

LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL INDIANA EN EL SIGLO XVIII

Por Julio MEDINA FONT

Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, España.

La presente comunicación tiene por objeto el estudio de los sucesivos cambios que, a lo largo del siglo XVIII, van a producirse en los organismos peninsulares encargados de la gestión y tramitación de los asuntos de Indias.

No se pretende una visión exhaustiva y completa del problema —creemos que no es propio de la naturaleza del trabajo— sino simplemente mostrar como a lo largo del S. XVIII una serie de reformas administrativas van a suponer una modificación bastante substancial en el modo de ver desde la península los asuntos de Indias y su administración.

La dinastía borbónica —fiel a su origen francés, centralizador y absolutista— va a reformar profundamente la administración indiana; el Consejo de Indias, organismo que durante los Austrias había llevado todo el peso del gobierno y administración de las Indias va a ver disminuida su importancia —aunque como observa el profesor Ots Capdequí, aún seguirá jugando un papel destacado en nuestro sistema colonial hasta los últimos tiempos de la dominación española—¹ por la aparición de nuevos órganos administrativos y de gobierno que, como las Secretarías de Despacho y las Intendencias, van a adquirir parte de las atribuciones y misiones que anteriormente tenía el Consejo.

I. *La situación a comienzos del siglo XVIII*

A la llegada al trono de España Felipe V la administración y gobierno de los territorios americanos estaba encomendada al Real y Supremo Consejo de las Indias, organismo que fundado en 1524 se regía por las Ordenanzas de 1572 y de 1636 y por las disposiciones contenidas en la Recopilación de 1680.

El conocimiento por parte del Consejo de todos los asuntos de gobierno y administración indiana era absoluto; las Ordenanzas del Consejo dadas por Felipe II (1572) y por Felipe IV (1636), recogidas en parte en la Recopilación de Carlos II (1680) y esta misma Recopilación otor-

¹ OTS, CAPDEQUÍ, Advertencia preliminar a SCHAFER, *El Consejo Real y Supremo de Indias*, p. VIII.

gaban al Consejo la jurisdicción suprema² y exclusiva³ sobre los asuntos de Indias.

Esto suponía que el Consejo tenía la misión de formar —previa consulta con el Rey— todas aquellas disposiciones legales —pragmáticas, leyes, provisiones etc., referentes a las Indias. Asimismo incumbía al Consejo la fiscalización de todas las disposiciones —ordenanzas, constituciones, estatutos, etc.— que fueren dictados en América por los Virreyes, las Audiencias, los Consejos y los Obispos y religiosos.

Por otro lado el ejercicio por el Consejo de la jurisdicción sobre materias indianas con carácter de exclusividad, suponía que el Consejo avocaba para si todos aquellos procesos referentes a Indias que se presentaran ante otros organismos —Consejos, Chancillerías, Alcaldes de Casa y Corte, etc. debiendo remitir los mismos al Consejo todos aquéllos asuntos que —ratione materie— pertenecían a los negocios de Indias.

Como vemos la competencia del Consejo abarcaba de manera exhaustiva todas aquéllas materias de justicia y gobierno, referentes a Indias; en realidad el Consejo de Indias era en parte un trasunto del Consejo de Castilla, con una esfera de actuación delimitada geográficamente —los asuntos de Indias— (Posteriormente veremos la influencia que en algunas de las reformas que sufre el Consejo de Indias en el S. XVIII va a tener el Consejo de Castilla).

Esta es en líneas generales la situación de los negocios de Indias a comienzos del S. XVIII; un órgano colegiado —el Consejo— que va a dirigir desde la Península el gobierno y la administración de las colonias americanas. A lo largo del S. XVIII —como veremos posteriormente— sucesivas disposiciones reformadoras van en cierta medida a cambiar el carácter del Consejo; nuevos organismos suplantaran sus funciones y el Consejo va a ver mermadas sus atribuciones.

II. *El Consejo y la Secretaría de Indias durante el siglo XVIII.*

A lo largo del S. XVIII los asuntos de Indias, antes de la exclusiva competencia del Consejo, van a fluctuar entre su adscripción a este organismo o a las Secretarías de Estado, que bajo Felipe V van a transformarse en órganos especializados, base de los futuros Ministerios.⁴

² *Recopilación de Indias* 2,2,2. "Que el Consejo tenga la suprema jurisdicción de las Indias, y haga leyes, y examine estatutos, y sea obedecido en éstos y aquellos reinos". Don Felipe II en la Ordenanza 2 del Consejo y don Felipe IV en las de 1963.

³ *Recopilación de Indias* 2,3,3. "Que ningún Consejo, chancillería, a audiencia, juez ni justicia de estos reinos, sino el Consejo de las Indias, conozca de negocios de ellas". Don Felipe II en la ordenanza 24 del Consejo. Y en San Lorenzo a 22 de setiembre de 1548. Y Don Felipe IV en las de 1636. Y en esta *Recopilación*.

⁴ Sobre los Secretarios de Estado véase: José Antonio ESCUDERO. *Los Secretarios de Estado y de Despacho*, Estudios de Historia de la Administración, Instituto de Estudios Administrativos Madrid 1969, Vol. IV.

a) *Las reformas del Consejo de Indias durante el siglo XVIII.*

La política reformista de Felipe V va a producir una serie de cambios en la composición y estructura del Consejo de Indias.

En el año 1711 se produce una modificación en el número de Consejeros, quedando éste reducido al de ocho —dos Ministros de capa y espada y seis Consejeros togados; aunque no hemos podido conocer sino indirectamente la disposición real por la que se llevó a cabo esta reforma⁵ parece que se redujo sustancialmente el número de Consejeros.

Esta reducción parece responder a un criterio uniforme de Felipe V, ya que no solo se redujo el número de Consejeros de Indias sino que reducciones paralelas se llevaron a cabo en los otros Consejos.

La reforma del número de Consejeros se llevó a cabo siguiendo un criterio de antigüedad, cubriéndose las plazas existentes con los más antiguos y permaneciendo los Consejeros sobrantes en situación de supernumerarios para cubrir las vacantes que se produjeran o para remediar las necesidades del servicio.

La existencia en el Consejo de Indias de dos tipos diferentes de Consejeros —los togados y los de capa y espada— supuso la creación de dos escalas diferentes de supernumerarios, una para cubrir las vacantes producidas entre los Consejeros togados y otra para los de capa y espada.⁶ La razón de esta diferenciación hay que buscarla, seguramente, en el diferente carácter de ambos tipos de Consejeros; los ministros togados eran técnicos —peritos en Derecho— mientras que los consejeros de capa y espada tenían un carácter más político, siendo nombrados para el cargo de Consejeros generalmente entre personas que habían desempeñado puestos importantes de gobierno.⁷

En 1713 una serie de disposiciones van a modificar la disposición del Consejo; éste va a comenzar a perder su anterior importancia y va a seguir en su organización no una pauta propia, sino la marcada por el Consejo de Castilla.⁸

⁵ Biblioteca Nacional de Madrid. MS 19512, folio 307 "Carta del Marqués de Ribas al P. Doubanton sobre Nueva Planta del Consejo de Indias.

⁶ Biblioteca Nacional de Madrid. MS 19512, folio 313 "Exposición del Marqués de Ribas sobre las reformas del Consejo de Indias". El Marqués se apoya en su solicitud de una plaza de Consejero de capa y espada de Indias en el precedente existente en que Felipe V sustituyó al Consejero Togado Don Manuel de la Cruz Haedo, el cual tenía licencia por enfermedad para asistir a las sesiones del Consejo cuando pudiera, por otro consejero togado —Don Diego de Rojas— que queda como propietario de la plaza.

⁷ El Marqués de Ribas, Don Antonio de Ubillas, había sido Secretario de Estado de Carlos II y de Felipe V, cesando en dicho cargo el año 1705 y recibiendo el nombramiento de Consejeros de Indias. Cfr. José Antonio ESCUDERO. *Los Secretarios...*, vol. III, p. 724.

⁸ Real Decreto de 11 de noviembre de 1713, por el que se manda guardar en el Consejo de Indias el mismo Reglamento que en el Consejo de Castilla. Juan MANZANO. *Un documento inédito*. "Como funcionaba el Consejo de Indias" publicado en "The Hispanic American Historical Review", vol. XV, No. 3, agosto 1935. Apéndice.

Se aprecia el marcado interés de Felipe V de unificar el funcionamiento de los diferentes Consejos tomando como modelo el Consejo de Castilla; en efecto dos Reales Decretos de 11 de noviembre de 1713 llevan a cabo —respecto al Consejo de Indias— esta unificación: por el primero se da un nuevo Reglamento.

Sin embargo las disposiciones más importantes en esta época referentes al funcionamiento del Consejo de Indias son unos decretos, dictados en 1713, en los que se embozan las líneas capitales de la Nueva Planta que en lo sucesivo había de tener.

Conocemos en parte estos Decretos, o por lo menos la situación en que dejaron al Consejo de Indias a través de una Representación que el mismo Consejo elevó a Felipe V en 1714, documento publicado en 1935 por el profesor MANZANO.⁹

Las reformas de 1713 no debieron suscitar excesivo entusiasmo entre los mismos miembros del Consejo de Indias; el mismo encabezamiento de la Representación citada nos muestra como los consejeros ven con prevención la posibilidad de nuevos cambios en el Consejo de Indias —posibilidad nada remota— en una época en que las tensiones causadas por la introducción de unos esquemas administrativos de cuño francés, van a tener como consecuencia una sucesión de cambios administrativos buscando un sistema adecuado.

No se debió mostrar excesivamente útil el sistema nacido de las reformas de 1713 —reformas llevadas a cabo no solo en el Consejo de Indias sino en algún otro— cuando el mismo Felipe V, el 9 de junio de 1715 revoca todas las reformas anteriores y ordena “que todos los Consejos y Tribunales vuelvan al pie antiguo, así como en el número de los Ministros que los han de componer como en la formalidad calificada por la autoridad de las Leyes del Reino”.¹⁰

Aún van a producirse otros intentos reformadores que modificarán todavía más la estructura del Consejo; el aún excesivo número de consejeros —en la opinión de Felipe V— restaba agilidad a la tramitación de los negocios y el mayor número de opiniones concurrentes en los dictámenes producía una excesiva variedad en éstos, por lo que el 20 de enero de 1717 redujo de nuevo la composición del Consejo ordenando

⁹ 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 causó en su formación y perjuicios que podrían ocasionar de alterarlos. Biblioteca de Palacio. M.S. 844. Publicado por Juan MANZANO, *Un documento inédito...* “The Hispanic American Historical Review” vol. XV, No. 3, 1935. pp. 313-351.

¹⁰ *Novísima Recopilación* 4,3,4. Reducción del Consejo a su antigua planta, con varias declaraciones sobre el número de Ministros, y forma de su despacho. Don Felipe V, en Aranjuez a 9 de junio de 1715.

que "en adelante se componga el Consejo de un Gobernador o Presidente, seis Ministros togados, dos de capa y espada, dos fiscales y dos Secretarios."¹¹

No será hasta el último tercio del S. XVIII en que el Consejo sufra nuevas modificaciones en su composición y estructura, aunque esta vez de signo totalmente contrario, ya que no se trata de reducir el número de Ministros sino de ampliarlo; el 6 de abril de 1776 una Real Cédula aumentó el número de ministros a 14 y formó dos Salas de gobierno y una de justicia.¹²

La política reformista de Felipe V supone a nuestro modo de ver, una lenta pero continua erosión en el Consejo de Indias; quizá la política administrativa del Rey, inspirada —como dijimos antes— en esquemas y módulos diferentes a los castellanos, no apreciase en todo su valor la importancia que en el esquema administrativo hispano tenía el Consejo.

Son los mismos miembros integrantes del Consejo los que dándose cuenta de la situación van a elevar al Rey sus quejas o sus advertencias; en todos estos documentos se aprecia, por una parte el temor del Consejo a ver cada vez más mergadas sus atribuciones por las necesarias reformas que en él se llevan a cabo¹³ y por otra parte las dificultades principalmente, económicas —en las que se desenvuelve el Consejo— motivada por la drástica reducción de haberes ordenada por Felipe V y la prohibición expresa por el Rey de que el Consejo pueda disponer los caudales de Indias.¹⁴

Hay una —no nos atreveríamos a decir— pérdida de confianza por parte del Rey respecto al Consejo, pero sí evidentemente una situación de diferente trato respecto a los otros Consejos; quizá la razón sea que la aparición de nuevos organismos administrativos —las Secretarías de despacho—, organismos que llevan aneja la vía reservada con el Rey, hace que éste se confíe más en ellas que en un Consejo que solo queda como órgano consultivo.

b) *Las atribuciones, estructura y cometido del Consejo de Indias.*

Como vimos anteriormente¹⁵ el Consejo de Indias tenía concedido por los Reyes Felipe II, Felipe IV y Carlos II el conocimiento exhaustivo de todos los asuntos de Indias; todo asunto de gobierno o de justicia que de alguna manera se refiriera a las Indias entraba dentro de la esfera de competencia del Consejo.

¹¹ Cfr. AYALA DE JOSEF, Manuel. *Notas a la Recopilación de Indias*, transcripción de Juan MANZANO. Madrid. Ediciones Cultura Hispánica. 1946, p. 29.

¹² *Recopilación de Indias* 2,1,2. nota 1.

¹³ Vide supra la Representación citada en la nota 9.

¹⁴ Biblioteca Nacional, MS 19512, folio 327. Súplica del Consejo de Indias a Felipe V para que los salarios de los empleados del Consejo se cobren con los caudales traídos por las flotas.

¹⁵ Vide supra notas 2 y 3.

La peculiaridad de los asuntos que despachaba el Consejo de Indias y la aplicación de unas normas jurídicas —el Derecho Indiano— diferentes de las castellanas, diferenciaban el Consejo de Indias del resto de los Consejos; esta peculiaridad propia, es la que hace que los mismos consejeros de Indias sientan la necesidad de regirse por normas diferentes a las de los otros consejos y agudicen esta diferencia al exponer a Felipe V los posibles perjuicios que la alteración de sus normas podría acarrear.¹⁶

Los asuntos de los que conocía el Consejo —a pesar de ser teóricamente asuntos de gobierno y de justicia— en la práctica casi en su totalidad eran asuntos de gobierno “la que las causas criminales todas las instancias y fenecen en las Indias sin que al Consejo vengan en apelación ninguna porque allá se ejecutan las sentencias”,¹⁷ únicamente los casos —muy pequeños en número— de segundas suplicaciones constituían materia del Consejo.¹⁸

El Consejo estaba dividido en dos Salas, de justicia y de gobierno con la siguiente distribución de Competencias.¹⁹

Sala de Justicia

- Residencias de Virreyes, Presidentes, Oidores, Contadores y oficiales de la Real Hacienda.
- Residencias de los Gobernadores y aquéllos Capitanes Generales que sean de provisión directa por el Rey.
- Las Pesquisas y Visitas.
- Las segundas suplicaciones.
- Las causas de comisos y arribadas.
- Las apelaciones de la Casa de Contratación de Sevilla.
- Las residencias de Generales, Almirantes, Capitanes y Maestres.
(Las residencias de Virreyes y Capitanes Generales que anteriormente en su totalidad se veían en el Consejo. El Rey mandó en los últimos años que solo se vieran en el Consejo aquéllas que él mandara).

Sala de Gobierno

- Despacho y recibimiento de Armadas.
- Gobierno y reglamento de todas las Audiencias.
- Real Hacienda.
- Todo lo referente a conquistas y poblaciones.
- Lo referente a las Indias (tributos, reducciones, censos, etc.).

¹⁶ Representación hecha a Su Majestad... publicada por Juan MANZANO, p. 319.

¹⁷ Representación... p. 325.

¹⁸ Representación... p. 335.

¹⁹ Representación... pp. 327 y ss.

El Consejo no disponía de libertad de acción frente a los caudales de Indias ya que todos los gastos de Indias debían ser aprobados por el Rey y hasta que no tuviesen su aprobación no podía librarse ninguna cantidad de la Hacienda de Indias.

Años después, en 1724, y durante el breve reinado de Luis I, el Consejo de Indias eleva una solicitud al Rey en demanda de aumento de sueldo, en la que, para dar más fuerza a su petición y hacer valer la importancia del Consejo enumera, los asuntos de los que se ocupa.²⁰ Estos asuntos son:

- El Real Patronato, todas las Catedrales e Iglesias de Indias.
- Los Virreinos en que están divididas las Américas.
- Las representaciones que Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores de plazas y castillos, Corregidores de Provincias, Alcaldes mayores, Tribunales de Contadurías y Oficiales Reales mandan al Consejo.
- Negocios de Estado (en cuanto en las Indias confluyen intereses extranjeros).
- Las providencias de la guerra (contra indios o contra extranjeros que atacan las Indias).
- Jurisdicción del Consejo en las Canarias ya que en ellas recalcan los navíos que van a las Indias y para evitar el contrabando.
- La correspondencia con la Casa de Contratación de las Indias, comercio y consulado que hay en Cádiz.
- Los recursos de gobierno y justicia.
- Los procesos de visitas generales.
- Las pesquisas y residencias particulares.
- Los litigios entre partes que actúan en el Consejo.

Las normas que aplica el Consejo son:

- Las leyes de estos Reynos de Castilla.
- Las nuevas y municipales de Yndias.
- Ordenanzas.
- Escritos de autores doctos.

Comparando ambos informes del Consejo al Monarca, el de 1714 y el de 1724 observamos que apenas han variado las atribuciones del Consejo. Seguía ocupándose de materias de gobierno y de justicia, con mucha mayor profusión del primero ya que como vimos las Audiencias indianas finiquitaban los procesos ante ellas incoados.

²⁰ Biblioteca Nacional de Madrid. MS 19512, folio 452. Solicitud del Consejo de Indias al Rey Luis I en demanda de aumento de sueldo. 19 de marzo de 1724.

c) *La materia de Indias en las reformas de las Secretarías de Estado y de Despacho.*

La complejidad de los asuntos de Indias, que abarcan por su propia naturaleza materias muy diferentes entre sí, hace que en el primer tercio del S. XVIII, la materia de Indias vaya de un departamento a otro sin encontrar un acomodo definitivo.

Generalmente la materia de Indias permaneció unida a Marina ya que evidentemente la relación entre ambas era manifiesta.

La creación de la vía reservada y la necesidad que tiene el Monarca de disponer de personas de su entera confianza van a propiciar —como señala el profesor Escudero— la aparición de unos funcionarios —los escribanos de despacho— que despachan directamente con el Rey los asuntos de su ramo respectivo.

Las vacilaciones que en la regulación del Consejo de Indias vimos anteriormente van a aparecer de manera semejante cuando los Reyes tratan de encajar en el esquema de los Secretarios la materia de Indias. En realidad es un fenómeno natural propio del nacimiento de un régimen administrativo todavía no perfectamente establecido y que busca, a través de sucesivas reformas, su definitivo asentamiento.

Felipe V al dar Nueva Planta a las Secretarías de despacho²¹ dividió los asuntos de despacho entre 5 Secretarías

- de Estado
- de Gracia y Justicia
- de Guerra
- de Marina de Indias
- de Hacienda.

Creó además la figura de un veedor general encargado de las materias hacendísticas que por su especial naturaleza se relacionaban con los restantes Secretarios.

La materia queda, como vemos, adscrita a Marina, cosa que no ha de de extrañarnos, ya que el comercio marítimo con Indias era capital.

Sin embargo esta reforma de Felipe V no tuvo apenas éxito pues pocos meses más tarde, el 28 de abril de 1715 las funciones de la Secretaría de Marina pasan a la de Guerra,²² posiblemente las razones haya que buscarlas en la necesidad de proteger el comercio marítimo en una situación de guerra como la que había entonces.

A partir de 1717 la materia de Indias va a dividirse entre dos Secre-

²¹ *Novísima Recopilación* 4,6,3. Real Decreto de Felipe V sobre Nueva Planta de las Secretarías de Despacho. 30 de noviembre de 1714.

²² ESCUDERO, Antonio José. *Los Secretarios...* tomo III, p. 721, doc. 72 y p. 939 y 959.

tarías; el Real Decreto de 2 de abril de 1717²³ dividirá el Despacho Universal en 3 Secretarías que se ocuparan respectivamente de los negocios extranjeros; de los de guerra y marina, tanto de España como de las Indias; y de la justicia, gobierno político y hacienda en España e Indias.

Las atribuciones de la Secretaría de Guerra y Marina, establecidas en el Decreto de 1717 son:

- Asuntos militares (tanto en España como en Indias) ej. nominación de oficiales de guerra de mis ejércitos y armada y la formación de sus títulos y patentes, cédulas, nombramientos y demás despachos (tanto de España como de las Indias).

Las atribuciones de la Secretaría de Despacho de Justicia, Gobierno político y Hacienda (referentes exclusivamente a Indias) son

- la formación de todas las cédulas y despachos que se hubieran de dirigir a las Indias en lo gubernativo y político
- todas las concesiones y nominaciones sobre Dignidades o Beneficios eclesiásticos, presentaciones y otras semejantes, como también otras cualesquiera gracias de Encomiendas de las Órdenes Militares y de las Indias, y demás mercedes que tengan relación o dependencia de Hacienda.

Todavía, años después, ya en el reinado de Fernando VI, todas las materias de Guerra, Hacienda, Navegación y comercio de Indias quedan adscritas a la Secretaría de Guerra y Marina,²⁴ según el siguiente esquema:

- Todas las materias de Guerra, Hacienda, Navegación y comercio de Indias "como se ha ejecutado antes".
- Despacho de Armada, Flotas, Avisos, etc.
- Recaudación de todos los caudales que deban entrar en la Depositaria General de Indias; el Depositario de Indias no podrá distribuir y manejar los caudales procedentes de Indias salvo gastos extraordinarios y urgentes ya que todos los caudales de Indias han de ser sujetos al manejo y distribución por el superintendente general de la Real Hacienda.

²³ *Novísima Recopilación* 5,6,3. Real Decreto de Felipe V en el que se divide el Despacho Universal en tres Secretarías, asignando negocios a cada una. 2 de abril de 1717.

²⁴ *Novísima Recopilación* 9,6,3. Negocios que deben correr por las Secretarías de Marina e Indias. Don Fernando VI en Buen-Retiro, por dec. de 26 de agosto de 1754.