

# EL CONSEJO DE INDIAS ANTE LOS DECRETOS DE NUEVA PLANTA, 1714

M.<sup>a</sup> Pilar PEREZ CANTO  
C. Vázquez Rdguez de Alba \*

Universidad Autónoma de Madrid

## Introducción

El proceso mediante el cual la Monarquía Hispánica de los Austrias se fue convirtiendo paulatinamente en la Monarquía Borbónica, es algo que todavía nos plantea ciertos interrogantes —especialmente en lo relativo al funcionamiento institucional— y ello pese a los numerosos trabajos que se han ocupado del tema. Desconocemos en gran medida el proceso inicial de transformación e ignoramos también la forma en que las instituciones de los Austrias se adaptaron, si es que lo hicieron, a las reformas y cambios. Gran parte de la historiografía ha insistido en el protagonismo de las reformas borbónicas y especialmente en sus consecuencias en el gobierno de la Monarquía. Pensamos, sin embargo, que aún cuando hubo realmente esta predisposición política a la renovación, todos los cambios que se ensayaron se hicieron sobre la base del armazón institucional que se había ido afianzando con el paso de los años y que constituía la esencia misma de la Monarquía Hispánica. En ese sentido, los decretos de Nueva Planta supusieron una explicitación de un sistema de gobierno en el que los Consejos, la polisindia, eran un elemento clave. La paulatina oposición que los decretos de Nueva Planta suscitaron, evidenciaban la vigencia y el protagonismo de los Consejos y su resistencia al cambio. En concreto, en el caso que aquí nos ocupa, el del Consejo de Indias, la representación hecha al monarca nos permite, cuando menos, abordar dos tipos de cuestiones. En primer lugar remarcar el debate político interno que se estaba dando en el seno mismo de la institución, pero además, nos sirve como un excelente marco de referencia historiográfico para analizar tanto las ideas como las imágenes que el propio Consejo de Indias emitía sobre el papel que le correspondía en el gobierno de la Monarquía y en el funcionamiento institucional.

El documento que nos ha servido de base para la elaboración de este trabajo,

---

\* Ponencia presentada por María Pilar Pérez Cantó y Carmen Vázquez Rdguez de Alba al Encuentro Debate: América Latina Ayer y Hoy. Universidad de Barcelona, marzo 1987.

con el que iniciamos el análisis del proceso de cambio institucional ha sido la «Representación hecha a S.M. por el Consejo de Indias, exponiendo las reglas y leyes que ha observado para el gobierno de ellas, desvelo y dilatado tiempo que se causó en su formación y perjuicios que se podían ocasionar de alterarlas». Año de 1714<sup>1</sup>.

Este manuscrito que se guarda en la Biblioteca de Palacio fue escrito en nombre del Consejo por D. José Agustín de los Ríos, fiscal de dicho organismo, como respuesta a los decretos de Nueva Planta que Felipe V dio a los diferentes Consejos de la Monarquía. La finalidad de este memorial está explicitada desde el título, y confirma en gran medida lo dicho anteriormente. Se trata de evitar, en lo posible, la aplicación de la «nueva planta», no tanto en lo que se refiere a las variaciones en el número de consejeros y funcionarios, sino en lo que la alegación considera más fundamental, la redistribución de funciones dentro del Consejo y, sobre todo, la merma de las competencias hacendísticas.

El contenido del memorial rebasa, sin embargo, su propia finalidad y sirve a la vez como protesta del Consejo ante los nuevos decretos y como utensilio para conocer el funcionamiento del más alto organismo encargado del gobierno de los todavía Reinos de Indias. A nuestro entender, ambos aspectos se dan conjuntamente y así deben ser analizados, pues la descripción que se hace del Consejo, lejos de ser un recurso «inocente», está encaminada a resaltar la complejidad de su funcionamiento y, más aún, a ahondar en sus diferencias con el resto de los Consejos. Desde el punto de vista de lo que aquí nos interesa destacar, de la extensa narración que se hace al monarca se desprende un claro mensaje: el peligro de reformar el Consejo de Indias es todavía mayor que el de introducir novedades en cualquiera de los otros Consejos de la Monarquía. El de Indias, al reafirmar su singularidad esperaba escapar de la normativa reformadora.

Según se desprende de la *Introducción*, el Consejo exponía que la Representación hecha al monarca con fecha de 26 de Febrero de 1714, era el colofón de una serie de consultas realizadas al rey los días 17, 21, 26 y 27 de Noviembre y 1 de Diciembre del año anterior, así como el 8 de Enero de este mismo año «...exponiendo algunos reparos que encontramos para establecer la práctica de la Nueva Planta...»<sup>2</sup>. Los consejeros al tratar de advertir de los males que pudieran seguirse de una decisión inoportuna, incidían en los pormenores del funcionamiento del Consejo y se referían al significado de las consultas en los mismos. La existencia de estas era algo defendido y asumido por los propios organismos, que veían en esta fórmula escrita una posibilidad de ganar autonomía en relación a los puntos de vista políticos del soberano y sobre todo, la de constituir una especie de «memoria burocrática» que materializara sus líneas de actuación<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, el Consejo de Indias trataba de recordar al monarca que actuaba según un funcionamiento propio que venía dado por una larga experiencia, inalterable por principio, y, en cierto modo al margen de los deseos y de la voluntad real. No es difícil encontrar similares demandas en el pasado del Consejo, y quizás, la muestra más paradigmática de ello sea la realizada por los miembros del Consejo en la década de los cuarenta del siglo XVII, cuando se opusieron a la creación de la Cámara de Indias, «...porque aunque el Príncipe pueda criar y suprimir Consejos, Plazas, Magistrados i dignidades, esso se entiendo antes de

---

1. Biblioteca de Palacio (citaremos B.P.) ms. 844.

2. «Representación hecha a S.M. por el Consejo de Indias...», B.P., ms. 844, f. 5, (foliado a mano por nosotros).

3. HESPANHA, A. M. *História des Instituições*, Coimbra, 1982.

averllas dado..., pero después de dadas corre lo contrario y debe conservarlas en toda autoridad»<sup>4</sup>.

## 1. Origen y atribuciones del Consejo de Indias

Este «resúmen sustancial» en palabras del fiscal-redactor, se inicia en 1492 y de forma paulatina hace aparecer, en razón de la extensión y complejidad que adquieren las nuevas tierras, los distintos órganos de gobierno que se encargarán de regirlas. Tras citar como primero de ellos a la Casa de Contratación, sin mayores precisiones pasa a ocuparse de su propio origen.

Es sobradamente conocida la falta de consenso sobre la fecha de fundación del Consejo de Indias. Nos interesa aquí, sin embargo, no tanto la precisión cronológica como el cotejo de las distintas opiniones con la esbozada en el documento.

Para el fiscal, el gobierno de las Indias pasó al menos por tres fases más o menos delimitadas durante las cuales aún no había señales de creación de un consejo tal y como lo entendemos. Durante los primeros años «Residió el gobierno de las Indias en la Casa de Contratación de Sevilla presidiéndola el Dean de aquella Santa Iglesia, después Obispo de Burgos». Aunque no precisa fechas, este párrafo parece aludir sin lugar a dudas a la etapa anterior a 1508<sup>5</sup>.

Una segunda fase se inicia cuando las autoridades encargadas del gobierno de los nuevos territorios fijan su residencia en la Corte. Al obispo Fonseca le acompañan ahora cuatro consejeros como reflejo del incremento y complejidad que van adquiriendo los asuntos indianos. Con ligeras variaciones se mantiene esta fórmula de gobierno hasta 1520, Schäfer la denomina «sistema burocrático», y se caracteriza por su provisionalidad. En un largo período en el que las normas de comportamiento y las soluciones están marcadas por un agudo empirismo, que implanta soluciones concretas a problemas específicos y durante el cual la Corona se ve obligada a improvisar ante la ausencia de un marco institucional más definido. Los asuntos de justicia siguieron siendo competencia del Consejo de Castilla, mientras que el fomento del comercio y la navegación siguió siendo encomendado a la Casa de Contratación.

Discrepamos, sin embargo, de la interpretación dada por este autor, y otros, sobre las razones que el monarca pudo tener para gobernar como lo hizo durante la etapa previa a la fundación del Consejo. Tampoco la tesis de Giménez Fernández, con sus referencias a la «dictadura senequista»<sup>6</sup>, o la más suave de Schäfer, que transfiere la responsabilidad de este proceder a los deseos de lucro y poder de Fonseca y su secretario Lope de Conchillos<sup>7</sup>, pueden aclararnos las razones de esta organización. Frente a estas apreciaciones, parece más evidente la exigencia de motivaciones políticas que indujeran al monarca a actuar de esta manera. D. Ramos señala, y es lo que nos parece más acertado, que el rey no podía delegar unos poderes que no le correspondían en realidad, por estar en litigio el pacto

4. Archivo General de Indias, *Indiferente General*, 827, Consulta de febrero de 1644.

5. B.P., ms. 844, f. 11.

6. Giménez Fernández, M., «Política Indiana del Canciller Jean de Sauvage», *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, 1955, T. XII, págs. 131-218.

7. Schäfer, E., *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Sevilla, 1935, Vol. I, pág. 24.

dual Corona-Colón, contencioso que no se resolvió hasta la vuelta de Diego Colón a la península en 1523<sup>8</sup>.

Retomando el relato del fiscal que escribe la Representación, entre 1520 y 1524 se produce una mutación en la dirección de los asuntos de Indias por el aumento de los territorios conquistados y la variedad de los problemas planteados. Se creará, por tanto, una Junta Especial dentro del Consejo de Castilla formada por el obispo Fonseca, cuatro ministros del Consejo, un relator y un portero. Varios aspectos confluyen en estos años y contribuyen a acelerar los cambios. La llegada de Carlos en 1517 acompañado de asesores flamencos había abierto una serie de perspectivas de reforma, de tal manera que los diferentes grupos interesados en el rumbo de los asuntos indianos tomaron posiciones en la Corte dispuestos a reivindicar sus posturas. Por otra parte el padre Las Casas, Diego Colón y colonos indianos preocupados por el problema cada vez más acuciante de las encomiendas, presionaron desde distintos frentes, evidenciando con mayor crudeza las críticas a la mala gestión anterior.

Para Schäfer, el período que se inicia con la llegada de Carlos a España supuso el inicio de un «sistema colegial» en el gobierno de las Indias, sistema que introdujo un cambio sustancial con respecto a la etapa inicial, al compartir la responsabilidad entre varias personas. Este autor cree también en la existencia de un Consejo de Indias sin atribuciones judiciales desde la temprana fecha de 1520<sup>9</sup>. Ni Schäfer ni Giménez Fernández, que retrotrae la fundación del Consejo a 1517, se plantean las motivaciones políticas que como afirma D. Ramos, hacen imposible la creación del Consejo. Para este último autor, lo importante no es si la delegación real se depositaba en una o varias personas, sino que esta no era total. Lo que subyace en el contencioso colombino es el enfrentamiento de dos principios políticos, y no sólo aspiraciones personales. Mientras Fonseca defiende «el sentido moderno del realengo», la familia Colón y Las Casas esgrimen unos derechos de «enajenación de signo señorial»<sup>10</sup>.

En torno a 1520, la creciente influencia de Las Casas y la confluencia con intereses flamencos hizo que sus postulados predominaran en el ánimo del joven monarca por un corto espacio de tiempo. El respeto de los monarcas hispanos por los derechos adquiridos por la familia Colón no era, por otra parte, un comportamiento singular con los territorios indianos. Por el contrario, obedecía a un planteamiento más general de reconocimiento de múltiples espacios jurisdiccionales con identidad propia, fórmula que había permitido tanto a los Reyes Católicos como a Carlos V, avanzar en un proceso de asimilación de éstas<sup>11</sup>.

Sin embargo, la guerra comunera, las conquistas de Hernán Cortés y el viaje de Magallanes, ayudaron a clarificar la postura real y la inclinaron a considerar a las Indias como pleno realengo de la Corona, dando por terminado el conflicto colombino. En consecuencia, se mandó a Diego Colón regresar a la Península, a la vez que se decidía crear el Consejo de Indias en 1523.

Nuestro documento, al igual que Solorzano<sup>12</sup>, no se plantea dudas al fijar como

---

8. Ramos, D., «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*, Univ. de Valladolid, 1970, pág. 33.

9. Schäfer, E., Op. cit., vol. I, pág. 35.

10. Ramos, D., Op. cit., pág. 29.

11. Fernández Albaladejo, P., «Imperio y administración bajo Carlos V: una revaluación», Coloquio «Hernán Cortés y su tiempo», Universidad de Cáceres, 1986 (policopiado).

12. Solorzano, J. *Política Indiana*, Madrid, 1972, Libro V, Cap. XV, Tomo IV, pág. 246.

fecha de fundación del Consejo la de 1524, probablemente porque su fuente sea la Política Indiana del citado autor. No obstante nos parece más coherente la fecha, debidamente argumentada, propuesta por D. Ramos, Marzo de 1523, aunque el nombramiento de su primer presidente tuviese lugar en 1524 por las circunstancias que el autor indica<sup>13</sup>.

El «pie fijo» que el fiscal señala para el Consejo de Indias no coincide con el dado por Schäfer, sin duda porque el período al que ambos se están refiriendo es distinto. El funcionario advierte que la planta por él enunciada es la que se mantuvo hasta 1636. Constaba de un Presidente, un Canciller, ocho ministros togados, un fiscal, dos secretarios, un teniente de canciller, tres relatores, un escribano de Cámara, cuatro contadores, y un tesorero general como puestos de mayor relieve, siguiéndole otros catorce oficios de menor importancia<sup>14</sup>.

En el bosquejo histórico trazado para fijar la singularidad de los Reinos de Indias, equipara la evangelización y las armas como medio de penetración. Describe asimismo la variedad de materias que es preciso conocer en el gobierno de aquellos territorios y hace hincapié en la necesidad de legislar «tanto para lo Universal de la América, como en lo particular de cada una de aquellas provincias en todas sus líneas, porque la adversidad que entre unas y otras tienen es mucha»<sup>15</sup>. Destaca además el fiscal la labor de adaptación y el esfuerzo del Consejo por generar leyes que sean eficaces y reflejen la especificidad de aquellas tierras.

Al señalar la organización territorial, establece los distintos principios que la rigen: gobierno, justicia, hacienda y asuntos eclesiásticos. Merece la pena destacar que no cita los asuntos militares y dedica una mayor atención a los apartados referentes a los asuntos de gobierno y justicia. En materia jurídica, el Consejo actuaba tan sólo en segunda suplicación y en casos muy especiales, debido a que sus ordenanzas le prohibían recibir pleitos de particulares. Las once Audiencias existentes en Indias se repartían la jurisdicción de todo el territorio y en ellas —necesariamente— debían fenecer los pleitos entre partes. El fiscal redactor utiliza por primera vez lo que será su argumentación más repetida, y a su vez más sólida: la complejidad que encierra la diversidad de materias en las que debe entender el Consejo de Indias que, comparadas con el resto de los Consejos, abarcaría lo que varios de ellos trataban de forma separada.

Para explicar la necesidad que tiene el Consejo de desarrollar una labor compiladora se apoya, por una parte, en los nuevos territorios y conquistas, argumentación que siendo cierta en el pasado, resulta ya retórica. Pero sobre todo, y mucho más importante, incide en la dificultad de interpretación del derecho castellano por parte de los jueces, quienes partiendo de unos condicionamientos previos, se habían visto obligados a variar su modo de proceder de acuerdo con las costumbres de los naturales, riquezas, modo de tributar. Explica, en suma, el marco en el cual se había desarrollado el derecho indiano, cada vez más lejano de su modelo castellano, y por tanto, la justificación de la labor compiladora, que se ilustra con un hecho concreto: el trabajo de recopilación iniciado en 1608 bajo la presidencia del Conde de Lemos, que dio como resultado la Nueva Recopilación, acabada en 1681 y de la que el Consejo, por boca de su redactor, se siente extremadamente orgulloso.

---

13. Ramos, D., *Op. cit.*, pág. 37.

14. B.P., *ms. 844*, f. 13.

15. B.P., *ms. 844*, f 15 y 16.

## 2. Organización interna y funcionamiento del Consejo

Esta parte de la Representación, que en su día publicara el Dr. Manzano <sup>16</sup>, se ocupa de mostrar al monarca el funcionamiento del Consejo. Ya advertimos en la introducción que no era esta, pese a las apariencias, una narración «inocente». A través de ella, la institución incide una y otra vez de la complejidad y singularidad en el modo de despachar los asuntos con la finalidad de reivindicar su inmovilidad.

Para evitar repeticiones y con ánimo de no desaprovechar los datos proporcionados por el informe, intentaremos exponer de forma esquemática los diferentes aspectos. No queremos dejar de reflejarlos porque ni siquiera Schäfer en su extensa monografía sobre el Consejo de Indias, proporciona una descripción tan detallada.

El fiscal-redactor distingue dos partes claramente delimitadas, la exposición de asuntos formales o generales de funcionamiento del Consejo (a) y aquella en la que relata las competencias de cada una de las Salas (b).

### a) Aspectos formales o de funcionamiento del Consejo.

La *recepción* de los cajones de papeles con destino al Consejo de Indias que eran remitidos de todos los territorios americanos se efectuaba en la Sala le Gobierno del Consejo ante el Presidente, todos los ministros y el Correo Mayor de España. Esta formalidad se completaba con la apertura de las cajas y el reconocimiento de los Indices. Su lectura implicaba, no sólo que el Consejo pleno daba fe de lo que se recibía, sino que era el primer paso en la redistribución del trabajo. Los Indices expresaban con claridad el origen (lugar e institución) y el tipo de materia: «autos, procesos, residencias, consultas, testimonios e informes que envían tanto Virreyes, Audiencias como Iglesias, Prelados, Comunidades, Ciudades, Gobernaciones, Corregidores, Alcaldes Mayores, Ministros, Oficiales Reales de la Real Hacienda, quejas o pretensiones de vasallos particulares <sup>17</sup>.

Se separaban las «cartas cuentas» y las informaciones sobre navíos en los que venían los caudales e inmediatamente se enviaban los originales al monarca, quedándose el Consejo una copia. Esta documentación llegaba finalmente al rey también a través de los Capitanes de navío y maestros de la plata.

El resto de los papeles se *distribuían* a los distintos secretarios según su lugar de origen. El *reconocimiento* más detallado por el secretario correspondiente tenía como finalidad la presentación de los Indices debidamente *clasificados* de tal forma que el Consejo pudiera determinar qué documentos iban directamente a ser tratados y cuáles debían remitirse al fiscal, a la Contaduría o a la Escribanía de Cámara. Una vez realizada esta clasificación, eran los oficiales de cada secretaría los encargados de leerlos y *anotarlos* (fecha, procedencia y enunciado de la materia) y adjuntar antecedentes si los hubiera.

El fiscal, que intervenía muy frecuentemente, debía tener siempre en cuenta los antecedentes del asunto que a veces se remontaba a un pasado lejano, y además las resoluciones semejantes de otra Provincia o Virreinato «todo a fin de

---

16. Manzano y Manzano, J.. «Un documento inédito relativo a «Como funcionaba el Consejo de Indias», en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. XV, págs. 313-345.

17. B.P., ms. 844, f. 27 y 28.

univocar el régimen universal, o en toda América o en cada Reino, o en cada Provincia sobre cada punto». Sin embargo, tras esta preocupación sobre un régimen universal, el texto de la Representación ponía de relieve una de las características más definidas del sistema indiano: «salvo si la diversidad de las Provincias, su estado y reglas del mejor gobierno no repugnan el que las reglas que se practiquen en unas se observen en las otras»<sup>18</sup>. El fiscal, pues, parece admitir algo que había sido una constante a lo largo de dos centurias, la coexistencia más o menos armoniosa de una tendencia asimiladora respecto a los distintos Reinos, junto a otra que respetaba la especificidad local y ajustaba las normas a ella. La casuística, pues, se convirtió en una de las características más acusadas del derecho indiano, y ello pese a los esfuerzos por uniformar las directrices colonizadoras y al esfuerzo de las leyes por abarcar la realidad. El derecho consuetudinario constituyó un cuerpo de derecho positivo, formado natural y espontáneamente al margen de la legislación que se dictaba desde España<sup>19</sup>.

Es precisamente esa «especificidad» de lo indiano lo que más reiteradamente recoge el texto de la Representación para ahondar en las diferencias que separan al Consejo de Indias del resto de los organismos similares. Si bien esta es la idea central que persigue el autor, utiliza, sin embargo, una argumentación que acaba por demostrar lo contrario de lo que pretende, a saber, que en esencia su comportamiento es el mismo que el de cualquier otro Consejo. Buena prueba de ello es, que aún cuando afirma que todo lo que se despacha en el Consejo de Indias es «puro gobierno», la lógica aplicada en las resoluciones es la jurídica, la del dictamen de hombres «doctos» cuya resolución «es preciso que sea fundándose y citando todo lo referido y aún hay materias tan irregulares y *exquisitas* en que es necesario, si se ha de cumplir con el oficio, escribir y hacer informes en *derecho* porque no se hayan visto ni ofrecido en otros tiempos»<sup>20</sup>. Esta defensa del modo de proceder letrado aplicada a resolver los asuntos de gobierno lo que nos demuestra, una vez más, en qué punto de las reformas iban a estar los problemas del monarca Borbón, en sus baldíos intentos por hacer prevalecer la vía administrativa en el gobierno de sus territorios.

La resistencia de los Consejos, de todos los Consejos, se perfila, pues, en el mismo sentido. El esfuerzo por hacer una monarquía de cuño ejecutivo, es decir de «administrativizarla», no era una tendencia innovadora precedente exclusivamente de los Borbones. Ya el Conde Duque de Olivares lo había intentado en la primera mitad del siglo XVII y posteriormente los ministros de Carlos II. En este sentido, de oposición a los cambios, el Consejo de Indias se diferenciaba muy poco del resto de los Consejos. La diferencia esencial estribaba en el tratamiento que se daba a los papeles que llegaban de América, la dispersión de las materias y la dificultad para coordinar y estudiar las diferentes cuestiones. Así, era frecuente que un mismo expediente tratara de varios asuntos, con lo cual debía estar a disposición de los diferentes secretarios, bien porque la materia a tratar coincidiera con otra, o bien porque se compusiera de diferentes asuntos. La unidad sólo se la daba la institución o persona que lo emitía, una Audiencia, un Virrey o una ciudad.

La *resolución* de los expedientes se decidía mediante votación del Consejo, una vez oído el dictamen del fiscal. Todo el procedimiento era secreto y en él no

---

18. B.P., ms. 844, f. 34 y 35.

19. Levene, R., «Fuentes del Derecho Indiano», en *A.H.D.E.*, n.º 1, Madrid, 1924, pág. 59.

20. B.P., ms. 844, f. 39, el subrayado es nuestro.

intervenían más que el secretario, el fiscal y el Consejo. La vía para llegar a una resolución no era necesariamente siempre la misma y dentro de cada una de ellas tampoco los pasos a seguir eran idénticos. Podía suceder que el Consejo *diera por vista* y decidiera «sobre tabla», pero si la *materia pedía estudio*, entonces se suspendía cualquier decisión hasta ampliar la información. Las materias que no ofrecían dificultades se despachaban cuanto antes a Indias, pero si alguna de ellas exigía *consulta*, se esperaba la resolución real. En algunos casos especiales los pasos variaban ligeramente. Si se trataba de un Memorial que había llegado hasta el rey, era éste el que lo remitía a su Consejo. A partir de ese momento se optaba por la vía de resolución «sobre tabla» o lo remitía a la secretaría para «apuntamiento». También podía enviarse al fiscal en caso de que necesitase dictamen. En estos dos últimos casos, la decisión final se tomaba siguiendo el procedimiento arriba indicado.

Otra situación atípica podía presentarse si en un mismo expediente alguno de sus puntos debía, por su calidad, resolverse en la Sala de Justicia, separándose en tal caso los papeles correspondientes, que una vez copiados se trasladan a dicha sala, donde se seguía un procedimiento diferente. El paso o no a la Sala de Justicia parece que dependió de la voluntad del Consejo, sin que se estableciera una regla fija al respecto.

Como ya señalábamos en el párrafo anterior, cada expediente contenía varios puntos, pues el fiscal, adaptándose a las peculiaridades indianas, realizaba un extracto o dictamen de cada uno de ellos en la misma sesión, de tal forma que el Consejo resolvía sobre todos ellos a la vez y daba cumplida respuesta a la autoridad o a la institución que lo había remitido.

El Consejo despachaba en pleno y como Sala de Gobierno todos los días. El orden que seguía en el despacho diario era el siguiente: en primer lugar los Reales Decretos que no precisaban antecedentes, a continuación se revisaba la correspondencia enviada por los jueces destinados en los puertos de Andalucía y Castilla y que controlaban el comercio con las Indias. De igual manera, se analizaban cartas, informes y consultas de los tribunales de la Casa de Contratación. Una vez acabado el despacho de los asuntos procedentes de la Península, el Consejo atendía los expedientes de Indias propiamente dichos, turnándose los diferentes secretarios para presentar los asuntos por orden de antigüedad. Se dedicaban un espacio de tiempo a la consulta de empleos políticos, militares y eclesiásticos en caso que los hubiere.

La Sala de Justicia sólo parece que se reunió en ocasiones muy específicas, cuando la cuantía de los asuntos a tratar lo requirió. La mayoría de las ocasiones, según se desprende del texto de la Representación, la ausencia de pleitos para resolver, les hacía reunirse tan sólo para contestar algunas peticiones o consultas de escasa importancia. En estos casos, el Presidente mandaba que se resolviese en la misma Sala de Gobierno, aunque sin intervención de los ministros no togados. La razón de ello habría que buscarla en los intentos del Consejo por agilizar las cuestiones y poder resolver los asuntos de gobierno, realmente los más abundantes, con mayor celeridad. Cuando, por el contrario, existían pleitos, causas criminales, Visitas o Residencias debían verse en la Sala de Justicia, constituida con los ministros togados, que, por lo general, fueron cuatro, el fiscal, si la materia lo requería, y el Presidente, si la gravedad del asunto a tratar lo hacía necesario.

El sábado era el día elegido para que los relatores entregaran al Presidente una Memoria en la que comunicaban el estado en que se encontraban los trabajos pendientes. El orden que se seguía en la resolución de los pleitos no era otro

que el que determinaba la gravedad y la antigüedad del mismo. La vista era a puerta abierta en presencia de las partes, abogados y procuradores.

b) *Competencias del Consejo de Indias en sus Salas de Gobierno y de Justicia. Diferencias con otros Consejos.*

En la *Sala de Justicia*, el fiscal-redactor de la Representación explícita que no se resuelve todo aquello propio de la misma en otro Consejo. Es precisamente esta argumentación la que presenta como una de las características más definidas sobre la peculiaridad del de Indias: «No hay pleitos sobre sucesión de Mayorazgos, ni tenutas, no hay fuerzas, porque en más de nueve años sólo he visto una, no hay pleitos de testamentos ni materias de últimas voluntades, ni tutelas, no hay concursos ni pleitos, ni demandas entre partes, sobre arrendamientos de casas, tierras o raíces»<sup>21</sup>.

Todas las materias anteriores, y otras que no se señalan, fenecían en las Audiencias de Indias y solamente llegaban al Consejo cuando el monarca o el propio Consejo así lo demandaban a los diferentes tribunales. En tal caso los pleitos llegaban al Consejo sustanciados y listos para sentencia.

El Consejo de Indias, al igual que sucedía para el caso del de Castilla, tenía prohibida la admisión de pleitos entre partes. La explicación parece ser doble. Por una parte, y en el caso de Indias era todavía más evidente, se evitaba reducir las competencias de las Audiencias, pero además, porque el traslado de los litigantes a España encarecía el proceso, hasta el punto de hacerlo en algunos casos inviable.

No extraña, pues, que con estas condiciones de partida, el Consejo y más concretamente la Sala de Justicia, tendiera a reducir su actividad: *Residencias* de Virreyes, Presidentes, Oidores, Contadores y Oficiales de la Real Hacienda, Gobernadores y Capitanes Generales, siempre que fuesen empleos de provisión real. También se veían las *visitas* que se realizaban en los distintos territorios, las *segundas suplicaciones*, las causas de comisos de arribadas, cuando se reducían a juicio contencioso y las *apelaciones* de la Casa de Contratación de Sevilla.

Fue relativamente frecuente que los juicios de residencia de oficios beneficiables se resolviesen en las mismas Audiencias, bien porque la Provincia del residenciado estuviese alejada de un puerto de mar, o bien porque, como en el caso de los Corregidores, el oficio requería fianza, y si la residencia se resolvía en la Península se seguía un perjuicio económico tanto para los fiadores como para la Hacienda Real.

Por las razones que ya hemos argumentado, los pleitos contenciosos entre partes fueron escasos: Los mercaderes y cargadores de Indias resolvieron sus conflictos ante el Tribunal del Consulado de la Casa de Contratación y las apelaciones ante el Juez de Alzadas nombrado por el Consejo para la misma ciudad. Sólo en contadas ocasiones, los cargadores y comerciantes recurrían al Consejo, y cuando esto ocurría, se enviaban los Autos y Acuerdos, que el Consejo se limitaba a verificar y a devolver al Consulado que ejecutaba la sentencia.

El despacho de los asuntos de justicia era público con la participación de los implicados. No siempre interviene el fiscal, pero, sin embargo, parece que fue requerido en numerosas ocasiones para pedirle información. Esta circunstancia induce a que el fiscal-redactor de la Representación aluda a la necesidad que

---

21. B.P., ms. 844, f. 63 y 64

existe de dos fiscalías, una para cada sala, todo con la finalidad de que no se retrasen los pleitos. La dificultad mayor que debían vencer los ministros era la dispersión de los papeles y la diversidad de materias que «vienen mezcladas y envueltas» en cada una de las cartas-guía que una institución o una autoridad de las Indias podía enviar.

En la *Sala de Gobierno* se despacharon la totalidad de los asuntos relacionados con los territorios americanos: despacho y arriba de Armadas, naufragios, pérdidas de navíos, dotaciones de las plazas de armas..., patronazgo real, jurisdicción eclesiástica, hacienda indiana, persecución de fraude, cobro de tributos, provisión de oficios, administración de las vacantes eclesiásticas, mantenimiento de poblaciones, obrajes, minas...

Durante mucho tiempo la Sala de Gobierno fijó las condiciones y dio los permisos necesarios para la conquista y pacificación de las nuevas tierras. Se ocupaba de todo «cuanto absolutamente mira a los indios, a su conservación, a su libertad, sus tratamientos, a la reducción a sus pueblos, a las Cajas de bienes y censos de indios, a sus mitas y distribuciones para los minerales, a sus tributos, tasas y retasas, a las Misiones y conservación de estas, a su servicio personal, a su aplicación a las labores del campo, ingenio, trapiches, estancias...»<sup>22</sup>. La Sala de Gobierno tenía también competencia respecto a la confirmación o caducidad de las encomiendas. Tras exponer esta «muestra» de los asuntos que se veían en la Sala, el fiscal-redactor añadía: «...como todo el despacho consiste en gobierno, no hay forma, ni estrépito de juicio, no se oye a las partes, ni hay traslados, no se admiten ni pueden escrituras, ni alegatos, porque todo se reduce a los papeles que vienen y se ven, en una respuesta fiscal reservada, fundada en todos los derechos, a una cuenta que da la secretaría a una resolución del Consejo, o tomada «sobre tabla» o muy estudiada si lo necesita o una Consulta y Cédulas que según sus Reales Decretos se despachan, con que parece que esto difiere de todos los demás Tribunales»<sup>23</sup>.

Como ya señalábamos anteriormente, y con el mismo pretexto de diferenciarse del resto de los Tribunales, el fiscal utiliza un discurso en el cual, a la vez que intenta precisar el procedimiento utilizado en la Sala de Gobierno, introduce en la argumentación una carga mucho más profunda. En definitiva, lo que se oculta tras sus aseveraciones es la defensa de una monarquía con criterio consiliar/judicialista frente a otra ministerial/gubernativa que los Borbones pretendían implantar, y todo ello sin plantear posiciones frontales con el monarca, diluyendo unas veces y bloqueando otras, todo lo que era gubernativo, aplicando la técnica del formalismo jurídico<sup>24</sup>.

Finalmente, concluye esta parte de la Representación indicando que el buen Gobierno de las Indias tiene su fundamento y explicación en la frecuencia con que el Consejo despacha y en la rapidez con que se envían, en todas las flotas, las resoluciones. Trata el fiscal de salir al paso de la acusación permanente que recibió el Consejo, sobre todo por parte de las autoridades indianas, de la lentitud con que resolvía los negocios. Pese a ello, su argumentación insiste en la necesidad de no variar el modo de proceder en las salas del Consejo, cuyo fun-

---

22. B.P., ms. 844, f. 80.

23. B.P., ms. 844, f. 84.

24. Fernández Albaladejo, P., «Monarquía ilustrada y haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII», en *Estudios de Hacienda de Ensenada a Mon*, edits.: Artola, M. y Bilbao, L.M., Madrid, 1984, págs. 157 y ss.

cionamiento estaba avalado por la práctica de doscientos años de despacho. La introducción de novedades, continúa diciendo, no traería más que inconvenientes, retrasos y daños para la conservación de las Indias. Niega el fiscal, de forma relativamente velada, la capacidad de algunos consejeros para entender en todos y cada uno de los asuntos, debido, en parte, al desconocimiento de los antecedentes del expediente.

Reivindica, sin embargo, la necesidad de dos ministros procedentes de las audiencias de Lima y México graduados previamente en las Chancillerías de Valladolid y Granada «porque no todo se halla en los libros, y para muchísimo conviene el informe, noticias y explicaciones con la viva voz, y quien entendiere lo contrario venga a la prueba y preguntas de la calidad de las materias de las Indias de su gobierno y Estado»<sup>25</sup>. El fiscal inclina todo el peso de la responsabilidad en la Sala de Gobierno sobre los elementos togados, él mismo, sus agentes y los ministros letrados con experiencia en Indias.

### 3. Inconvenientes que se seguirían del establecimiento de una Junta de Hacienda

Puesto que uno de los aspectos más importantes de los derechos de Nueva Planta fue la creación de una Junta de Hacienda, y la consiguiente pérdida, de hecho, de las atribuciones hacendísticas tan celosamente guardadas por el Consejo, una parte de la Representación se ocupa de esta materia, con la finalidad de convencer al monarca de lo erróneo de la decisión. El fiscal expone la forma en la que hasta la fecha se habían llevado los asuntos de Hacienda y hace historia de las dificultades y perjuicios que han sobrevenido sobre la Monarquía cuando se ha procedido de forma distinta.

Para el autor, las ventajas del sistema que se venía siguiendo radicaba en la práctica de compartir la responsabilidad del fomento, el recaudo y el libramiento de la Real Hacienda. En cada Reino de Indias la autoridad superior en materia hacendística la tenía el Virrey, pero «el manejo, la recaudación y la administración especial de cada Provincia, Puerto, Ciudad, Mineraje, Isla o asiento corre por cuenta de los oficiales Reales...»<sup>26</sup>. Todo ello supervisado y gobernado por el Consejo de Indias. A pesar de lo cual, continuaba argumentando, el supremo organismo no tenía la capacidad de librar ni un solo real de plata y todos los que se hacían debían ser consultados previamente al rey.

Es sobradamente conocido que el régimen de la Hacienda indiana se fijó por reglas, leyes y ordenanzas específicas que diferían en mucho de las de la Península, y que, desde luego, se habían ido perfilando a lo largo de muchos años de colonización. No extraña, pues, a tenor de la variedad que se daba en las Indias, tributos y prestaciones variaran sustancialmente de una Provincia a otra, y que, de la misma forma, los ramos de la Hacienda real no fuesen los mismos. En cada lugar, puerto o mina donde la Hacienda creyó necesaria su presencia, existía un oficial real, que antes de entrar en ejercicio depositaba una fianza y que no era responsable más que ante el monarca. Ni Audiencia ni Virreyes, a excepción de una urgencia que evitara males mayores, podían librar fondos de las Cajas Reales y cuando lo hicieron fue a través de un mecanismo en el que intervinieron diferentes instancias, Junta de Hacienda de cada Virreynato.

---

25. B.P., ms. 844, f. 95.

26. B.P., ms. 844, f. 109.

Para ilustrar una vez más las diversidades entre la Hacienda de Indias y la de España, hace una breve descripción de la Hacienda Real en el Reino del Perú y pone de manifiesto la variedad de ramos y la complejidad de los mismos, pero sobre todo, la dificultad para asimilarlos a la hacienda peninsular. Describe los Tribunales de Cuentas como organismos que agilizan la labor de los Oficiales Reales al poder finiquitar en ellos las cuentas del rey, y explica, asimismo, el destino de los caudales, tanto de los que llegan a España como de los que se quedan en América.

Su argumentación está en buena parte basada en el comentario a las experiencias fallidas anteriores. Felipe II, acosado por los problemas económicos había llegado a creer que la Hacienda Indiana podía ser mucho más productiva si era administrada directamente por el Consejo de Hacienda<sup>27</sup>. De acuerdo con este parecer, el 9 de Octubre de 1550 despachó provisión y comisionados para tal fin, el cambio perduró hasta 1562, cuando por una Cédula se le devolvieron las competencias hacendísticas al Consejo de Indias<sup>28</sup>. Solorzano explica que la razón del fracaso estuvo en la dificultad de separar los negocios de hacienda de los de gobierno con la consiguiente paralización de los expedientes<sup>29</sup>. No obstante y a pesar del fracaso, a partir de este momento se possibilitó que el Consejo de Indias pudiera asesorarse del de Hacienda, cuando la complejidad de un asunto lo requiriese.

Este cambio tan fundamental en las competencias del Consejo ha sido desigualmente interpretado por los distintos autores que se refieren al hecho. Schäfer, a pesar de reconocer que se trata de una modificación importante lo cita de forma un tanto ambigua, sin precisar la duración de la experiencia<sup>30</sup>. Es probablemente Solorzano el que recoge con mayor acierto el hecho, alude a la negación del Consejo de Hacienda a intervenir dadas las dificultades que entrañaba la gestión, sin que ello le impidiera reivindicar su parcela de responsabilidad sobre la Hacienda Indiana a lo largo del reinado de Felipe II<sup>31</sup>. Por su parte Sánchez Bella opina que el Consejo de Hacienda conservó cierta influencia aunque no tuviera la administración y la gestión directa<sup>32</sup>.

Más tarde, en 1591, se creó una Junta de Hacienda, que al igual que otras, debía funcionar dentro del Consejo y se compondría sólo de ministros del mismo. El sentido que inicialmente se dio a esta junta fue el de fomentar las riquezas, racionalizar la producción y conseguir mayor eficacia en la recaudación. La creación de estas juntas especiales era, por lo demás, una práctica habitual cuando la complejidad de los asuntos tratados en los Consejos la hacía necesaria.

Felipe III consolidó la Junta de Hacienda a partir de 1601 y esta vez la participación en ella de dos consejeros de Hacienda hizo que, de nuevo, el Consejo de Indias entorpeciera su labor dejando de actuar en torno a 1604<sup>33</sup>. No obstante, sabemos que en 1662 una Junta de Hacienda seguía emitiendo su dictamen sobre

---

27. Solorzano, J., *Política Indiana*, Madrid, 1972, Libro VI Cap. 15, Tomo XV, pág. 76.

28. B.P., ms. 844, f. 152-153.

29. Solorzano, J. Op. cit., Libro VI, Cap. 15, Tomo V, pág. 77.

30. Schäfer, E., Op. cit., Tomo I, pág. 102.

31. Solorzano, J., Op. cit., Libro VI, Cap. 15, Tomo V, pág. 77.

32. Sánchez Bella, I., «El Consejo de Indias y la Hacienda Indiana», en *El Consejo de Indias en el Siglo XVI*, Univ. Valladolid, 1970, pág. 153.

33. Schäfer, E., Op. cit., Tomo I, pág. 204.

los problemas de la hacienda peruana<sup>34</sup>. En el fondo de las diferentes argumentaciones esgrimidas, latían motivaciones más profundas que afectaban a la misma esencia del gobierno de la Monarquía. Las decisiones en materia hacendística encomendadas al Consejo de Indias lo singularizaban con respecto al resto de los Consejos, salvo, por supuesto, el de Hacienda. Decidir sobre la hacienda india, dada la trascendencia de las remesas americanas, evidenciaba su responsabilidad y además, su resistencia al cambio era un eslabón más dentro del plan de oposición a «administrativizar» los asuntos de gobierno en detrimento del sistema colegial/judicialista que el Consejo de Indias, al igual que el resto, defendía.

#### 4. Sobre la Junta de Guerra

El texto describe su funcionamiento sin expresar ningún juicio de valor al respecto. Esta materia no estaba previsto que fuera objeto de reforma, y por lo demás, ya había existido Junta de Guerra en otras ocasiones, algunas de ellas con nombre diferente: Junta de la Armada del Océano en 1594, Junta de Puerto Rico en 1588, Junta de Guerra propiamente dicha en 1597. Durante el reinado de Felipe III esta Junta funcionó permanentemente y con mayores competencias que las desarrolladas hasta entonces puesto que se le encomendó la administración financiera de las Armadas de Indias. Seguía en activo cuando se escribió la Representación que estamos comentando, variando su composición y sus competencias según las reestructuraciones del propio Consejo —por ejemplo la existencia o no de una Cámara de Indias afectaba directamente a su composición y función—.

Con el comentario sobre las Juntas de Hacienda y Guerra termina la parte de la Representación dedicada por el fiscal a relatar «las incumbencias del Consejo de Indias, lo que gobierna, la forma, y modo con que lo gobierna y despacha...»<sup>35</sup>.

#### 5. Motivaciones del Consejo para pedir al Monarca que reconsidere la aplicación de los decretos de Nueva Planta

El resto del Memorial es una reflexión sobre las causas de preocupación del Consejo, la incidencia de los pretendidos cambios y finalmente la argumentación contra ellos.

La primera razón que esboza contra las reformas en el Consejo de Indias se basan en el modo de actuar del mismo, que durante más de doscientos años ha adquirido una *experiencia* y ha acumulado una información que le han permitido ir adaptándose a las exigencias del Nuevo Mundo. Esta experiencia le ha capacitado, continúa diciendo el fiscal, para apreciar las diferencias porque «...la práctica y leyes que miran al Gobierno de todos los Tribunales de España y la forma de despacho de ellos, desdican de las leyes del Gobierno y forma con que se despacha en todas sus líneas y materias el Consejo de Indias donde juntamente con

---

34. A.G.I., *Lima*, 280, citado por Sánchez Bella, I., en «El Consejo de Indias y la Hacienda Indiana», pág. 154, nota 41.

35. B.P., *ms. 844*, f. 135 y 136.

la literatura y estudios tiene el primer lugar, el conocimiento, la comprensión y experiencia, de los Ministros que le componen»<sup>36</sup>. Es precisamente por esta circunstancia, por la que el fiscal reivindica a lo largo de todo el texto que los Consejeros de Indias, no solamente deben ser hombres doctos sino que además hayan sido miembros de algún alto Tribunal indiano. Para ser ministro en cualquier tribunal de la Península bastaría haber estudiado leyes y posteriormente, adquirido práctica, pero, en el caso que nos ocupa, aunque gran parte de las leyes castellanas estaban en vigor en Indias, su adecuación en los diferentes territorios creó un cuerpo normativo diferente, un derecho propio. García Gallo señala que, a pesar del deseo de los Reyes Católicos de trasplantar íntegramente el derecho castellano «...la realidad se encargó de demostrar la insuficiencia de este para regular situaciones distintas a las de la Península e incluso totalmente desconocidas en ésta»<sup>37</sup>. Esto obligó a los monarcas a una constante actividad legislativa, con frecuentes rectificaciones e impregnada de casuística. Las disposiciones normativas emanadas del Rey y su Consejo de Indias son una fuente de derecho, pero no la única. Es más, como sigue señalando García Gallo, el afianzamiento de un «derecho indiano criollo» se hizo gracias a las disposiciones dictadas por las autoridades indianas, ello sin olvidar la importancia de la costumbre como una fuente imprescindible de la norma jurídica indiana<sup>38</sup>.

El segundo razonamiento del fiscal se apoyaba en un dato que había sido utilizado por el Consejo sistemáticamente a lo largo de toda su historia. La *distancia* que separaba a éste de los problemas hacía aún más difícil la resolución y la agilización de los despachos. Cualquier cambio que se introdujera en el gobierno de los territorios americanos, si no era el acertado, tardaría tres o cuatro años en resolverse, y, argumentaba, para entonces, el daño causado podría ser irreparable para la monarquía. En los tribunales de la Corte, si las reformas eran inadecuadas, el mal se podía remediar con mayor o menor celeridad, pero la peculiaridad de la enorme distancia en el caso de Indias, obligaba a una reflexión más profunda antes de introducir los cambios.

Por otra parte, insistía el fiscal en la *complejidad y trabazón* en el modo de despachar los expedientes. Así, por ejemplo, los asuntos eclesiásticos no se podían separar de los de la Real Hacienda, relacionados a su vez con los militares y los políticos... Además, todos formaban parte de una sola consulta emitida por alguna de las autoridades americanas, y todos y cada uno de ellos necesitaban una respuesta para gobernar, aún cuando sabemos que él «se acata, pero no se cumple» fue una constante hasta el fin del dominio colonial.

La «inocencia» de los argumentos finales es evidente, y tal como lo expone el fiscal en la Representación, resulta difícil discutirle al Consejo de Indias la veracidad de las razones expuestas. No hay nada en ellas que pudiera interpretarse como desobediencia o enfrentamiento al monarca. Los argumentos de mayor peso, quedan por tanto, explicitados, pero en un segundo plano. La resistencia ante los principios administrativistas, ejecutivos que fue común en todo el aparato polisindial de la Monarquía, queda así planteado bajo la apariencia de una oposición templada, cuyo único objetivo fuera el mantenimiento de la antigua organización del Consejo.

---

36. B.P., ms. 844, f. 137.

37. García Gallo, A., «La ley como fuente del Derecho en Indias en el siglo XVI» en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1972, pág. 169.

38. García Gallo, A., Op. cit., pág. 172.

La Representación está fechada en Madrid a 26 de Febrero de 1714 firmada por: el Conde de Frigiliana, Don Alonso de Aracil, Don Gonzalo Machado, Don José de los Ríos, Don Miguel Calderón, Marqués de Miana, Don Nicolás Manrique, Don Juan de Otalora, Conde de Adanero, Don Fernando de Arango, Don José de Munive, Don Diego de Zúñiga, Don Antonio Valcárcel Formento.

\* \* \*

El fiscal adjunta a la Representación que acabamos de analizar, los Reales Decretos objeto de su réplica. Un breve comentario a los mismos nos permitirá poner, una vez más, de relieve que los motivos del Consejo para intentar conservar, no tanto la «planta», sino sus funciones, ejercidas en el mismo sentido que hasta entonces<sup>39</sup>.

Tres son los Reales Decretos que se adjuntan, de los cuales uno se refiere al Consejo de Castilla, y por tanto lo citaremos sólo de forma puntual. Los otros dos son: 1) Real Decreto dirigido al Consejo de Indias el 10 de Noviembre de 1713 para darle una «Nueva Planta» y 2) Real Decreto de nombramiento de los componentes de la Junta de Hacienda, con la misma fecha.

1) *Real Decreto sobre la «Nueva Planta» del Consejo de Indias*<sup>40</sup>.

En el preámbulo se expone la finalidad del decreto, que no es otra que restablecer de nuevo los Tribunales de Corte, tras los abusos cometidos durante la guerra y remediar «...el grave atraso que se experimenta en muchos negocios de la mayor importancia» y, añade como una de las causas el escaso número de ministros que los forman<sup>41</sup>.

No fue ésta, sin embargo, la primera reforma de la plantilla del Consejo. El 3 de Agosto de 1700, el Rey pidió al Consejo que le remitiera la lista de sus miembros tal como habían quedado después de la reforma que afectó al Consejo de 1691<sup>42</sup>. En febrero del año siguiente pidió asimismo que se le preparase una consulta sobre cómo debían gobernarse las Indias. El resultado fue que, días más tarde, se emitió un Real Decreto primera de las reformas a que fue sometido el Consejo por los Borbones. La finalidad tanto de éstas, como de las de su antecesor, el último Austria, no era otra que la de sanear la burocracia y la Hacienda Real: «En el Consejo de Indias durante los 35 años del reinado de Carlos II fueron nombrados 72 consejeros, entre los cuales hay 24 de Capa y Espada. De los 48 Consejeros Togados, 23 murieron en su oficio, y 13 de ellos después de muy breve actuación, mientras que 19 fueron promovidos al Consejo de Castilla, de los que sólo uno había asistido muchos años al Consejo de Indias, los otros alcanzaron en su mayoría la promoción ya dentro de uno o dos años»<sup>43</sup>.

Pese a la gravedad que suponía para el Consejo el haberse convertido en vehículo de paso y promoción hacia otros organismos, especialmente el Consejo de Castilla, más grave aún aparece la costumbre de nombrar supernumerarios a

---

39. Utilizamos la expresión «planta» en su sentido más restrictivo, con número de funcionarios.

40. B.P., ms. 844, fs. 157 a 159.

41. B.P., ms. 844, f. 157.

42. «Decretos de Reforma de los Consejos de Castilla, Aragón...», B.P., ms. 2841, fs. 125 a 134.

43. Schäfer, E., Op. cit., Tomo I, pág. 269.

personas que estaban ocupando plazas en el extranjero y, por tanto, sólo podían percibir los salarios de un oficio que difícilmente podían cumplir. La reforma de 1691 estuvo destinada, en parte, a remediar esta caótica situación. Sin embargo, la insistencia del primer monarca Borbón sobre las mismas cuestiones, parece indicar que la aplicación de la reforma de 1691, no fue en absoluto efectiva. Según la de 1701 se debía reducir el personal a la planta fijada a finales de siglo, los supernumerarios se jubilarían con los derechos del empleo anterior y las plazas vacantes quedarían amortiguadas, suprimiéndose a su vez todos aquellos oficios que se hubiesen otorgado sin la autorización real. De la misma forma, se ordenaba que los ministros no cobrasen más que un sueldo a cuenta de la Hacienda Real.

El ambiente bélico no permitió, sin embargo, que la aplicación de las reformas pudiera llevarse a cabo y los acontecimientos de 1706 sirvieron para complicar aún más los asuntos del Consejo. Cuando en Junio de 1706, el Archiduque Carlos se acerca con sus tropas a Madrid, Felipe V ordena que los Consejos se trasladen a Guadalajara y después a Burgos. El traslado se realizó en precario y el monarca ordenó a cada uno de los Presidentes que llevase consigo a dos ministros, procurador, dos secretarios, empleados y personal subalterno. Sin embargo, en el caso de Indias, no se trasladaron todos, y el entonces Presidente, el Duque de Alisca, tuvo que contratar interinos. A ello se añadió que durante la estancia en Madrid del Archiduque, se decretó la reunión de todos los Consejos en Madrid, presidido por su ministro más antiguo. El Consejo de Indias respondió a esta convocatoria, despachando incluso algunas negociaciones, aunque de forma irregular. G. Bernard señala que «...al consentir reunirse bajo la autoridad de Don Carlos, el Consejo de Indias se colocó sin saberlo en la vía de la decadencia. Felipe V no les perdonará jamás, y es preciso ver en este episodio *la causa principal* de su oscurecimiento en provecho de las Secretarías de Estado que fueron creadas a continuación»<sup>44</sup>. Esta opinión de Bernard nos parece, sin embargo exagerada, por una parte, porque como bien señala F. Muro —el Consejo comenzó a ser un organismo postergado ya en la segunda mitad del siglo XVII, e incluso antes. La razón de esta falta de protagonismo obedece, para F. Muro, a la falta de pragmatismo a la hora de ayudar a la Corona a resolver sus problemas financieros y a su apego a una ética jurídica ya en decadencia. Los últimos Austrias habían recurrido a las Juntas Especiales dentro del Consejo como único modo de introducir procedimientos ejecutivos en su seno y agilizar las actuaciones<sup>45</sup>.

Además, Bernard no parece tener en cuenta que la reforma del Consejo no fue un hecho aislado sino que se inscribía en un marco más amplio que intentaba que las instituciones de la Monarquía funcionasen bajo presupuestos distintos. En definitiva, los Borbones recogían la antorcha de los últimos Austrias y con la mirada puesta en la administración francesa, trataban de transformar un sistema consiliario en otro ministerial gubernativo.

Pese a los avatares de la contienda, Felipe V no se olvidó del Consejo de Indias y, además de anular las disposiciones emitidas por éste, tomó la decisión de aplicar seriamente la reducción de la plantilla de acuerdo con la antigua planta

---

44. Bernard, G., *Le Secretariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes*, Ginebra-París, 1972, pág. 3.

45. Muro Romero, F., «La Reforma del pacto colonial en Indias. Notas sobre instituciones de Gobierno y Sociedad en el siglo XVII», en *Jahrbuch für Geschichte, von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, Köln, 1982.

de 1691 y 1701. Es en este contexto en el que debe enmarcarse la drástica reducción de 1706. Ello no impidió que, aprovechando que un numeroso grupo de ministros le había sido infiel, les desterrara de la Corte hasta que fuesen juzgados. Esta circunstancia, le permitió dar al Consejo una «nueva planta» con mucha mayor facilidad.

Nos parece, pues, que atribuir sólo a la infidelidad, por otra parte parcial y breve, la responsabilidad de la decadencia del Consejo es —cuanto menos— descontextualizar el hecho. Bernard llega a decir que: «El Rey no volverá a tener confianza en él. Irá poco a poco buscando su eliminación»<sup>46</sup>.

La reforma de 1713 conocida como la «Planta de Orry», a la que pertenece el decreto que nos ocupa, es contradictoria con las anteriores y ofrece, a la vez, cierto confusionismo respecto a sus fines. Si las anteriores reformas habían tratado de reducir el número de ministros y, con ello, los gastos del Consejo, ésta, por el contrario, se marca como primer objetivo el aumentar el número de consejeros. La «nueva planta» dada al Consejo constaba de: Tres Presidentes, veinte Consejeros, (diez togados y diez de Capa y Espada), un Fiscal, dos Abogados Generales y tres Secretarios.

Se debía dividir en tres Salas: la del Consejo en Pleno, la de Gobierno y la de Justicia. En la primera se despacharán todos los negocios y expedientes de materias graves, tanto si son generales o eclesiásticos, con independencia de su origen. Recibirá todas las representaciones, negocios y cartas que viniesen de los Reinos de Indias y de ella pasarían a las otras dos Salas. Finalmente, es el Pleno el que expide los Decretos y Ordenes para América.

Según refiere el decreto, a la Sala de Gobierno deben asistir los tres Presidentes, ocho Consejeros (cuatro Togados y cuatro de Capa y Espada), el Fiscal y uno de los Secretarios, el que le corresponda por el origen de la materia a tratar. A la Sala de Justicia concurrirán los seis Consejeros Togados que no asisten a la de Gobierno, los Abogados Generales y el Secretario correspondiente.

La segunda parte del Decreto se dedica a los salarios que deben percibir los Ministros y los conceptos que integran dichos emolumentos. Clarifica cómo y cuánto deben cobrar los Consejeros por su cometido. La finalidad de este apartado es, sin duda, la de simplificar una situación altamente conflictiva hasta ese momento, y evitar con ello el soborno, el cohecho o cualquier tipo de corruptela, sin contar con el ahorro que le suponía a la Hacienda Real.

Aunque, como ya hemos indicado, esta reforma es formalmente contradictoria con las anteriores, pues se potencia a los Consejos, aumentando el número de Consejeros y Presidentes, sin embargo, su finalidad es dividir su cabeza y diluir su capacidad de maniobra y su poder, debilitarlo en suma.

En el mismo decreto se crea la Junta de Hacienda compuesta por tres Consejeros de Indias y tres de Hacienda, presididos por uno de los Presidentes del Consejo de Hacienda y un Secretario exclusivo para la Junta. Las atribuciones que se le confieren son: «...todo lo tocante a la Hacienda de Indias, gastos de ella para su beneficio, recaudación y aumento, y lo que produjeron los comercios, envío de flotas y galeones, y esta Junta arrendará, administrará y dirigirá general y particularmente todo lo que tocara a los referidos gastos, ventas, regalías y derechos que tocaren sin que ninguno de los Consejos de Indias y Hacienda ni otra Junta se puedan mezclar ni mezclen en nada que a esta toque, porque han de quedar inhibidas en este conocimiento»<sup>47</sup>. Explica a continuación que todas las

---

46. Bernard, G., Op. cit., pág. 6.

cuentas deben ser justificadas ante la Contaduría Mayor del Consejo de Hacienda como el resto de las rentas de la Corona.

Este es el punto más importante de la reforma, y como ya hemos comentado, ocupa la mayor parte de la argumentación del fiscal. No vamos a incidir más en ello, pero sí queremos señalar que es el golpe más fuerte asestado al Consejo de Indias en toda su historia, ya que sus responsabilidades hacendísticas, y el significado político de las mismas, era su cometido más importante. El Consejo nunca entendió los motivos del Monarca para tomar esta decisión puesto que, hasta ese momento, sólo el rey disponía de la Hacienda Indiana siendo el Consejo un mero administrador. Una vez más lo que los Borbones están pretendiendo es la implantación a través de la Junta de Hacienda de vías administrativas que ejecuten con destreza y rapidez sus órdenes. Esto es precisamente a lo que el Consejo se opone, en la medida que supone una forma de despachar que le resta capacidad de intervención en las decisiones. Las quejas eran justificadas desde su propio punto de vista. La Hacienda era de las pocas atribuciones que le quedaban, tras verse prácticamente despojado de sus funciones judiciales y reducido su trabajo fundamental a la labor recopiladora.

*2- Real Decreto en que se nombran los ministros que se deben componer la Junta de Hacienda*<sup>48</sup>.

Este decreto no es más que el complemento del anterior. Tras hacer los nombramientos pertinentes, señala cómo y cuando debe reunirse la Junta. Ordena asimismo que todos los papeles correspondientes a la Hacienda en Indias se entreguen a Gerónimo de Uztariz, nombrado en este decreto, Secretario de la Junta.

Las reformas de 1713 inspiradas por Orry y Macanaz fueron en general, confusas en sus planteamientos, a excepción de los asuntos hacendísticos, y, desde luego, mal acogidas por la totalidad de los Consejos. En 1714 se crearon, paralelamente a las reformas, cinco Secretarías de Estado con la finalidad de arbitrar mecanismos más ágiles y más acordes con los deseos del monarca. Las competencias de éstas nunca fueron formalmente fijadas, y en la práctica fueron cercenando las atribuciones de los Consejos.

Sin tiempo para consolidarse, tanto las reformas de Orry como el papel de las nuevas Secretarías de Estado, el 1 de Junio de 1715 se inició una «contrareforma» cuyas disposiciones derogativas devolvían el «pie antiguo» a todos los Consejos. En este nuevo planteamiento fue determinante la caída en desgracia de Orry y el cambio de influencias sobre el monarca, sin olvidar la resistencia hallada en todos y cada uno de los Consejos y la confusión que había supuesto la multiplicidad de Presidencias.

El Consejo de Indias recibió el decreto de restablecimiento de su antigua planta, el 5 de Agosto de 1715, por el cual quedó tal y como en su día fijaron las reformas de 1691, 1701 y 1706.

El análisis de las reformas y contrareformas en torno a 1714 ofrecen como balance el fracaso de la política revisionista que los Borbones quisieron aplicar

---

47. B.P., ms. 844, f. 164.

48. B.P., ms. 844, f. 191.

a los viejos organismos de la Monarquía. Los Consejos evidenciaron de nuevo su resistencia al cambio, buena prueba de ello es el texto que hemos comentado, y ante el desgaste que supuso el enfrentamiento, el camino escogido por el monarca fue el de potenciar las Secretarías y la «vía reservada», con la consiguiente marginación de los Consejos. El último intento de reforma se emprenderá en 1717 y, fracasada de nuevo, la renovación de la administración española se articulará, definitivamente, en torno a las Secretarías durante todo el siglo XVIII.