismo tiempo, la estructura administrativa contemporánea.