

XIV CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO

DERECHO, INSTITUCIONES Y PROCESOS HISTÓRICOS

TOMO I

José de la Puente Brunke / Jorge Armando Guevara Gil
Editores

Capítulo 20



Derecho, Instituciones y Procesos Históricos

XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano

Primera edición, agosto de 2008

Edición de José de la Puente Brunke y Jorge Armando Guevara Gil

© Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Jirón Camaná 459, Lima 1

Teléfono: (51 1) 626-6600

Fax: (51 1) 626-6618

ira@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/ira

Publicación del Instituto Riva-Agüero N° 247

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Foto de cubierta: Estantería de la Dirección del Instituto Riva-Agüero (Lima)

Diseño de interiores y cubierta: Fondo Editorial

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN Tomo I: 978-9972-42-857-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-09998

Impreso en el Perú - Printed in Peru

EL GOBIERNO DEL CONSEJO DE INDIAS ENTRE LOS SIGLOS XVI Y XVII

José Antonio Escudero

1. INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que el gobierno de Ultramar, o más propiamente, el gobierno central de Ultramar bajo los Austrias, correspondió en España a un poderoso organismo de sonoro nombre: el Consejo Real y Supremo de las Indias. Ahora bien, al igual que las Indias daban cabida a una multitud de gentes, territorios y problemas heterogéneos y distintos, aquel majestuoso Consejo de Indias, aparentemente monolítico e impasible, dio cabida a un mundo interior rico, problemático y cambiante. De esta suerte, las Indias fueron gobernadas en cada tiempo de forma y manera distinta. Pero también el Consejo se rigió por criterios diferentes y albergó en su seno no pocas tensiones y enfrentamientos. Así las cosas, me ha parecido que quizás tuviera interés, en este Congreso en el que tanto se ha hablado y se va a hablar del *gobierno de las Indias*, decir algo sobre cómo se gobernaba a su vez el organismo que gobernaba. Decir algo, en fin, sobre el gobierno interno del Consejo de Indias en el siglo XVI y en el tránsito de esa centuria a la siguiente, que desde una perspectiva general fue el tránsito entre dos etapas de signo distinto, la autocrática de Carlos V y Felipe II, y la del gobierno delegado en Validos o Privados de Felipe III.

A tal efecto, voy adelantar mi diagnóstico principal. Y ese diagnóstico es que el gobierno interno del Consejo se desarrolló entonces y se hace comprensible hoy en función de una dialéctica cíclica y de signo cambiante entre presidentes y secretarios por el control del organismo. No se trata pues de añadir erudición y datos a un Consejo bien conocido desde que Schäfer publicó su monumental obra en Sevilla en 1935, sino de reflexionar sobre las líneas maestras y etapas de la vida del Consejo en ese período, que, a mi juicio, bien podrían ser las siguientes. Una larga etapa inicial de equilibrio en el reinado de Carlos V entre un primer presidente importante, García de Loaysa, y un primer secretario de Indias muy importante pero vertido a otros muchos temas, Francisco de los Cobos, etapa que se prolongará, muerto Cobos, entre 1547 y 1559, con un régimen de equilibrio entre un presidente como Hurtado de Mendoza y un secretario como Juan de Samano. A continuación, una segunda etapa, entre 1559 y 1570, de predominio de los secretarios, y más en concreto del poderoso secretario Francisco de Eraso. Luego una tercera etapa, entre 1571 y 1575, en la que el mando real del Consejo queda en manos de su presidente, Juan de Ovando. A partir de ahí,

una cuarta, de transición y equilibrio, entre 1575 y 1586, entre unos presidentes de no excesiva significación (Antonio de Padilla y Hernando de Vega) y un secretario, Antonio de Eraso, más atento a la burocracia que a la política. Y luego, otra etapa final, la quinta, de predominio de los secretarios, y en concreto del intrigante e influente Juan de Ibarra, entre 1586 y 1604. Ciclos de historia del Consejo, pues, con imposición alternativa de presidentes y secretarios.

2. PRIMERA ETAPA (1524-1559): EQUILIBRIO LOAYSA-COBOS

La primera etapa corresponde a los años que van desde la fundación del Consejo, en 1523 o 1524,¹ a 1559. En el arranque inicial el presidente es un fraile de Predicadores que ya era general de la Orden y que entonces mismo fue nombrado confesor. Es muy posible que la presión de la llamada *duda indiana*, que era tanto un problema político como un problema de conciencia del Emperador, llevara a éste a poner al mismo tiempo a Loaysa al frente de su confesionario y al frente del recién creado Consejo.² Así las cosas, Loaysa alcanzó ese puesto de presidente del Consejo de Indias, en agosto de 1524, a costa del anciano obispo Fonseca, antiguo gestor de los asuntos indianos, que quedó marginado y murió poco después.³ Loaysa había estudiado en el monasterio de Santo Tomás de Ávila y en el Colegio de San Gregorio de Valladolid, logrando el generalato de su Orden en 1518, cuando tenía unos cuarenta años. A la muerte del confesor Glapion, Carlos V le eligió como confesor, presentándole también para el obispado de Osma después de que Loaysa rechazara el de Granada.⁴

En los veintidós años en que Loaysa desempeñó la presidencia de Indias (murió el 22 de abril de 1546), su actividad al frente del organismo hubo de hacerse compatible con otras dos muy importantes —la citada de confesor y su adscripción al Consejo de Estado, donde debió figurar a partir de 1526—,⁵ e incluso con una tercera de forma más

¹ Siguiendo el antiguo testimonio de Solórzano, Ernesto Schäfer situó el nacimiento del Consejo en 1524. Cf. Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, t. I, Sevilla, 1935, pp. 44-45. Demetrio Ramos, por su parte, argumentando entre otras cosas sobre la antigüedad de uno de los consejeros —el doctor Beltrán—, adelantó la creación del Consejo a marzo de 1523. Demetrio RAMOS, «El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación», *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, pp. 11-48.

² Juan PÉREZ DE TUDELA, «El Presidente Loaysa, la Real Provisión de Granada y las Leyes Nuevas», *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, Universidad de Valladolid, 1970, p. 53.

³ SCHÄFER [1], p. 45.

⁴ Sobre su trayectoria biográfica, véase un amplio resumen en el volumen III de J. MARTÍNEZ MILLÁN (dir.), *La Corte de Carlos V*, Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, pp. 228-238.

⁵ En carta de 4 de julio de 1526, Martín de Salinas hace referencia a lo sucedido el día 1, día en el que S.M. recibió para su Consejo de Estado, entre otros, al «obispo de Osma, su confesor», RODRÍGUEZ VILLA, *El Emperador Carlos V y su Corte según las cartas de Don Martín de Salinas (1522-1539)*, Madrid,

episódica: su condición de Inquisidor General durante dos meses en 1546.⁶ De esta forma, aunque su dedicación a los asuntos indianos fuera notable, Loaysa aparece más como un alto consejero de carácter general, ocupado en los negocios más importantes del Estado. Hay que tener en cuenta además que su papel rector del Consejo de Indias se vio comprometido por otro alto cargo, el de Gran Canciller de las Indias, que Carlos V entregó a Gattinara en 1528. Por todas estas razones, Loaysa no aparece como un estricto y autónomo presidente de Indias que hubiera de disputar al secretario la parcela exclusiva del Consejo, sino como un relevante personaje que gestiona tanto los asuntos de Indias como otros muchos diversos, compartiendo además los de Indias con ese Gran Canciller, primero Gattinara, entre 1528 y 1530, y luego Diego de los Cobos.

Pero si el presidente no se dedicó solo a los asuntos de Indias, el mismo fenómeno se dio con el secretario, Francisco de los Cobos, un joven andaluz protegido primero por Chièvres y luego por Gattinara, que habría de resultar beneficiario tanto de la desaparición de su jefe, el Canciller, como del giro españolista emprendido por Carlos V al constatar el rechazo a los personajes flamencos.⁷ Cobos, que tenía una edad aproximada a la de Loaysa, se había formado en los asuntos de Indias junto al secretario aragonés Lope de Conchillos, a quien siguió a Flandes. Al regreso a España, cuando en 1524 es creado el Consejo de Indias, el cortesano Martín de Salinas nos ofrece un panorama del gobierno y allí aparece Francisco de los Cobos como quien tiene «todo el cargo del Estado de Castilla», siendo al tiempo secretario de los Consejos de Cámara y Hacienda, y figurando en fin en aquel Consejo de Indias «que lo sirve por lugarteniente».⁸ Cobos, en suma, aparece como secretario de tres Consejos que hacía muy poco se habían constituido —el de Cámara, el de Hacienda y el de Indias—,⁹ ocupando en 1529 la secretaría de otro nuevo Consejo, que era el más importante, el de Estado.¹⁰ De esta forma hay que decir que, a partir de la década de los treinta, solo quedan fuera de la jurisdicción de Cobos los asuntos de Aragón, Órdenes y Guerra.

Cobos, pues, fue un secretario todopoderoso y con competencias amplísimas, al igual que Loaysa había sido un presidente aplicado a múltiples asuntos. No se dio así ninguna lucha especial entre ellos por el control de los negocios indianos, que para uno y otro eran solo parte de su respectivo y extenso ámbito de poder. Es más, las excelentes relaciones personales de Cobos y Loaysa, y un cierto apartamiento de este a su quehacer como

pp. 1903-1905). Sobre el Consejo de Estado en esos años, véase Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Consejo de Estado, 1984, pp. 50 y ss.

⁶ Henry C. LEA, *Historia de la Inquisición española*, 3 vols., Madrid, 1983, I, p. 807.

⁷ Hayward KENISTON, *Francisco de los Cobos, Secretario de Carlos V*, Madrid, 1980.

⁸ Carta fechada en Valladolid el 7 de septiembre, RODRIGUEZ VILLA, *El Emperador Carlos V y su Corte*, pp. 210-211.

⁹ Sobre esto, véase mi trabajo «El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios», en Bernardo J. GARCÍA GARCÍA, *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Fundación Carlos de Amberes, 2000, pp. 83-96.

¹⁰ José Antonio ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, vol. I, pp. 77 y ss.

confesor y al alto asesoramiento político, impidieron cualquier fricción y facilitaron que Loaysa patrocinara en cierto modo la promoción final de Cobos,¹¹ apareciendo como su gran valedor ante Carlos V.¹² En suma, que ni Loaysa ni Cobos fueron personajes circunscritos en exclusiva a los despachos de Indias, con lo que, al tener otras muchas tareas y disfrutar de óptimas relaciones personales, los respectivos planos de la gestión política indiana aparecen diferenciados y sin la menor interferencia. Por lo demás el juego institucional Loaysa-Cobos tuvo un preciso paralelismo cronológico: habían nacido, como hemos dicho, en fechas próximas (Loaysa en 1478 o 1479, y Cobos hacia 1477), y murieron en dos años seguidos: Loaysa en 1546 y Cobos en 1547. A partir de entonces, se hizo cargo de la presidencia Luis Hurtado de Mendoza, un experto militar que había sido virrey y capitán general de Navarra, y que quizás alcanzó la presidencia de Indias merced a los buenos oficios de Francisco de los Cobos,¹³ manteniéndola hasta que en 1559 fue promocionado al Consejo de Castilla. De menor perfil político que Loaysa, su oponente o colaborador en la secretaría del Consejo de Indias fue también otro secretario de menor rango político, Juan de Samano, que había actuado de sustituto de Cobos y que a cambio debió ser un muy eficiente burócrata, ordenador de los usos administrativos de la secretaría.¹⁴

3. SEGUNDA ETAPA (1559-1571): EL PREDOMINIO DEL SECRETARIO ERASO

Francisco de Eraso, natural de Madrid pero oriundo de Navarra, aparece ya en 1523 en el entorno de Carlos V bajo la protección del poderoso secretario Juan Vázquez de Molina. Con el monarca viaja Eraso a Europa, formando parte de su séquito, quedando allí para incorporarse años después a la comitiva del príncipe Felipe. En 1556, cuando el Emperador renunció en Bruselas a favor de su hijo la corona de España, el texto de esa renuncia le alude de forma inusual y elogiosa: «Quanto os he dado este día no es tanto como daros a Eraso».¹⁵

Conectado en principio con el grupo del Duque de Alba, al iniciarse la década de los cincuenta Eraso incrementa sus relaciones desde Bruselas con el líder del otro grupo

¹¹ Cuando Gattinara muere, Loaysa escribe a Cobos: «Ya que el Canciller se murió, mi parecer es que los negocios no tengan herederos sino a vuestra merced y a Mos. de Granvela». Carta de 21 de junio de 1530. CODOIN, tomo XIV, 32.

¹² El 6 de julio de 1530, Loaysa escribe a Carlos V: «Siempre fui en que el secretario Cobos era el cofre de vuestra honra y de vuestros secretos...y nunca murmura de su amo, y es el más bien querido que sea hombre de los que en el mundo conocemos». Gotthilf HEINE, *Briefe an Kaiser Karl V. geschrieben von seinem Beichtvater, in dem spanischen Reichsarchiv zu Simancas aufgefunden und mitgetheilt*, Berlín 1848, p. 355.

¹³ MARTÍNEZ MILLÁN [4], p. 215.

¹⁴ Muchos años después, en cierta carta del secretario Gabriel de Zayas al también secretario Mateo Vázquez, se hablaba de «poner en lo de Indias secretario con la auctoridad que lo fue Samano». Hago referencia a esa carta en mi libro *Felipe II: el rey en el despacho*, Madrid, 2002, p. 512.

¹⁵ LORENZO VANDER HAMMEN, *Don Felipe el Prudente, Segundo de este nombre, Rey de las Españas y Nuevo Mundo*, Madrid, 1625, p.5.

opositor, Ruy Gómez de Silva, quien a la sazón se encontraba en Inglaterra acompañando a don Felipe. El 24 de agosto de 1559, tras la muerte de Samano acaecida en diciembre del año anterior, Eraso es nombrado para que «seais nuestro secretario en todos los negocios y despachos tocantes a las Yndias, yslas e tierra firme del mar océano, en lugar y por vacación de Juan de Samano, ya difunto». ¹⁶ Al día siguiente de ese nombramiento, don Felipe parte de Flandes rumbo a España, arribando a Laredo, desde donde llega a Valladolid el 14 de septiembre. Poco antes de abandonar Flandes, y en connivencia con Eraso, el rey había preparado un plan de gobierno —*La orden que queremos y es nuestra voluntad que se tenga, guarde y cumpla de aquí adelante en los negocios de Castilla*— en el que se prevé la entrega de la secretaría de Indias a su nuevo titular, ¹⁷ que aparecía como hombre poderoso e influyente en la nueva Corte de España.

El poderío de Francisco de Eraso se extiende de 1559 a 1570, en dos fases bien diferenciadas: una primera, de plenitud, hasta 1565, y otra venida a menos desde entonces, a raíz de la visita abierta ese año y que concluyó con la sentencia dictada el 5 de abril de 1566, en la que le fueron retirados sus poderes financieros, y en especial la secretaría del Consejo de Hacienda que también desempeñaba. En aquella primera etapa, 1559-1565, Eraso tuvo como presidentes de Indias al ya citado Luis Hurtado de Mendoza y a un burgalés, Juan Sarmiento, que había sido presidente de la Chancillería de Granada. En esos años iniciales de la década de los sesenta, el predominio de Eraso en los asuntos de Indias debió ser casi absoluto, contribuyendo también a ello la posición institucional de regular importancia que se concedía a los presidentes, como se desprende del hecho de que Hurtado de Mendoza fuera promocionado en 1559 a la presidencia del Consejo de Castilla, manteniendo la de Indias, y de que Juan Sarmiento fuera nombrado en 1563 presidente del Consejo de Hacienda. ¹⁸ En la segunda etapa, 1565-1570, un Eraso venido a menos (aunque, además de secretario de Indias, lo era también de las Órdenes de Calatrava y Alcántara) coincidió con dos presidentes, Francisco Tello de Sandoval y Luis Méndez Quijada. Tello, sevillano, era un buen conocedor de los asuntos de Indias donde había trabajado como visitador de la audiencia de México, lo que le planteó no pocos problemas en el propio Consejo de Indias del que formaba parte como consejero. Antes de ser nombrado presidente del Consejo, fue presidente de las Chancillerías de Granada y Valladolid, abandonando la presidencia de Indias cuando en 1567 fue nombrado obispo de Osma. Su sucesor en el Consejo de Indias fue una persona de menor relieve, Méndez Quijada, quien ocupó el cargo entre 1568 y 1570. El 25 de febrero de este último año falleció Méndez, quedando Eraso como secretario de un Consejo de Indias que durante varios meses

¹⁶ Archivo General de Simancas, Quitaciones de Corte, legajo 16.

¹⁷ ESCUDERO [14], pp. 141 y ss.

¹⁸ Para todos los nombramientos de presidencias y secretarías de Consejos en la segunda mitad del siglo XVI, me remito al cuadro sinóptico *La máquina de gobierno*, que figura anexo a mi libro sobre Felipe II.

no tuvo presidente. Al fin, el 26 de septiembre del mismo 1570 murió Eraso, clausurándose así esa segunda etapa marcada por la imposición del famoso secretario.

4. TERCERA ETAPA (1571-1575): EL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE OVANDO

La tercera etapa coincide con los cuatro años en que un notable personaje, Juan de Ovando, está al frente del Consejo de Indias (28 de agosto de 1571 a 8 de septiembre de 1575) y representa paradigmáticamente la imposición del presidente del Consejo sobre el secretario y los restantes miembros del sínodo.

Juan de Ovando fue un intelectual cacereño estrechamente familiarizado con los problemas indianos en los años centrales del siglo XVI. Descendiente directo de Nicolás de Ovando, antiguo gobernador de la Española, estudió en las aulas salmantinas cuando Vitoria explicaba sus *Relectiones*, y figuró luego como profesor allí y como provisor del arzobispado de Sevilla. Por su prestigio universitario y por su conocimiento de las cuestiones del Nuevo Mundo, Ovando es designado hacia 1566 para que *visite* el Consejo de Indias; es decir, para que haga una averiguación a fondo de la administración del mundo americano y del funcionamiento del propio organismo, y proponga luego los remedios que estime oportunos. Por dos escritos de Ovando (una *Relación* de 1569 y una *Consulta* de 1571) conocemos los problemas y logros de la *visita*.¹⁹ Tras diversos interrogatorios, lectura de informes y examen de documentos, el visitador precisa *dos cosas muy averiguadas*: «La una, que en el Consejo no se tiene ni puede tener noticia de las cosas de las Indias sobre que puede y debe caer la gobernación, en lo cual es necesario dar orden para que se tenga; la segundo, que ni en el Consejo ni en las Indias no se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan todos aquellos Estados». Tan desalentadoras conclusiones fueron expuestas por Ovando ante una Junta Magna constituida en 1568. Ovando presentaba así dos frentes problemáticos: el de la gobernación de las Indias y del propio Consejo, y el de la necesidad de recopilar leyes y ordenanzas, a fin de saber con exactitud cuál era el derecho vigente. En este último aspecto, Ovando enlazaba con las preocupaciones recopiladoras puestas en marcha por el fiscal del Consejo de Indias Francisco Fernández de Liébana, que abocarán luego a un frustrado proyecto de código.

La *visita* de Ovando, tras la encomendada al doctor Figueroa en 1542, reinando Carlos V, fue la segunda que recibió el Consejo. En ella, en lo concerniente al propio gobierno del organismo, Ovando recomendó que las plazas del Consejo fueran adjudicadas a los prestigiosos oidores de las Audiencias coloniales, y que los consejeros no pasaran a otros Consejos, cuestión esta —la de la movilidad de los consejeros— que era competencia del Consejo de Cámara de Castilla y que luego pasará, cuando

¹⁹ Juan MANZANO, «La visita de Ovando al Real Consejo de las Indias y el Código Ovandino», en *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, pp. 111-123.

se cree, al Consejo de Cámara de Indias. Y aunque este último problema no llegó a resolverse y rebrotará más tarde, la reorganización del Consejo de Indias fue efectiva y quedó plasmada en las Ordenanzas promulgadas por real provisión fechada en El Pardo el 24 de septiembre de 1571. Estas Ordenanzas, mucho más amplias que las anteriores de 1543 (122 capítulos en lugar de 40), estarán muchos años en vigor, hasta bien entrado el reinado de Felipe IV, y de alguna forma representan la imagen que del Consejo tenía el propio presidente Ovando; es decir, un Consejo regido y gobernado por la autoridad del presidente, en el que secretario y consejeros desempeñan un papel secundario y subalterno.

Como ya aventuró don Alfonso García-Gallo,²⁰ «tal vez como reacción frente a la intervención preponderante del Secretario en la actuación del Consejo haya que explicar la regulación restrictiva de la función de aquel en las Ordenanzas de 1571, obra de un Presidente, Juan de Ovando, de indiscutible personalidad y marcada disposición a organizar a su modo el gobierno de las Indias». Efectivamente, a la imposición del secretario Eraso, característica de la etapa anterior, sigue la marginación del secretario en esta. A tenor de las Ordenanzas, el secretario no asiste a las reuniones del Consejo a no ser que excepcionalmente se le llame. Resulta así una figura devaluada a la que solo se dedican dos capítulos —el 65 y el 66—, mientras aparecen dos figuras relevantes, los escribanos de Cámara —de Gobernación y Justicia—, que ocupan más de treinta (caps. 67-99). Por lo demás, las Ordenanzas recogen la composición y competencias del Consejo, especificando con detalle (caps. 7 y ss.) las tareas a que debe aplicarse.

Las Ordenanzas de 1571 aparecen señaladas por el presidente y los miembros del Consejo, y refrendadas por el secretario, Antonio de Eraso, hijo de Francisco, que habría de representar el ocaso de un cargo llevado por su padre a la plenitud. Antonio de Eraso había trabajado en la secretaría de Cámara desde 1567, presentando el 3 de enero de 1571, a raíz de la muerte de su padre, un memorial en el que trataba de defenderse de las imputaciones de sus enemigos, e indirectamente pedía el cargo vacante. El memorial tuvo éxito y el 6 de marzo del mismo año Felipe II le concedió la Secretaría de Indias que habría de servir más de quince años, hasta octubre de 1586.

Las Ordenanzas de 1571, pues, configuraron un Consejo de Indias con un poderoso presidente, un devaluado secretario y dos importantes escribanos de Cámara. De esta suerte, el quinquenio 1571-1575, con términos marcados por el nombramiento y la muerte de Ovando, fue una etapa en el Consejo de Indias de predominio e imposición del presidente. Así las propuestas para la provisión de cargos y oficios, que antes eran formalizadas conjuntamente por presidente y consejeros, quedaron en las exclusivas manos de aquel a partir de lo que dispuso una real cédula de 6 de octubre de 1571.

²⁰ «El Consejo y los Secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos XVI y XVII», en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, pp. 777-809; ref. 784.

5. CUARTA ETAPA (1575-1586): TRANSICIÓN Y EQUILIBRIO

La década siguiente da cabida a dos presidentes en el Consejo, Antonio de Padilla y Hernando de Vega, y al mismo secretario Antonio de Eraso. Desde un punto de vista teórico, las Ordenanzas vigentes primaban la figura del presidente, pero en la práctica se dio de hecho un sistema en equilibrio debido a dos circunstancias. En primer lugar, al hecho de que la mayor parte de ese período no hubo presidente, pues tras la muerte de Ovando en 1575 se tardó casi cuatro años en dar la presidencia a Padilla (29-VI-1579), quien murió antes de año y medio (6-XI-1580), transcurriendo entonces otros tres años y medio hasta que se hizo cargo de ella Hernando de Vega (19-VI-1584). Quiere ello decir que de los once años que comprende este período, situado entre la desaparición de Ovando y el acceso a la secretaría de Juan de Ibarra tras la muerte de Antonio de Eraso, la presidencia estuvo cubierta menos de cuatro (con Padilla de 29-VI-79 a 6-XI-80, y con Vega de 19-VI-84 a 1586). Es lógico así que, por mucha primacía que otorgaran las Ordenanzas al presidente, al estar vacante el puesto tantos años, se rehabilitara el papel de los consejeros y del secretario. Pero es que además, y en segundo lugar, ese secretario, Antonio de Eraso, fue cobrando poder y consistencia, logrando, incluso, en la última etapa hacerse con la secretaría de Guerra, que acumuló a la de Indias.²¹ En cuanto a los dos presidentes, Antonio de Padilla y Meneses, nacido en Talavera de la Reina y estudiante en Salamanca, accedió a la presidencia de Indias tras una brillante carrera como miembro de los Consejos de Castilla y Hacienda, y como presidente del de Órdenes desde 1572. Protegido por el secretario Mateo Vázquez, Padilla disfrutó de notorio predicamento en diversas cuestiones políticas, y en especial en las pretensiones de Felipe II al trono portugués. A su vez, el otro presidente, Hernando de Vega y Fonseca, natural de Olmedo y estudiante también en Salamanca, fue protegido por Espinosa y por Mateo Vázquez, logrando una plaza de consejero de Inquisición. Nombrado más tarde presidente de la Chancillería de Valladolid, en 1579 se hizo cargo de la presidencia de Hacienda. Una y otra biografía,²² en sus rasgos generales, denotan el relevante *background* institucional de los que en esa etapa desempeñaron la presidencia, si bien, como hemos dicho, los muchos años de vacancia y la recuperación del secretario Antonio de Eraso, impidieron el predominio sostenido de los presidentes, configurando una etapa de cierto equilibrio, preludio de otra en la que triunfará ostensiblemente el secretario.

²¹ La Secretaría de Guerra había sido desempeñada por Juan Delgado, pero a fines de febrero de 1581 fue adscrito a ella Antonio de Eraso, quien debió disfrutar de bastante autonomía. Por circunstancias personales, Delgado pidió el retiro, que Felipe II le concedió coincidiendo casi con su muerte en octubre de 1585. Entonces se hizo cargo de ella Eraso ESCUDERO [14], pp. 305-307.

²² Un resumen de ellas, en el Apéndice 2 de la obra de José MARTÍNEZ MILLÁN y Carlos J. DE CARLOS MORALES, *Felipe II (1527-1598). La configuración de la Monarquía hispánica, Junta de Castilla y León*, 1998, pp. 447-448 y pp. 506-507.

6. QUINTA ETAPA (1586-1604). LA IMPOSICIÓN DEL SECRETARIO IBARRA

El 10 de febrero de 1586 murió en Valencia el secretario Antonio de Eraso, a consecuencia de la epidemia que había afectado a los asistentes a las Cortes de Monzón. Para sustituirle fue nombrado el 15 de octubre de ese mismo año un vasco de Eibar llamado Juan de Ibarra.

Ibarra fue un tipo difícil de muy complicada trayectoria.²³ Comenzó a trabajar a fines de los años sesenta con el secretario de Obras y Bosques, Martín de Gaztelu, pero las desavenencias fueron continuas e Ibarra buscó el amparo primero de Mateo Vázquez y luego del propio Felipe II. Muerto Gaztelu en septiembre de 1580, Ibarra echó mano de su generoso testamento, en el que le reconocía doce años de servicio sin haber recibido ninguna merced, para fundamentar sus propias pretensiones. Ello le sirvió para hacerse cargo con carácter interino de los papeles tocantes a Obras y Bosques y al monasterio de El Escorial, no cesando en sus quejas y protestas para hacerse con la secretaría. Protegido sin duda por Mateo Vázquez, recibió el título de secretario a primeros de noviembre de 1585, lo que le sirvió de plataforma para sus ambiciones institucionales en dos frentes: la misma secretaría de Obras y Bosques y la Secretaría de Indias. Sorprendentemente, tras años de protestas y lamentos, en cuarenta y ocho horas consiguió acumular ambos puestos, pues el 15 de octubre de 1586 fue nombrado para Indias, y el 17 para Obras y Bosques, oficio importantísimo pues facilitaba un despacho directo y continuo con un rey como Felipe II que, por afición o sentido del deber, seguía muy de cerca las obras y construcciones en jardines y parajes reales.

Como he señalado en otra ocasión,²⁴ las razones de ese encumbramiento se debieron sobre todo a que por entonces había concertado matrimonio con Isabel Vázquez de Leça, sobrina del todopoderoso Mateo Vázquez. Y aunque el matrimonio no llegó a realizarse, Ibarra se convirtió desde 1586 en un poderoso personaje que gozó de la confianza de Felipe II, primero, y de Felipe III después. En todo caso, es curioso hacer notar que cuando se produjo la vacante de Antonio de Eraso en Indias, el presidente, a la sazón Hernando de Vega y Fonseca, propuso al monarca que nombrara secretario de Indias al propio secretario privado Mateo Vázquez, a quien no debió importar mucho no hacerse cargo de aquello y promover en su lugar al prometido de su sobrina.

A partir de entonces, la posición de Ibarra se vio fortalecida con la declaración expresa de su precedencia sobre el fiscal y su incorporación a algunas importantes Juntas como la de Puerto Rico. En los años siguientes, Ibarra actuará en el Consejo de Indias con gran autoridad y será en ocasiones consultado directamente por el rey acerca de asuntos de la incumbencia del propio presidente o incluso del Consejo. En

²³ Sobre ella, A. GUERRERO MAYLLO, «Estilo de vida de un burócrata del siglo XVI: D. Juan de Ibarra y Mallea», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie IV, IV, 1991, 39-56.

²⁴ ESCUDERO [14], pp. 413 y ss.

todo caso, como he escrito,²⁵ la potenciación institucional de Ibarra en los años terminales del reinado de Felipe II, tendrá que ver con la pugna institucional que desde 1571 se había desatado en el Consejo entre el presidente y los consejeros, sobre si la propuesta de mercedes, oficios y cargos correspondía conjuntamente al presidente con los consejeros, o bien a aquel en exclusiva con independencia de estos, solución esta última que había prevalecido en la etapa de Ovando según antes hicimos notar. En sentido contrario, otra cédula de 31 de enero de 1591, ordenó volver al estilo antiguo, y, como el rey decía en ella al nuevo presidente, Pedro Moya de Contreras, que «se trate en el dicho Consejo de todas las personas que parecieren a propósito y demás partes, assí propuestas por vos como por los demás del dicho Consejo, y destas se me consulten tres o quatro, que al parecer de todos, tengan más partes para lo que se huviere de proveer y la consulta que se hiziere, señalada de todos, me la enviareis vos el dicho Presidente». Se pasó, pues, a un gobierno colegiado presidente-consejeros, pero al morir el presidente Moya de Contreras el 14 de enero de 1592 y transcurrir más de tres años hasta la entrada del siguiente (Paulo de Laguna, 4-VII-1595), la situación se radicalizó en sentido contrario y en tal período los consejeros asumieron en exclusiva, bajo el control del secretario, las propuestas de nombramientos. Tal rehabilitación de los consejeros coincidió con una importante cédula, de 6 de mayo de 1597, potenciadora de la figura del secretario Ibarra. Existiendo entonces las dos escribanías de Cámara del Consejo de Indias, la de Gobernación y la de Justicia, se ordena la desaparición de aquella y que ese despacho de Gobernación sea acumulado al de Ibarra, mientras queda fortalecida la escribanía de Justicia que corre con las provisiones de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

La base funcional del Consejo de Indias quedó así articulada por una diarquía compuesta por el secretario, Ibarra, y el escribano de justicia, Ledesma, aunque naturalmente desequilibrada en favor del mayor peso institucional del secretario. Pero aquel Ibarra que se había llevado mal años atrás con Gaztelu, habría de tener ahora malas relaciones con el escribano Ledesma y con el presidente Pablo de Laguna. Y si conocemos los *Agravios y quexas que se podrían representar por parte de Juan de Ibarra*, en su contra surgieron también acusaciones que nos hacen ver el papel preponderante y excesivo de Ibarra en el Consejo. Se le acusó, por ejemplo, de procurar tener voto como consejero «sin tratar del officio de secretario, sino tener la Secretaría subordinada así y hazerla por su oficial», y también de abrir y ver las cartas antes de que pasaran al presidente y a los consejeros.

Pese a esa trayectoria de hombre conflictivo, Ibarra fue uno de los pocos personajes de la Corte que mantuvo su poder en el tránsito de Felipe II a su hijo, y que consiguió ser respetado por Felipe III y su valido el Duque de Lerma. Por entonces, en el tránsito de un rey a otro, se reexamina con visos reformistas tanto la eficiencia o

²⁵ *Ibidem*, pp. 418 y ss.

ineficiencia de los Consejos, el de Indias y otros, como los problemas generales de las Indias. En lo que respecta a lo primero, un *Memorial que dieron al Duque de Lerma quando entró en el valimiento del Señor Rey Phelipe 3º de Consexos*,²⁶ denuncia que esos organismos contaban «con presidentes demasidamente viexos, e otros caducos, elegidos para fines particulares», sugiriendo al nuevo rey entre los *actos exemplares* a hacer, el «embiar a reparar los Presidentes y Consexos, viexos inútiles». Semejante denuncia tenía por supuesto algo de verdad, pero también un mucho de excusa para justificar echar a unos y nombrar a otros. De esta suerte, y en base a esa imputación de que los presidentes eran viejos, en 1603 será apartado Pablo de Laguna y en su lugar nombrado el jovencísimo Conde de Lemos, que *casualmente* era sobrino y yerno de Lerma. Por lo demás, los caprichosos nombramientos de otras clases producidos por la política del valido recién encumbrado, alcanzaron también a Indias, y así cuando fray Jerónimo de Sepúlveda escribe su crónica de sucesos de aquellos años finales del XVI y primeros del XVII,²⁷ trata en el capítulo III de la segunda parte del nombramiento del *prior pasado de San Lorenzo*, es decir, del prior anterior, como arzobispo de México, confesando lo siguiente: «Quando yo lo oí, me espanté y me santigüé, y enmudecí, y me encogí de hombros de ver hubiesen dado a este hombre semejante dignidad. Todo el mundo se espantó y admiró, y los personajes que se lo negociaron dicen que por echarlo de España lo hicieron».²⁸

Además de la edad de los presidentes, otra cosa se achacó por entonces a los Consejos: la movilidad de sus miembros, que pasaban de unos tribunales a otros hasta llegar a la cabecera del Consejo de Castilla. Fray Juan de Santa María se hizo eco así en 1617 de esos continuos cambios, que acarreaban una sensación permanente de provisionalidad en detrimento del necesario sosiego y del profundo conocimiento del organismo en el que se hubiera trabajado durante años, refiriéndose ese autor expresamente al Consejo de Indias en el que, según él, los consejeros habían tenido mejor sueldo para que no lo abandonaran:

Y advierten hombres sabios y de mucha experiencia que si se guardasse inviolablemente y estuviesse assentado por acuerdo invariable en el pecho del Rey y de los consejeros que los de un Consejo jamás se huviessen de mudar a otro, ni salir del sino a las presidencias de las Chancillerías y visitas de los Reynos, y que de los mismos de cada Consejo se nombrassen los Presidentes, sería en materia de gobierno de grande importancia. Cessarían lo primero las ansias con que todos viven de mudarse de un Consejo a otro y las negociaciones tan

²⁶ Biblioteca Nacional, ms. 18275.

²⁷ Historia de varios sucesos y de las cosas notables que han acaecido en España y otras naciones desde el año de 1584 hasta el de 1603. Escrita por el P. Fray Jerónimo de Sepúlveda, el Tuerto, monje jerónimo de San Lorenzo el Real de El Escorial. Figura en Julián ZARCO CUEVAS, *Documentos para la Historia del Monasterio de San Lorenzo el Real de El Escorial*, t. IV, Madrid, 1924.

²⁸ El capítulo citado corresponde al año 1600. Véase p. 232 y ss.

extraordinarias que para esto se hazen: los de Hazienda pretenden passar al de Indias y Órdenes, y en llegando a estos, aspiran por el de Castilla, y assí ninguno está de assiento, antes desde el día que entran en uno destos Consejos están de passo pretendiendo mejorarse con mudarse. El mal es que en estas pretensiones gastan el tiempo que avían de gastar en estudiar las materias que tocan a su Tribunal. Para reparar este daño, en el Consejo de Indias, en tiempos passados, se les señaló a los consejeros más salario que a los de los otros Consejos, obligándolos con esto a estar de assiento sin pretender salir a otra parte, haziéndose allí capaces de todas las materias tan dificultosas de las Indias, lo qual cessó con aver igualado el salario de todos.²⁹

En cuanto a lo segundo, a los problemas generales de la monarquía y las Indias, algún espíritu perspicaz como el abogado de la Chancillería de Valladolid Martín González de Cellóriga, haría en 1600 interesantes reflexiones sobre el oro y la plata, y el hecho de que la riqueza no reside en el dinero.³⁰

A la entrada del siglo XVII, en fin, un terremoto institucional alcanzará al Consejo de Indias y marcará su futuro en la nueva centuria. Ese terremoto tuvo tres manifestaciones principales. En primer lugar, la constitución de algunas Juntas de singular importancia que sustrajeron competencias al Consejo, según fue el caso de la Junta de Guerra de Indias, fundada por real cédula de 25 de agosto de 1600,³¹ o la Junta de Hacienda de Indias. En segundo lugar, de forma muy especial, el establecimiento del Consejo de Cámara de Indias, para las propuestas y nombramientos. La aparición de este otro Consejo para los asuntos de Ultramar³² ocasionará, desde luego, múltiples fricciones, viviendo el nuevo organismo a partir de entonces una trayectoria agitada de supresiones y nuevos restablecimientos. Y en tercer lugar, el fraccionamiento de la secretaría, que tiene que ver con la salida de Ibarra de la hasta entonces secretaría única, lo que constituye el postrer episodio de la comentada dialéctica presidentes-secretarios.

²⁹ *República y policía christiana. Para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus vezes*, Barcelona, 1617. Véase capítulo XII: «Como se han de aver los Reyes con los ministros que hallaron suficientes para el gobierno de paz y guerra».

³⁰ *Memorial de la política necesaria y útil restauración a la República de España y estados de ella, y del desempeño universal de estos Reynos*, Valladolid, 1600.

³¹ SCHÄFER, [1], pp.198 y ss. Véase también Juan Carlos RODRIGUEZ NAFRIA, «La Junta de Guerra de Indias», en *Temas de Historia Militar*, t. I, pp. 81-115, del 2º Congreso de Historia Militar (Zaragoza, 1988).

³² Cabrera dio así cuenta de su aparición en noticia fechada en Madrid a 23 de septiembre de 1600: «También se ha proveído que haya aquí en el Consejo de Indias tres del mismo Consejo, que provean con el Presidente todo lo que fuere de gracia y merced, y que se llame Consejo de Cámara, como le ay para lo de Castilla; lo cual hasta agora se proveía por todo el Consejo», *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614*, Madrid, 1857, p. 83.

En efecto, un problema hasta cierto punto personal, la pretensión del secretario Ibarra de convertirse en consejero, dio lugar a un conjunto de reformas de extraordinaria importancia, recogidas en la Real Orden de 31 de diciembre de 1604. Al ser promocionado Ibarra, su secretaría en el Consejo de Indias se dividió en dos, de Nueva España y Perú, siendo también dividida en otras dos del mismo nombre la recién nacida secretaría única del Consejo de Cámara de Indias. Hubo así cuatro secretarios de Indias, dos en el tradicional Consejo de Indias y otros dos en el nuevo Consejo de Cámara. Los cargos se proveyeron a tenor de un orden jerárquico, en el que resultó más importante el Consejo de Cámara que el antiguo de Indias, y las plazas de Perú antes que las de Nueva España. El influyente escribano de Justicia, Pedro de Ledesma, pasó así a ser secretario de Cámara de Perú, y en las otras fueron nombrados Gabriel de Hozes (gobierno del Perú), Juan Ruiz de Contreras (Cámara de Nueva España) y Andrés de Tobalina (gobierno de Nueva España).³³ Con semejante fragmentación perdieron importancia, como es de suponer, los secretarios, que eran de uno u otro Consejo, reafirmandose el presidente (que presidía los dos) en los tres lustros restantes del reinado de Felipe III y, en términos generales, en el resto de la historia futura del Consejo. La dialéctica presidentes-secretarios había concluido con la imposición de aquellos.

³³ *Ibidem*. Noticia fechada en Valladolid el 22 de enero de 1605, p. 235.