

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 21



*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](mailto:ira@pucp.edu.pe)

[www.pucp.edu.pe/ira](http://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](mailto:feditor@pucp.edu.pe)

[www.pucp.edu.pe/publicaciones](http://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 Y SUPREMA JURISDICCIÓN DEL CONSEJO DE INDIAS EN EL REINADO DE CARLOS III: APUNTES PARA UNA REVISIÓN HISTORIOGRÁFICA

Rafael D. García Pérez

## 1. INTRODUCCIÓN

El grado y modo de participación del Consejo de Indias en el gobierno americano durante el siglo XVIII, y hasta el final del Antiguo Régimen, constituye todavía hoy una cuestión abierta al debate historiográfico. En el presente trabajo he intentado profundizar en la actitud mantenida por Carlos III y sus ministros hacia este Consejo, sirviéndome en cierta medida de algunos documentos extraídos de la correspondencia mantenida entre Versalles y sus embajadores en la Corte del rey católico.<sup>1</sup> El objetivo perseguido no ha sido tanto aportar una información original sobre el tema, cuanto servirme de ella para plantear nuevas interpretaciones sobre la vida del Consejo de Indias en estos años. Al mismo tiempo, pretendo apuntar algunas líneas de investigación que permitan en el futuro llevar a cabo una aproximación más ambiciosa a la historia de esta institución en las últimas décadas del Antiguo Régimen.

Hace unos años, siguiendo los argumentos apuntados por Burkholder en un inteligente artículo sobre el Consejo de Indias en la segunda mitad del siglo XVIII, traté de estudiar la revitalización que este supremo tribunal experimentó a partir del

---

<sup>1</sup> Entre las fuentes utilizadas destaca por su valor una memoria redactada en 1779, por el entonces secretario de la embajada francesa en Madrid, el Caballero de Bourgoing, y dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores Vergennes. Se trata de un informe extenso, de cerca de ciento cincuenta folios escritos a mano, titulado *Mémoire sur l'état actuel de l'Espagne*, que se conserva en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores francés (en adelante, AMAE), en el tomo 146 de la sección de Mémoires et documents. Su autor llegó a Madrid en octubre de 1777 y permaneció casi nueve años en la Corte española. En 1788 ya de regreso en Francia, publicó en forma anónima una obra titulada *Nouveau voyage d'Espagne ou Tableau de l'état actuel de cette Monarchie*, que incluía parte de la memoria elaborada en 1779. En esta primera edición y en las sucesivas ediciones que de esta obra se hicieron, Bourgoing omitió incluir muchas de las consideraciones que en el original manuscrito realizaba sobre Carlos III, la familia real, y sus ministros. Son precisamente estos pasajes suprimidos los que más interés revisten para nuestro trabajo. Entre otras cosas, el diplomático francés pasaba revista a cada uno de los ministerios y supremos consejos, deteniéndose especialmente en la exposición de las cualidades de sus titulares, la extensión de sus atribuciones y el funcionamiento de cada uno de ellos. Sobre Bourgoing, las circunstancias que rodearon la elaboración de este texto, y su posterior publicación después de haber sido convenientemente corregido, me remito al trabajo de Defourneaux donde por primera vez —según creo—, se dio noticia de este documento: Marcelin DEFOURNEAUX, «Un diplomático hispanista. El Barón de Bourgoing y los orígenes del 'Tableau de l'Espagne moderne'», *Clavileño*, nº 32, 1955, pp. 19-24.

reinado de Carlos III.<sup>2</sup> Como pude comprobar entonces, el Consejo había perdido *de iure* y también *de facto* importantes atribuciones gubernativas, especialmente en los asuntos de hacienda, guerra, navegación y comercio, pero a pesar de ello había seguido siendo una pieza central en el gobierno americano. No se podía hablar, pues, de su progresiva decadencia con los Borbones.<sup>3</sup>

Al volver de nuevo sobre este asunto he podido constatar que el problema es algo más complejo y, sobre todo, que su análisis exige adoptar ciertas cautelas. El estudio del papel desempeñado por el Consejo en el gobierno americano, sobre todo si se lo compara con las Secretarías de Estado y del Despacho, no puede quedar reducido a la simple constatación del aumento o disminución de materias que son o no sometidas a su consideración. Resulta preciso, además, penetrar en la lógica institucional del Antiguo Régimen para valorar en su justa medida el espacio que en la administración de los territorios americanos ocupaban el Consejo, las Secretarías y los demás órganos de justicia y gobierno.

Al mismo tiempo, conviene no perder de vista el marco histórico general, es decir, el ambiente dentro del cual se gestó y desarrolló la política americana de Carlos III, en buena parte identificada con el denominado *reformismo borbónico*. Desde esta perspectiva, parece lógico preguntarse por el sentido que tuvieron las medidas emprendidas a partir de 1760, y especialmente desde 1773, para perfeccionar la maquinaria del Consejo de Indias,<sup>4</sup> en un tiempo en que el gobierno a través de las Secretarías de Estado y del Despacho se encontraba ya consolidado,<sup>5</sup> y parecía, además, el más idóneo para implantar unas medidas que lesionaban numerosos intereses creados, especialmente entre sectores poderosos de las élites americanas y peninsulares. ¿No hubiera sido mucho más acorde con las nuevas ideas (con la imagen que la historiografía ha forjado de ellas) y, sobre todo, mucho más práctico adoptar justo la política contraria, hasta lograr convertir al Consejo en una institución fundamentalmente

<sup>2</sup> Mark A. BURKHOLDER, «The Council of the Indies in the late Eighteenth Century ANP: a new perspective», *Hispanic American Historical Review*, nº 56-3, 1976, págs. 404-423. Abundó después en este planteamiento en la introducción a su *Biographical Dictionary of Councilors of the Indies, 1717-1808*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1986. De estos planteamientos renovadores se hizo eco, entre otros, Ismael SÁNCHEZ BELLA, «La administración central», en Alberto DE LA HERA y Carlos DÍAZ REMENTERÍA, *Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 194-195.

<sup>3</sup> Rafael D. GARCÍA PÉREZ, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, Eunsa, 1998, esp. pp. 1-10, 120-136, 356-414. Sigue siendo extremadamente útil para una visión de conjunto de la administración central americana en el siglo XVIII la obra de Gildas BERNARD, *Le Secrétariat d'État et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra, Lib. Droz, 1972.

<sup>4</sup> Véase GARCÍA PÉREZ [2], pp. 109-135.

<sup>5</sup> Véase José Antonio ESCUDERO, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España: la Junta Suprema del Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979. Acerca de la implantación y desarrollo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias, y sus relaciones con el Consejo durante el reinado de Felipe V ha tratado recientemente Isabel MARTÍNEZ NAVAS, «La división de la materia administrativa en el reinado de Felipe V y la Real Cédula de 18 de mayo de 1747», en *Actas de Derecho Indiano. XIII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, I, San Juan de Puerto Rico, 2002, pp. 519-557.

honorífica, y evitar así posibles obstáculos al nuevo giro que la Corona pretendía imprimir al gobierno de las Indias?

Cualquiera que profundice un poco en la historia del gobierno americano durante este tiempo puede acabar planteándose estas y otras muchas cuestiones que, al menos aparentemente, ponen en tela de juicio la racionalidad de las medidas adoptadas por la Corona en este campo.<sup>6</sup> Sea cual sea la postura que el historiador adopte al respecto, la solución a estos interrogantes pasa —desde mi punto de vista— por la superación de una cierta precomprensión de la historia político-administrativa del siglo XVIII que se ha cristalizado en formas diferentes a lo largo de los dos últimos siglos. Por ello, antes de abordar el estudio de estas cuestiones, parece oportuno clarificar nuestro punto de partida a través de la iluminación de los prejuicios o implícitos que posibilitan, y al mismo tiempo condicionan, nuestra comprensión de la historia del gobierno americano en el siglo XVIII.<sup>7</sup>

## 2. PRECOMPRESIONES E HISTORICIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO Y JUSTICIA

El primero de los prejuicios que puede deformar la comprensión de nuestro tema conduce, o se identifica, con la tendencia a atribuir a las Secretarías de Estado y del Despacho una serie de valores, y a los Consejos y tribunales de la monarquía justo los contrarios. Esta interpretación historiográfica conecta en sus orígenes con la abundante literatura producida en el siglo XVIII en los ámbitos más propiamente ilustrados y, en general, en la historiografía elaborada en este tiempo para apoyar la causa borbónica.<sup>8</sup> La legitimación y exaltación de la dinastía francesa exigía en buena medida el oscurecimiento y la denigración de los reinados de la casa austríaca, especialmente en aquellos

<sup>6</sup> Ciertamente, la coherencia absoluta en la práctica del gobierno no es una meta siempre factible, y menos aún en unos siglos, los del Antiguo Régimen, donde la conformación final de la política real era fruto de la intervención de diferentes instancias. Garriga se ha referido gráficamente a este fenómeno con la expresión «fragmentación de la voluntad real». Véase Carlos GARRIGA, «Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias», en Feliciano BARRIOS (coord.), *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*, I, Cuenca, Ed. Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, p. 796. Sin embargo, salvo excepciones, las contradicciones que en este ámbito y en el centro mismo de la monarquía se producían no privaban por completo a la práctica del gobierno de una cierta racionalidad, mayor o menor según muy variadas circunstancias. Por ello, y dentro de los límites marcados por la cultura jurídica y las prácticas institucionales propias del momento, resulta justificable tratar de encontrar ese sentido escondido en algunas de las medidas políticas más relevantes adoptadas por la Corona, en nuestro caso durante el reinado de Carlos III.

<sup>7</sup> Sobre el papel de los prejuicios o las precomprensiones en la actividad científica y, en concreto, en la construcción de la historia, puede consultarse el ya clásico trabajo de Emilio BETTI, *Teoria Generale della Interpretazione*, I, Milán, Giuffrè, 1990, pp. 314-317; o, desde otros planteamientos hermenéuticos, el no menos conocido de Hans-Georg GADAMER, *Verdad y Método*, II, Salamanca, Ed. Sígueme, 1992, p. 369.

<sup>8</sup> Se ha ocupado de este tema, para la primera mitad del siglo XVIII, Giovanni STIFFONI, *Verità della storia e ragioni del potere nella Spagna del primo 700*, Milán, Angeli, 1989.

aspectos del gobierno especialmente valorados por los hombres del siglo XVIII.<sup>9</sup> Así, el nuevo sistema de gestión del poder político introducido por los Borbones aparece habitualmente revestido de los valores de eficacia, modernización, agilidad, racionalidad, progreso, etcétera. Por el contrario, los tradicionales Consejos, ligados a la monarquía de los Austrias, representan en cierta medida todo aquello que resulta preciso superar: ineficacia, abusos, corrupción, lentitud, intereses corporativos, juridicismo paralizante, etcétera.<sup>10</sup> Se trata, ciertamente, de una caricatura, pero no por ello carente de eficacia a la hora de distorsionar nuestra visión del siglo XVIII.<sup>11</sup> Si acudimos a la distinción entre *monarquía jurisdiccional* y *monarquía administrativa* a partir de la cual se ha intentado interpretar el siglo XVIII con notables resultados,<sup>12</sup> los prejuicios apuntados conducirían a identificar la primera con las posiciones más reaccionarias y tradicionalistas, ajenas a cualquier tipo de innovación. La segunda, sin embargo, obedecería a la cultura de las luces y a las reformas emprendidas por la nueva dinastía. Aunque esta interpretación no carezca de cierto fundamento, tiene mucho más de deformación historiográfica, intencionada o no, que de adecuación a la realidad histórica. También desde un planteamiento jurisdiccional del poder, liderado por los Consejos, era posible apostar por la introducción de reformas sustanciales en el gobierno que favorecieran no solo los intereses de la Corona sino también los de sus súbditos. Las actuaciones impulsadas por los fiscales del Consejo de Castilla en

---

<sup>9</sup> Un testimonio claro de esta interpretación histórica puede verse en el «Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las provincias de este reino de Nueva España» elaborado por Gálvez y el marqués de Croix en 1768. El escrito comenzaba con las siguientes palabras: «Es bien notorio a todos en Europa que a la muerte del Sr. D. Carlos Segundo quedó la gran Monarquía Española poco menos cadavérica que su difunto dueño, y que el glorioso Príncipe a quien Dios destinó para sostener y recuperar los vastos Imperios sujetos al Cetro Español, aun en medio de las crueles guerras que le sobrevinieron, tomó las más activas y oportunas providencias a fin de restablecer sus Dominios y la felicidad que habían perdido sus Vasallos en los tres Reinados anteriores». Cito por la transcripción de Luis NAVARRO GARCÍA, *Las reformas borbónicas en América. El plan de intendencias y su aplicación*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995, p. 111.

<sup>10</sup> Como botón de muestra pueden traerse aquí a colación las siguientes afirmaciones de Céspedes del Castillo en un trabajo, por otra parte, de indudable interés para la época que estamos estudiando: «Los monarcas borbónicos [...] juzgaban no sin razón paralizante y esterilizador su procedimiento de actuación (del régimen conciliar), que envolvía complicados trámites, largas deliberaciones y elaboración de prolijas consultas. A esta vía del Consejo se iba a preferir cada vez más la vía reservada, que va de la Secretaría del Despacho al monarca, y será rápida, expeditiva y eficaz». Guillermo CÉSPEDES DEL CASTILLO, «América en la monarquía», en *Actas del Congreso Internacional sobre «Carlos III y la Ilustración». I. El rey y la monarquía*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, pp. 173-174.

<sup>11</sup> Entre los americanistas, Pérez Herrero se ha hecho eco de la presencia en los escritos de la época, y después en la historiografía, de esta contraposición entre un siglo XVIII rebosante de luz, reformista, innovador y abierto a Europa, y los siglos XVI y XVII, dominados por la dinastía austríaca y caracterizados por un cierto oscurantismo, y la defensa del más rancio tradicionalismo e hispanismo. Pedro PÉREZ HERRERO, «I principi politici del riformismo borbonico americano. Considerazioni storiografiche», *Rivista Storica Italiana*, XCIX, 1987, 698-700.

<sup>12</sup> Véase entre otros, Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *Fragmentos de monarquía. Trabajos de historia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, esp. pp. 353-454; Carlos GARRIGA ACOSTA, «El corregidor en Cataluña (Una lectura de la obra de Josep M. Gay Escoda)», *Initium*, 3, 1998, pp. 570-583.

este tiempo, especialmente por Campomanes, son una buena muestra de ello.<sup>13</sup> Con todo, los límites que este modelo tradicional de gestión del poder imponía al ímpetu reformador eran difícilmente asumibles en todos sus extremos por los ministros del rey. No resulta extraño, por tanto, que la apuesta por el modelo administrativo se fuera imponiendo a lo largo del siglo XVIII, aun cuando una multiplicidad de factores ideológicos, religiosos, fácticos y también constitucionales, impidieran su triunfo durante el Antiguo Régimen.

Otra manifestación de esta precomprensión historiográfica, ligada en cierto modo a la anterior, es la que conduce a analizar el denominado reformismo borbónico atendiendo más a los fines que a los medios institucionales disponibles. Se tiende de esta manera a realizar un análisis estrictamente político del gobierno americano, al tiempo que se omite, o al menos se minusvalora, su dimensión jurídica, en cuyo centro se sitúan precisamente los mecanismos institucionales que posibilitaban, o bien impedían, la materialización de las decisiones de gobierno adoptadas desde la metrópoli.<sup>14</sup> Y conviene no olvidar que era en este ámbito, el de los medios institucionales, donde la labor de gobierno alcanzaba plenamente el nivel de lo real, más allá de su plasmación en un informe político o, incluso, en un documento normativo.

En el tema que nos ocupa esta comprensión historiográfica resulta determinante, pues si a la hora de analizar el gobierno americano en el siglo XVIII se prescinde de la práctica y de la lógica institucional de la época, el resultado no puede ser otro que la exaltación de aquellas instituciones que poseían un mayor protagonismo en el proceso de adopción de las decisiones políticas. Entre aquéllas, ocupaban el primer puesto las Secretarías de Estado y del Despacho, con el ministro al frente. De esta manera se corre el riesgo de ignorar o al menos minimizar la influencia que sobre el gobierno de las Indias poseían aquellas instituciones que, como los tribunales americanos o el propio Consejo de Indias, situaban su campo de actuación de manera preferente en el ámbito de lo jurisdiccional. Y, merece la pena insistir en ello, pues era frecuentemente en este terreno donde a la postre se resolvía la efectividad y, en definitiva, la propia realidad de las decisiones de gobierno acordadas desde la Corte.<sup>15</sup> El análisis del proceso de

---

<sup>13</sup> La literatura sobre Campomanes es amplísima. Para un estudio global de su figura y de sus actuaciones, me remito a las obras de José María VALLEJO GARCÍA-HEVIA, *La monarquía y un ministro, Campomanes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997; y *Campomanes y la acción administrativa de la corona (1762-1802)*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 1998. Conviene no olvidar que la concepción jurisdiccional del poder, plasmada en la propia estructuración y funcionamiento de las instituciones, se mantuvo sustancialmente en la monarquía hispánica y, en general en los reinos europeos, durante todo el Antiguo Régimen. Véase, entre otros, Maurizio FIORAVANTI, «Stato e costituzione», en Maurizio FIORAVANTI (coord.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, pp. 3-14, Roma, Ed. Laterza, 2002.

<sup>14</sup> Esta precomprensión histórica ha sido reconocida y cuestionada por Carlos GARRIGA [6], pp. 781-787.

<sup>15</sup> Sobre el lugar central ocupado por los oficios jurisdiccionales en la administración regia hasta el final del Antiguo Régimen, la ausencia de una verdadera función administrativa y la íntima conexión de aquella con el ejercicio del *imperium*, me remito a Lucca MANNORI, «Per una 'preistoria' della funzione

implantación del sistema de intendencias en América, joya principal de las reformas borbónicas, ilustra suficientemente a este respecto.<sup>16</sup>

A los prejuicios apuntados cabría añadir, por último, la tentación que acecha al historiador de petrificar en el tiempo las instituciones, privándolas así de su intrínseca historicidad o, al menos, limitándola sensiblemente; tendencia que resulta en cierta manera inevitable en cualquier exposición mínimamente generalizadora, o que pretenda lograr un cierto grado de sistematicidad. Sin embargo, conviene no perder de vista que el Consejo de Indias (lo mismo se podría decir de las Secretarías de Estado y del Despacho) de comienzos del siglo XVIII no era exactamente el mismo Consejo que existiría en 1759 ni tampoco el que heredaría Carlos IV en 1788. La variación de las circunstancias internas y externas de la monarquía y del propio Consejo, así como de la política del monarca hacia este supremo tribunal exigen actuar con mucha cautela a la hora de mostrar explicaciones globales de la evolución de esta institución a lo largo del siglo XVIII. Por otra parte, tampoco el Consejo constituía un bloque uniforme. Parece lógico pensar, y algunos trabajos sobre cuestiones específicas del gobierno americano así lo confirman, que en la resolución de los expedientes las divisiones internas eran la norma general, lo cual en el peor de los casos dejaba al monarca un mayor margen de actuación.<sup>17</sup>

Una vez prevenidos contra la influencia que los condicionantes señalados pueden ejercer en nuestro estudio, podemos tratar de comprender el papel que el Consejo de Indias desempeñó en el gobierno americano, especialmente durante el reinado de Carlos III. Se trata, como ya se adelantó en la introducción, de una aproximación

administrativa. *Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, XIX, Milán, Giuffrè, 1990, pp. 323-504.

<sup>16</sup> Sobre los problemas que planteó la ejecución de la Ordenanza de intendentes para Nueva España y la paralización de las acciones de los nuevos agentes reales por la actuación de los tribunales, de acuerdo con la lógica jurisdiccional que seguía condicionando el ejercicio del gobierno en las postrimerías del Antiguo Régimen, he tratado en Rafael D. GARCÍA PÉREZ, «El intendente ante la tradición jurídica india: ¿continuidad o ruptura?», en Pilar LATASA (coord.), *Reformismo y sociedad en la América borbónica. In memoriam Ronald Escobedo*, Pamplona, Eunsa, 2003, pp. 104-108. Por otra parte, fueron numerosos los artículos de la Ordenanza de 1786 que quedaron en suspenso, alterados o simplemente derogados, hasta la elaboración de la Ordenanza de 1803. Lo mismo sucedió con la Ordenanza de intendentes del Río de la Plata de 1782. El origen de estas medidas fue diverso, pero en muchos casos obedecieron a la actuación contraria de las propias instituciones y oficiales reales encargadas de ponerlos en práctica. Véase Ricardo REES JONES, «Las principales modificaciones posteriores a su sanción», en José María MARILUZ URQUIJO (dir.), *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1985, pp. 158-169.

<sup>17</sup> Así, por citar un ejemplo, Sánchez Bella ha puesto de manifiesto las distintas concepciones que sobre el alcance de las regalías en materia eclesiástica coexistían dentro del Consejo: unos de tendencias más tradicionalistas trataban de frenar las reformas que la Corona pretendía imponer en este campo; por el contrario, otros comulgaban con la política de sometimiento de la Iglesia que caracterizaría el siglo XVIII hispánico. Al final, sería el rey, con el Secretario de Estado y del Despacho correspondiente, quien decidiría las medidas a adoptar en cada caso. Ismael SÁNCHEZ BELLA, *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona, 1990, p. 42.



muy parcial. Un tratamiento mínimamente completo del tema propuesto no solo excedería, con mucho, los limitados márgenes de una ponencia, sino que exigiría, además, el concurso de muchos otros investigadores.

### 3. EL MOTÍN DE ESQUILACHE EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS BORBÓNICAS

Como ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, la derrota sufrida en la Guerra de los Siete Años con la toma de La Habana por los ingleses desencadenó un proceso reformador que, sin embargo, no partía de cero. Se puede afirmar que las líneas directrices de este proyecto habían sido ya pergeñadas en los reinados anteriores, aunque su ejecución no hubiese cosechado demasiados éxitos. Algunas de las más importantes reformas acometidas con Carlos III se encontraban ya perfiladas en el Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América de 1743, atribuido por algunos a Campillo,<sup>18</sup> y retomado después por Ward en su Proyecto económico de 1762.<sup>19</sup> La misma impronta colonialista que inspiraba estos proyectos se descubre también en otro escrito programático de este mismo año, las «Reflexiones sobre el comercio español a Indias», elaborado por el influyente fiscal del Consejo de Castilla, Campomanes,<sup>20</sup> y en el «Discurso y reflexiones de un vasallo sobre la decadencia de Nuestras Indias españolas» escrito por Gálvez.<sup>21</sup> La supeditación de América a los intereses de la metrópoli constituye uno de los principales hilos conductores de las propuestas realizadas por estos personajes.<sup>22</sup>

Durante los primeros años del reinado de Carlos III, el ministro que manejaba los hilos de la política americana no era Arriaga, como cabría pensar por su condición de Ministro de Marina e Indias, sino Esquilache que desde 1763 reunía las Secretarías de Estado de Hacienda y Guerra y ocupaba de hecho el puesto de primer ministro. A él se debió principalmente la creación de la intendencia de La Habana y la primera medida

<sup>18</sup> La atribución del proyecto a Campillo ha sido negada con sólidos argumentos por Luis NAVARRO GARCÍA, *Temas americanistas*, 2, Sevilla, 1983, pp. 22-29. Este mismo autor ha cuestionado también la influencia que, desde hace algunos años, se ha venido atribuyendo a este escrito en la política indiana de Carlos III. Luis NAVARRO GARCÍA, *Temas americanistas*, 12, Sevilla, 1995, pp. 5-14.

<sup>19</sup> Véase Bernardo WARD, *Proyecto económico en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*; presentación de José Ángel SÁNCHEZ ASIAIN; consideraciones preliminares por Julio CARO BAROJA, Madrid, Espasa-Calpe, 1986.

<sup>20</sup> Véase Pedro RODRÍGUEZ, CONDE DE CAMPOMANES, *Reflexiones sobre el comercio español a Indias*, edición, transcripción y estudio preliminar de Vicente LOMBART ROSA, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

<sup>21</sup> Recientemente publicado con un sugerente estudio introductorio por Luis NAVARRO GARCÍA, *La política americana de José de Gálvez: según su «Discurso y reflexiones de un vasallo»*, Málaga, Ed. Algazara, 1998.

<sup>22</sup> Sobre la fuerte impronta colonialista presente en estos proyectos ha tratado recientemente Eduardo MARTIRÉ, 1808. *La clave de la emancipación hispanoamericana (ensayo histórico-jurídico)*, Buenos Aires, El Elefante Blanco, 2002, pp. 178-182.

liberalizadora del comercio, ensayada en esta isla.<sup>23</sup> Tampoco la visita emprendida por Gálvez a Nueva España, que culminaría con la implantación de las intendencias en los territorios americanos, fue inspirada por el ministro de Indias sino de nuevo por Esquilache.<sup>24</sup>

Los ímpetus renovadores del ministro italiano, como es bien conocido, lograrían concitar en su contra a grupos muy heterogéneos y en marzo de 1766 su caída fue fulminante. Coinciden los autores en destacar la impresión que en el ánimo del rey produjeron los motines contra el ministro de hacienda y su política. Las protestas no se dirigían únicamente contra las medidas fiscales o de indumentaria. Junto a esto fueron frecuentes las denuncias de alteración del orden antiguo de gobierno de la monarquía, representado por la actuación de los Consejos reales.<sup>25</sup> Así, el autor del conocido *Discurso histórico de lo acaecido en el alboroto de Madrid*, lamentaba que «los Tribunales superiores estaban enteramente desposeídos de su autoridad, pues ni sus votos ni sus dictámenes servían en ningún asunto»; era Esquilache el que decidía todo «sin que nadie se atreviese a oponerse a sus Resoluciones». Además, se vendían públicamente los empleos de manera que «la justicia estaba enteramente desterrada de este Reino».<sup>26</sup> No se atacaba solo el contenido, sino también la forma en que se adoptaban las medidas por los ministros, marginando de ellas a los tradicionales Consejos, con lo que ello implicaba de quebranto de la constitución política de la monarquía. El discurso xenófobo que los estudiosos del motín de Esquilache han destacado como uno de sus elementos más característicos no era ajeno a este mismo registro de preservación de la tradición, de exaltación de lo español, y de mitificación de una historia gloriosa que las acciones de ministros extranjeros estaban arruinando.<sup>27</sup> Con mayor crudeza se expresa otro autor anónimo en dos representaciones que atribuye al «Alboroto Matritense» sobre las causas del motín. No solo se acusaba al ministro italiano

---

<sup>23</sup> Luis NAVARRO GARCÍA, *Intendencias en Indias, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos*, 1959, pp. 19-20. Sobre el protagonismo de Esquilache en las reformas acometidas en Cuba durante los primeros años del reinado de Carlos III, Véase Allan J. KUETHE y Lowell BLAISDELL, «The Esquilache Government and the Reforms of Charles III in Cuba», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 19, 1982, pp. 117-136.

<sup>24</sup> Luis NAVARRO GARCÍA [9], p. 42.

<sup>25</sup> Fernández Albaladejo ha analizado desde esta perspectiva «constitucional» el motín de Esquilache. Véase Pablo FERNÁNDEZ ALBALADEJO [12], pp. 429-443.

<sup>26</sup> Reproducido en Jacinta MACÍAS DELGADO, *El motín de Esquilache a la luz de los documentos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 45-83. La cita en p. 48.

<sup>27</sup> Entre otras acusaciones dirigidas a Esquilache, el autor del Discurso señalaba el haber actuado «contra la inmemorial costumbre de todo un reino», despojado, dado «la muerte al experimentado Patricio» y elevado «al desconocido extranjero». *Ibidem*, pp. 47, 53. Esta dimensión del motín fue estudiada hace tiempo por Teófanos EGIDO, «Madrid 1766: 'motines de Corte' y oposición al gobierno», *Cuadernos de Investigación Histórica*, 3, Madrid, 1979, pp. 125-153.

de «despotismo» y corrupción, incluyendo aquí su política americana,<sup>28</sup> sino que de manera indirecta se reprochaba al monarca haber entregado «las riendas del gobierno» al marqués de Esquilache.<sup>29</sup> También aquí se denunciaba la práctica de gobernar al margen de los Consejos, «unos Tribunales que no son oídos, ni menos respetados, en sus dictámenes y votos de Justicia».<sup>30</sup>

Como es sabido, el motín concluyó con una serie de concesiones al pueblo y, posteriormente, con la adopción de diferentes medidas que, como ha señalado Fernández Albaladejo, reforzaban la constitución corporativa de la monarquía y reconocían el protagonismo que en su gobierno correspondía a los Consejos, en especial al de Castilla.<sup>31</sup> Se asumían de esta manera las tesis de Campomanes, fiscal de este supremo tribunal, partidario de abordar reformas profundas en el régimen interior de la monarquía, pero sin renunciar a sus señas de identidad más tradicionales, entre las que ocupaba un lugar muy destacado la naturaleza jurisdiccional de su gobierno, actuada en su máximo nivel por los seculares Consejos.<sup>32</sup>

También en el gobierno de América el motín marcó un antes y un después. Según apunta Kuethe, el rey no volvería a actuar con la audacia demostrada en anteriores ocasiones al apartarse de la política tradicional sin apenas consultar a las partes interesadas. Así había sucedido, por ejemplo, con la reforma del sistema de correos o la liberalización del comercio con Cuba de 1765.<sup>33</sup> Esta misma percepción de cautela en la adopción de las decisiones de gobierno, impuesta por Carlos III tras los motines contra Esquilache, se desprende de la correspondencia diplomática francesa. Ocho

---

<sup>28</sup> En una de las múltiples versiones que se conservan de este pasquín se lee: «... buscó medio de meterse en las Indias, ocultando el fin, y proponiendo el pretexto de tocarle el manejo de la que es ramo de Hacienda. Nadie le resistió porque se contemplaban sin fuerzas y después de dejar agonizando a España, formó la idea de perder las Indias, y tan bien logró su intento, que a los primeros pasos consiguió se levantase la Provincia de Quito muy considerable en América y a su vista dispuestas todas a negar la obediencia a V.M». MACÍAS DELGADO [26], p. 184. Se trata ciertamente de una interpretación sesgada de la política impulsada por Esquilache en América, pero fue este el discurso que los amotinados hicieron llegar a un rey amedrentado que accedió prácticamente a todo lo que se le pedía.

<sup>29</sup> La primera representación incluía una décima que decía así: «Yo el gran Leopoldo primero,/ Marqués de Esquilache Augusto,/ rijo la España a mi gusto/ y mando a Carlos Tercero;/hago en los dos lo que quiero,/ nada consulto ni informo,/al que es bueno, le reformo,/ y a los pueblos aniquilo,/ y el buen Carlos, mi pupilo/ dice a todo me conformo». Humilde representación que hace a V.M. el Alboroto Matritense, descubriendo el motivo que obligó a sus fieles corazones a hacer lo que hicieron, para que en su vista la crítica menos templada dicte la sentencia que crea justa. *Ibidem*, p. 78.

<sup>30</sup> «Nueva representación de los alborotados Matritenses». *Ibidem*, p. 81.

<sup>31</sup> En esta línea cabe situar la creación de los cuatro Diputados del Común y del Procurador Síndico, dispuesta por auto de 5 de mayo de 1766, y el de 13 de noviembre siguiente que separaba las intendencias de los corregimientos. Véase FERNÁNDEZ ALBALADEJO, [12], pp. 440-443.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 444.

<sup>33</sup> Allan J. KUETHE, «Los borbones y el Consulado de Cádiz», en Enriqueta VILA VILAR y Allan J. KUETHE, *Relaciones de poder y comercio colonial: nuevas perspectivas*, Sevilla, EEHA-Texas University, 1999, p. 59.

años después de estos sucesos, el marqués d'Ossun<sup>34</sup> afirmaba en una carta dirigida al Ministro de asuntos exteriores francés, que antes de los motines de 1766 los ministros españoles prescindían en lo posible de los tribunales de la Corte. Sin embargo, se lamentaba el embajador «después de este acontecimiento, que ha causado muchos cambios, parece que el rey de España se ha impuesto una especie de ley de no decidir nada por sí mismo sin el consejo de los tribunales y que sus ministros han adoptado, quizá demasiado escrupulosamente, sus intenciones a este respecto».<sup>35</sup>

En otra carta de ese mismo año, d'Ossun volvía sobre el mismo tema:

Esta lentitud inevitable —afirmaba— deriva de la forma establecida aquí para los objetos contenciosos, siguiendo la cual los oficios y memorias de los ministros extranjeros son enviados, según la naturaleza de los negocios, al Consejo de Castilla, al de Indias, al Consejo de Guerra, al Consejo de Hacienda o a la Junta Suprema de Comercio, que dan su parecer por escrito; y ordinariamente solo después de esto, los ministros españoles reciben las órdenes del rey sobre el asunto en cuestión y dan la respuesta pertinente.<sup>36</sup>

Si bien las revueltas de 1766 no supusieron una marcha atrás en el plan de reformas, sí marcaron con claridad los límites de actuación del rey. Uno de ellos, y no el menor ciertamente, era la propia estructura agregativa de la monarquía, que hallaba su máxima expresión en el régimen de Consejos, muy particularmente en el de Castilla y en el de Indias. Prescindir de ellos en el gobierno de la monarquía suponía tanto como minar los fundamentos mismos del orden establecido. En este sentido, Bourgoing definía al Consejo de Indias, en la edición de 1797 de su obra, como el

<sup>34</sup> El marqués d'Ossun fue embajador en la Corte española con Fernando VI y Carlos III. En un informe anónimo de 1774, escrito en francés sobre el problema de la delimitación entre la Alta y la Baja Navarra, se dice del marqués d'Ossun, residente en la Corte española desde hacía veinte años, que el rey de España tenía, con razón, una buena opinión de su rectitud, y le trataba con mucha confianza. Véase AMAE, *Mémoires et documents*, Espagne, 207. Informe de 24 de noviembre de 1774.

<sup>35</sup> AMAE, *Correspondance Politique*, Espagne, 574, 26 de septiembre de 1774. «...depuis cet événement singulier, qui a causé bien changemens, il paroît que le Roi d'Espagne s'est fait une espèce de loi de ne rien décider par lui même sans l'avis des tribunaux et que ses ministres ont adopté, peut-être que trop scrupuleusement ses intentions a cet égard».

<sup>36</sup> AMAE, CP, Espagne, 574, f. 3v-4r. San Ildefonso, 1 agosto 1774. «Cette lenteur inévitable dérive de la forme établie ici pour les objets contentieux suivant laquelle les offices et les mémoires des ministres étrangers sont envoyés, selon la nature des affaires, au Conseil de Castille, à celui des Indes, au Conseil de Guerre, au Conseil de Finances, à la Junte Suprême du Commerce qui donnent leur avis par écrit ; et ce n'est ordinairement qu'après que ce préalable est rempli, que les ministres espagnols prennent les ordres du Roi d'Espagne sur l'affaire dont il est question, et donnent une réponse conséquente». Por los asuntos sobre los que informaba en la carta, no parece que con el término «contencioso» se refiriera el embajador a los de estricta justicia entre partes. En este caso trataba de dos cuestiones en las cuales los intereses y derechos de Francia y de sus nacionales habían sido vulnerados por la Corona española o por sus súbditos (el asunto sobre el que informaba d'Ossun versaba sobre un problema de delimitación de la jurisdicción del Arzobispo de la isla de Santo Domingo y las trabas que los orfebres españoles ponían al comercio de súbditos franceses en Cádiz).

«depositario permanente de las leyes sobre la que fue asegurada en otro tiempo su constitución (de las Indias)». <sup>37</sup> Como se lee en un real decreto de enero de 1763, en los ministros de sus tribunales tenía depositada el rey «la Jurisdicción, y assegurada en su prudencia, juicio, y literatura, la recta administración de justicia á mis Vassallos, y conservación de los derechos y regalías de mi Corona». <sup>38</sup>

Todavía en la segunda mitad del siglo XVIII, la justicia se consideraba piedra de toque del buen gobierno. Si en el plano institucional la monarquía administrativa no se había impuesto todavía sobre la jurisdiccional, en el imaginario colectivo esta transformación se hallaba mucho más lejos de realizarse. Resulta revelador a este respecto el testimonio de comienzos del siglo XIX que nos ofrece Jorge Escobedo. El antiguo visitador, y ahora consejero de Indias, afirmaba que si bien las autoridades americanas obedecían con más facilidad las órdenes que se les remitían por la vía reservada, «el público, por el contrario, generalmente mira con alguna más aceptación las resoluciones de los tribunales». <sup>39</sup> Estos representaban a sus ojos el respeto a la tradición y la garantía de la justicia, nota definitoria de las actuaciones de la Corona.

Todo parece indicar que tras el motín quedó más patente a Carlos III la conveniencia de integrar a los Consejos, y en lo que a nosotros interesa al de Indias, en su política reformista. Para ello, había que empezar reformando el Consejo mismo. Desde 1752 no se había realizado ningún nuevo nombramiento de ministro del Consejo. Sin embargo, entre 1759 y 1773, el rey nombró cuatro consejeros de capa y espada y diez togados, la mayor parte de ellos con una trayectoria profesional que acreditaba su calificación para ocupar el cargo. El primer nombramiento entre los de capa y espada, que recayó sobre Pérez de Gamoneda, fue —según apunta Burkholder— el último de una serie caracterizada por el favoritismo y la ausencia en los designados de cualidades y experiencia en el gobierno de América. <sup>40</sup> Se abría, pues, una nueva época en lo que a la selección de los consejeros de Indias se refiere. De los otros tres de capa y espada que fueron nombrados, uno (José de Banfi y Parrilla) procedía del Ministerio de Indias, y el otro era el recién designado contador general de Indias, Tomás Ortiz de Landázuri. Por su parte, de los togados nombrados en este período, seis habían desempeñado algún cargo en América. Entre ellos se contaba José de Gálvez. <sup>41</sup>

En esta misma línea de renovación institucional, el rey dispuso en 1773 la constitución del Consejo de Indias como tribunal de término, equiparado en todo al de

<sup>37</sup> J. Fr. BOURGOING, *Tableau*, I, París, 1797, p. 167. «*C'est de lui qu'émanent les loix qui les gouvernent. Dépositaire permanent de celles sur lesquelles fut assise autrefois leur constitution, il a été constamment l'ennemi né des opérations qui pouvaient les modifier*».

<sup>38</sup> AGI, Indiferente General, 824.

<sup>39</sup> Cit. en MARTIRÉ [22], p. 256.

<sup>40</sup> BURKHOLDER [2], 1986, p. xxxi.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 150-152, 16, 88-89, 45-46.

Castilla. En ese año y en el siguiente se nombraron en total siete consejeros togados más, cinco de ellos con experiencia personal en Indias, y dos de capa y espada, uno de ellos proveniente del virreinato de México. No parece, pues, aventurado afirmar el interés del rey por contar con un Consejo en condiciones de apoyar su plan de reformas y, en general, su política americana. Para ello, resultaba necesario superar una limitación que había presidido la actividad del Consejo desde su misma constitución, esto es, la escasa experiencia personal y directa que los consejeros y fiscales tenían de la sociedad americana, pues tradicionalmente la mayor parte de ellos, antes de ser nombrados para tan relevante cargo, no habían pisado tierras americanas.<sup>42</sup> El deseo de asegurar la idoneidad de los candidatos a ocupar las plazas togadas del Consejo condujo también a la expedición de un decreto, con fecha de 12 de agosto de 1773, que restituyó a la Cámara de Indias la facultad de proponer los candidatos en caso de vacante, y solicitaba ya los primeros nombres para ocupar las dos plazas creadas en el decreto del mes anterior.<sup>43</sup>

Entre tanto, Gálvez había realizado ya su visita a la Nueva España y remitido al ministro de Indias su plan de intendencias de 1768. Sometido a informe del presidente del Consejo de Indias, el marqués de Piedras Albas, y de ocho personajes importantes de la Corte (Aranda, duque de Alba, Wall, Jaime Masones, marqués de Grimaldi, confesor del rey, Múzquiz y Muniáin), entre ellos los ministros de Estado, Hacienda y Guerra, solo el presidente del Consejo expresó su oposición al proyecto de las intendencias americanas.<sup>44</sup> Según se desprende del dictamen emitido por Múzquiz, la

<sup>42</sup> Para un estudio más detenido del decreto de 1773 y la evolución en la calificación de los consejeros y fiscales de esta cuestión me remito a GARCÍA PÉREZ [2], pp. 109-135. Las consecuencias que de este decreto se derivaron para el Consejo constituyen el argumento central del artículo pionero en este tema de BURKHOLDER [2], 1976.

<sup>43</sup> BURKHOLDER [2], 1986, xv, y GARCÍA PÉREZ [2], 103-104. Bourgoing no dejaba de reconocer en su memoria el protagonismo de la Cámara en el gobierno de América: «*Cette Camara* —afirmaba— *a une grande influence sur le gouvernement des Indes. C'est elle qui présente par l'entremise du Ministre de ce département trois sujets au Roi pour chaque emploi civil, ecclésiastique et militaire qui vaque dans l'Amérique Espagnole. Elle est composée de huit membres qui sont les plus anciens et les plus distingués du Conseil des Indes*». *Mémoire*, f. 48v.

<sup>44</sup> En su voto, el presidente del Consejo manifestaba la aversión natural a toda novedad característica del pensamiento más conservador y tradicional. Entre los argumentos que Piedras Albas esgrimía contra el plan propuesto no faltaba el temor a las consecuencias de «alterar un método observado en la administración de la Rl. Hacienda, en aquellos bastos dominios desde su Conquista hasta el presente, confirmado y aprobado por repetidas leyes, ordenanzas, y cédulas Reales propuestas y formadas por Ministros doctos de la maior inteligencia y providad, y practicadas por varios savios virreyes y celosos Prelados en algunos de los cuales han recaído las dos Jurisdicciones, a cuías acreditadas experiencias no pudieron ocultarse los inconvenientes que ahora se notan». A ello se unía la experiencia que mostraba que en las Indias «toda novedad se recibe con violencia». La transcripción del voto de Piedras Albas en Alain VIEILLARD-BARON, «Informes sobre establecimiento de intendentes en Nueva España», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XIX, 1948-49, pp. 527-546, esp. pp. 544-545. Dicho de otra manera: si los que hasta el momento presente habían regido aquellas tierras no habían considerado oportuno alterar el sistema de gobierno, ¿por qué se iba a modificar ahora?. La lógica que alimentaba el discurso del presidente del Consejo no

postura contraria de Piedras Albas era ampliamente compartida por los consejeros de Indias y, en general, por los ministros de las Audiencias.<sup>45</sup>

Tampoco Arriaga aprobaba la reforma por considerarla «perjudicial novedad y costosa».<sup>46</sup> El Secretario de Estado y del Despacho de Indias y el presidente del Consejo volvían a coincidir en su oposición a las reformas. No había aquí, en uno de los asuntos más cruciales del gobierno americano, un conflicto de tipo institucional que opusiera a un Consejo, ligado a la tradición y contrario a cualquier innovación, con las nuevas Secretarías de Estado y del Despacho, supuestos motores de la modernización del aparato político-administrativo de la monarquía. Se podría incluso afirmar que, aun cuando fueran notables las diferencias estructurales entre ambas instituciones, en lo que a las prácticas de gobierno se refiere, y nada despreciables las consecuencias que de ello inevitablemente se derivaban, lo relevante en este caso era el talante personal de quienes les daban vida. Desde este punto de vista, uno más entre los muchos posibles, tan poco apropiada podía ser la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias como el Consejo para sostener la política reformista que se respiraba en la Corte. Y también a la inversa, como después se comprobaría.

#### 4. LA POLÍTICA DE GÁLVEZ

El panorama cambió sustancialmente con el nombramiento de Gálvez como Secretario de Estado y del Despacho de Indias en febrero de 1776, y como gobernador del Consejo un mes después. La concentración de ambos cargos en su persona puede ser interpretada como una prueba más del sometimiento del Consejo a la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias. A nadie escapa que con esta medida Gálvez adquirió un poder difícilmente comparable en lo que al gobierno de las Indias se refiere y que, al mismo tiempo, la dependencia del Consejo respecto del ministro de Indias fue más estrecha que nunca. Merece la pena traer aquí a colación lo que exponía Bourgoing del nuevo ministro de Indias, pues la descripción elogiosa de Gálvez que ahora realizaba sería sustituida por otra mucho más crítica cuando años más tarde publicase su obra en París. El diplomático francés no dudaba en afirmar que «era imposible gozar de mayor aptitud para ocupar esta plaza». A su conocimiento personal de una parte de América unía unas cualidades excepcionales: «jamás se ha visto —afirmaba Bourgoing— un ministro más laborioso, más constante ni más inteligente. Preside todo, supervisa

---

parecía, pues, la más idónea para secundar las reformas que el rey y, muy especialmente, sus ministros se mostraban dispuestos a impulsar.

<sup>45</sup> A este respecto destacaba Múzquiz los beneficios que del establecimiento de las intendencias se seguirían para el comercio y la agricultura, «porque las Ordenanzas especiales de esta clase no tienen otro objeto, á pesar de la furia con que los Consejos y Audiencias han estado combatiendolo, guiados del zelo de su autoridad y del interés de sus subalternos en llevar muchedumbre de negocios al Tribunal donde sirven». *Ibidem*, p. 534.

<sup>46</sup> NAVARRO GARCÍA [9], pp. 80-81.

todo. Su actividad anima toda su oficina y no deja languidecer ni los más pequeños asuntos si son susceptibles de una decisión rápida».<sup>47</sup>

Sin embargo, el embajador no veía con buenos ojos la concurrencia en Gálvez de la condición de ministro y gobernador del Consejo. Curiosamente lo que criticaba Bourgoing no era la desmedida capacidad de maniobrar que esta situación proporcionaba al malagueño, sino la ausencia de control de que iba a disfrutar el Consejo con este nombramiento. Sí correspondía a Gálvez, como ministro de Indias, la responsabilidad de fiscalizar en nombre del rey las actuaciones del Consejo de Indias, y rectificar aquello que pareciera defectuoso «¿cómo podrá hacerlo —se preguntaba el embajador— si él mismo concurre como Presidente?».<sup>48</sup>

Se trata ciertamente de una lectura contraria a la que tradicionalmente se ha hecho y, posiblemente, poco acorde no solo con la situación real que se le había creado al Consejo, sino también con lo que en el párrafo siguiente afirmaba el diplomático francés. Bajo el ministerio de Arriaga —exponía Bourgoing— el Consejo había disfrutado e incluso abusado de sus derechos. Sin embargo, —continuaba Bourgoing— Gálvez había adquirido un ascendiente tal sobre los consejeros, que éstos raramente le llevaban la contraria.

En la edición de 1797, Bourgoing confirmaba este juicio y no dudaba en afirmar que en el siglo XVIII la autoridad del ministro de Indias se había visto solamente condicionada por la intervención del Consejo de Indias. Sin embargo, desde hacía algunos años —apuntaba Bourgoing— el cargo de presidente de este tribunal había quedado unido al de ministro de Indias,<sup>49</sup> de lo que parecía colegirse que aquella limitación había desaparecido con el nombramiento de Gálvez como presidente del Consejo.

La ausencia de estudios acerca de la tramitación interna de los negocios en el Consejo durante estos años, así como de la postura adoptada por los fiscales y consejeros en cada uno de ellos, impide ratificar con el suficiente conocimiento de causa esta opinión. Sin embargo, existen indicios que apuntan en esta dirección. Uno de ellos, y además especialmente significativo, es la oscilante actitud que el conde de Tepa mostró hacia el proyecto de intendencias en América. En 1773, Tepa apoyó al virrey Bucareli en su oposición a la implantación de los intendentes en la Nueva España. Cinco años después, siendo ya Gálvez ministro de Indias y gobernador del Consejo, integró una Junta encargada de dictaminar sobre este mismo tema y, como hicieran el resto de miembros de la Junta, mostró su adhesión a la reforma. Sin embargo, en septiembre

<sup>47</sup> «On ne vit jamais de Ministre plus laborieux, plus assidu ni plus intelligent. Il préside à tout : il surveille tout. Son activité anime tout son bureau et ne laisse pas même languir les petites affaires si elles sont susceptibles d'une prompte décision». *Mémoire*, f. 49r.

<sup>48</sup> «Le Ministre des Indes devoit proprement surveiller au nom du Roi les opérations du Conseil des Indes, faire rectifier celles qui lui paroistroient defectueuses. Or comment le pourra-t-il, s'il y concourt comme Président?» *Idem*.

<sup>49</sup> BOURGOING, *Tableau*, 1797, I, pp. 185-186: «L'autorité de ce ministre était seulement modifiée par l'intervention du conseil des Indes; mais depuis quelques années la charge de président de ce conseil avait été réunie à celle de ministre des Indes».



de 1787, apenas transcurridos unos meses desde el fallecimiento de Gálvez, el conde de Tepa volvía a pronunciarse contra el sistema de intendencias en una carta dirigida al ministro Valdés. Brucker, que ha estudiado el tema con detenimiento, no duda en atribuir estos cambios al oportunismo político de Tepa, es decir, al ascendiente que Gálvez en su doble condición de Ministro y gobernador llegó a ejercer sobre él y, cabría pensar, también sobre el resto de consejeros.<sup>50</sup> Por su parte, el embajador francés no dudaba en ligar este determinante influjo sobre los consejeros de Indias al «carácter imperioso e incluso violento» del malagueño. Según aseguraba Bourgoing, este había adquirido un ascendiente tal que raramente el Consejo (mejor sería decir los consejeros) le llevaban la contraria. En esto Gálvez se diferenciaba claramente de su predecesor en el ministerio, con el cual el Consejo había disfrutado e incluso abusado de todos sus derechos.<sup>51</sup>

Ahora bien, esta sujeción de los consejeros al nuevo ministro y gobernador no justifica sin más que se hable de postración o declive del Consejo. Y ello, no solo porque el ascenso de Gálvez dentro del Consejo puede ser interpretado como un reconocimiento del poder que seguía conservando la institución, con capacidad todavía de obstaculizar o, por el contrario, impulsar eficazmente el plan de reformas iniciadas, sino fundamentalmente porque el todopoderoso ministro continuó la labor de reforma y transformación del Consejo, del cual formaba parte. Así, apenas transcurrida una semana desde su nombramiento como ministro de Indias, se promulgó un decreto con fecha de 26 de febrero de 1776 que, además de desdoblar la sala de gobierno del Consejo, creó tres nuevas plazas de ministros togados, encomendando a la Cámara de Indias la responsabilidad de proponer candidatos para las plazas recién creadas. Estos debían ser «de conocida literatura y experiencia en materias de Indias».<sup>52</sup> La conveniencia de adecuar la plantilla y organización del Consejo a las necesidades reales del trabajo que tenía encomendado se dejaba sentir desde tiempo atrás. Ya en 1764 se había ampliado el horario de trabajo de las dos Secretarías del Consejo y de la Escribanía de Cámara, en atención —según rezaba el correspondiente decreto— a que «el cúmulo de negocios que en ella concurren pide más horas de trabajo de las que en los demás tribunales están establecidas».<sup>53</sup>

Más que apartar al Consejo del gobierno de los asuntos americanos, parece lógico pensar que lo que interesaba al rey y a su ministro de Indias era justo lo contrario,

<sup>50</sup> James Higham BRUCKER, *Reform and Regalism: Francisco Leandro de Viana, First Count of Tepa, and Spanish Colonial Administration under the Bourbons*, Filadelfia, Pennsylvania State University, 1983, pp. 124-126.

<sup>51</sup> «Ce Conseil jouissoit, abusoit même de ses droits sous le Ministère du prédécesseur de M. de Galves; mais celui-ci a pris sur lui un ascendant contre lequel il s'élève rarement des contradictions. Ce ascendant est une suite du caractère impérieux et même violent de M. de Galves». BOURGOING, *Mémoire*, f. 49r.

<sup>52</sup> BERNARD [2], pp. 82, 189; GARCÍA PÉREZ [2], pp. 111-112.

<sup>53</sup> Decreto de 11 de febrero de 1764, en AGI, Indiferente General, 989. Citado en GARCÍA PÉREZ [2], p. 362.

es decir, incorporar el enorme potencial que esta institución poseía por tradición, y por su crédito como supremo tribunal, al proyecto reformista. No resulta por ello casual que durante el tiempo en que Gálvez permaneció a su frente, y aun después, los nombramientos de consejeros recayeran en buena medida sobre sujetos que por su formación y experiencia podían secundar la nueva política. Entre ellos cabe señalar, por ejemplo, a algunos de los primeros regentes de las Audiencias americanas, como José García León y Pizarro (Audiencia de Quito), Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres (Audiencia de Santa Fe), Vicente de Herrera y Rivero (Audiencia de Guatemala y en 1782 de México), y Melchor Jacot Ortiz Rojano Ruiz de la Escalera (Audiencia de Lima).<sup>54</sup> Como ha estudiado Martiré, la introducción en 1776 de la figura del regente en América formaba parte de un plan más general de reforma de la administración de justicia y también de recuperación del control de las instituciones americanas, en manos desde hacía más de un siglo de las oligarquías criollas, ligadas a las plazas donde ejercían sus oficios por lazos familiares, sociales y económicos. ¿Quiénes mejor —cabría preguntarse— que aquellos altos oficiales para secundar desde la Corte la política regia para América?<sup>55</sup>

Junto a los nombramientos de regentes ya señalados, durante el tiempo en que Gálvez permaneció a la cabeza de los asuntos americanos pasaron a formar parte del Consejo bastantes personajes de cuya trayectoria profesional cabría esperar una cierta sintonía con el aire reformista que se respiraba en la Corte de Carlos III. Así, en este elenco de consejeros, encontramos a los visitantes Juan Antonio de Areche y Jorge Escobedo, a Francisco Machado, secretario de Gálvez en la visita a Nueva España y posteriormente contador general de Indias, a Pedro Muñoz de la Torre que actuó de procurador de Gálvez en la Corte durante la ya citada visita de éste a Nueva España. En diciembre de 1778, Francisco Moñino, hermano del conde de Floridablanca, ministro de Estado, accedió al Consejo de Indias como consejero de capa y espada.<sup>56</sup> En opinión de Bourgoing, este último nombramiento fue realizado por el rey a petición directa de Gálvez que quiso así estrechar sus buenas relaciones con Floridablanca. A su vez, un hermano del ministro de Indias fue nombrado ministro del Consejo de Guerra.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Véase BURKHOLDER [2], 1986, pp. xxviii, 46-47, 53-54, 57-58.

<sup>55</sup> Eduardo MARTIRÉ, *Los regentes de Buenos Aires. La reforma judicial indiana de 1776*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1981. A la participación de estos magistrados en la renovación del Consejo se ha referido recientemente este autor. Véase Eduardo Martiré [22], pp. 188-190. Por último, sobre el proceso de recuperación del control de las instituciones indianas en la segunda mitad del siglo XVIII, me remito a la ya clásica obra de Mark A. BURKHOLDER – D. S. CHANDLER, *De la impotencia a la autoridad: La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

<sup>56</sup> BURKHOLDER [2], 1986, pp. 12-13, 38-39, 73-74, 81-82, y 84-85.

<sup>57</sup> BOURGOING, *Mémoire*, f. 56r. Véase FRANCISCO ANDÚJAR CASTILLO, *Consejo y Consejeros de Guerra en el siglo XVIII*, Granada, Universidad de Granada, 1996, pp. 203-204.

En estos años, accedieron también al Consejo otros ministros que se habían destacado por el celo demostrado en la defensa de los intereses de la Corona en América, como es el caso, por ejemplo, de Manuel Ignacio Fernández, que acompañó a Cevallos como intendente general de ejército en la expedición al Río de la Plata en 1776 y fue posteriormente nombrado superintendente general de hacienda del nuevo Virreinato.<sup>58</sup> Con relación a la privilegiada posición institucional de Gálvez en el gobierno americano, conviene recordar además que la acumulación en su persona del cargo de gobernador de un Consejo, y Secretario de Estado y del Despacho no constituía una excepción en el conjunto de los Consejos y Secretarías de Estado de la monarquía. Como observaba Bourgoing, también los presidentes de los Consejos de Hacienda y Guerra eran al mismo tiempo ministros de las respectivas Secretarías de Estado y del Despacho. El de Hacienda acumulaba además el cargo de Superintendente General de Real Hacienda desde la época del marqués de Ensenada lo cual no dejaba de sorprender al francés, pues esta circunstancia permitía actuar al titular de este ministerio prácticamente sin control alguno.<sup>59</sup> Una situación similar se daba en el Consejo de Guerra.<sup>60</sup> En el Consejo de Castilla no se dio esta unión en la cabeza con ningún ministerio. Sin embargo, ello no implicaba en absoluto su marginación de la escena política. En este sentido, Bourgoing resaltaba la enorme influencia de este tribunal en el gobierno interior del reino: era el Consejo Real por excelencia.<sup>61</sup>

En consecuencia, no parece a primera vista que la acumulación de oficios en Gálvez fuera una circunstancia casual, ni que respondiera única o principalmente a la habilidad política del malagueño. Cabría aventurar más bien que esta operación obedecía a un deseo de incorporar a los seculares tribunales, en mayor o menor medida según los casos, y por diferentes vías, al vasto programa reformador de la monarquía, y facilitar al mismo tiempo su coordinación con los correspondientes Ministerios. Ciertamente, esta labor de articulación institucional no era nada sencilla.

<sup>58</sup> Véase Ricardo REES JONES, *El superintendente Manuel Ignacio Fernández (1778-1783): las reformas borbónicas en el Virreinato de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992; y BURKHOLDER [2], 1986, pp. 42-43.

<sup>59</sup> BOURGOING, *Mémoire*, ff. 46r-47v.

<sup>60</sup> En el Consejo de Guerra se acumularon los oficios de decano del Consejo y ministro de Guerra, pero además en este caso no por la concurrencia accidental en una misma persona sino por disponerlo así las ordenanzas elaboradas en 1773 para reformar este Consejo que, en opinión de Domínguez Nafría, llevaron a cabo la reforma más profunda de la historia del Consejo de Guerra. La unión en la persona del ministro de Guerra de la condición de decano del respectivo Consejo iba dirigida a facilitar la coordinación entre ambas instituciones, aunque no parece que la fórmula diera el resultado esperado. Juan Carlos DOMÍNGUEZ NAFRÍA, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 252 y 280. Por tanto, Bourgoing confundió la figura de decano del Consejo de Guerra con la de presidente, pues en la práctica aquel asumió ordinariamente las funciones de la presidencia, que en las Ordenanzas de 1773 venía atribuida al propio rey.

<sup>61</sup> «*C'est proprement le Conseil du Roi pour l'administration intérieure du Royaume. Il porte le titre de Consejo Real y Supremo de su Magestad*». BOURGOING, *Mémoire*, f. 52r.

Sin embargo, prescindir sin más de los Consejos, o marginarlos en la labor de gobierno resultaba institucionalmente poco viable, por la íntima relación que en aquella época existía entre las acciones de gobierno y las de justicia. Y, además, suponía privarse de instrumentos que, debidamente preparados, podían resultar de enorme valor para la Corona y también para su súbditos.

## 5. ALGUNAS REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

La incorporación del Consejo de Indias al programa reformista impulsado por Carlos III se llevó a cabo sin alterar la estructura político-administrativa que había sido introducida por Felipe V. En qué medida el Consejo secundó esta política innovadora, y cuál fue su participación real en la gestación de cada una de las medidas que en este tiempo se trataron de implantar en las Indias es algo que habrá que estudiar en cada caso.<sup>62</sup> En este sentido, puede resultar significativo que la misma institución que en la época de Arriaga parecía sustancialmente contraria a la introducción de las intendencias en América, en 1802 aprobase prácticamente por unanimidad la nueva ordenanza de intendentes, uniformadora del gobierno de todos los dominios americanos, y sin que en este caso la presencia de Gálvez, fallecido quince años antes, pudiera influir en modo alguno. Algo había cambiado en estos años no solo en el mundo y en la vasta monarquía hispánica, sino también en el Consejo de Indias. Se puede presumir que las medidas adoptadas por la Corona para reformar este supremo tribunal jugaron un relevante papel en esta evolución.

Todo lo dicho hasta aquí no es óbice, insisto de nuevo en ello, para reconocer la desigual posición junto al rey del Consejo respecto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias. A través de ésta, el Consejo elevaba sus consultas y, en general, se relacionaba con el rey. Era el ministro correspondiente el que despachaba directamente con el monarca los asuntos de su ramo, provinieran las propuestas de solución del Consejo o directamente del propio ministerio de Indias.<sup>63</sup> Ello era consecuencia nece-

---

<sup>62</sup> En este contexto resultaría clarificador analizar la recepción en los ministros del Consejo, y especialmente en los consejeros togados y en los fiscales, de las ideas políticas y jurídicas propias del pensamiento ilustrado, a través del análisis de los informes y dictámenes que se elaboraron en las últimas décadas del Antiguo Régimen. Tau ha mostrado ya lo fecundo que puede llegar a ser esta tarea con su estudio de la consulta que en 1792 dirigió el Consejo al rey relativa a la formación, sanción y publicación de las leyes de Indias. Sobre un fondo de respeto a la tradición hispánica, expresado fundamentalmente en las fuentes utilizadas para elaborar la consulta, Tau ha percibido la existencia de nuevos aires lo cual —como este autor ha destacado— no deja de ser significativo tratándose del más alto tribunal indiano. Víctor TAU ANZOÁTEGUI, «La formación y promulgación de las leyes indianas. En torno a una Consulta del Consejo de Indias en 1794», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 23, 1986, pp. 209-231.

<sup>63</sup> Bourgoing da cuenta detallada de la organización del despacho personal del rey con cada uno de sus ministros: con Floridablanca los domingos sobre los asuntos de Italia, y del resto los martes y viernes, a no ser que estuviese en San Ildefonso donde los correos de Francia llegaban un día antes y, en ese caso,

saría del rediseño efectuado por Felipe V tras su ascenso al trono. El propio Bourgoing lo daba a entender cuando afirmaba que «después de los seis ministros —sobre los cuales se había extendido anteriormente— el Consejo de Castilla tiene la mayor parte en el gobierno».<sup>64</sup> Precisamente apelando a esta mediación de la vía reservada en los asuntos de Indias, en 1774 el Consejo reclamó del rey para sus ministros la presidencia de las Compañías de la Habana y Caracas, cuyos asuntos —afirmaba el supremo tribunal— venían a parar siempre a él.<sup>65</sup> El propio tribunal era, pues, consciente de la mediación que ejercía la Secretaría de Estado y del Despacho, con el innegable poder que de ello se derivaba. Ahora bien, de esta posición «políticamente subordinada» del Consejo no cabe inferir un supuesto papel marginal en el gobierno efectivo de las tierras americanas, a no ser que se enjuicie el entramado y la lógica institucional del Antiguo Régimen desde parámetros más propios de los tiempos actuales.

Resulta indudable que en la adopción de algunas decisiones transcendentales para América, el Consejo no participó ni fue siquiera consultado. Así sucedió, por ejemplo, con el decreto de liberalización del comercio de 1778, que Gálvez decidió mantener absolutamente en secreto para evitar que los perjudicados en la adopción de esta medida, fundamentalmente el poderoso consulado de Cádiz, pudiera abortar el proyecto. Lo mismo cabría decir de otros negocios que por su urgencia, por su escasa entidad o por otras circunstancias se despachaban sin solicitar informe del Consejo.<sup>66</sup> Con todo, lo verdaderamente decisivo en el proceso de gobierno no era solo la elaboración y promulgación de un decreto, sino también su ejecución y, en la mayor parte de los casos, la resolución de los conflictos que esta llevaba siempre consigo. Era en este último ámbito, sobre todo, donde la Corona se jugaba el éxito de sus reformas, por lo que parece lógico que se otorgue a esta perspectiva la importancia que merece a la hora de juzgar la política americana de la Corona y, en definitiva, el peso específico de cada una de las instituciones que participaban en la gestión de los asuntos americanos. Y, resulta superfluo recordarlo, el espacio de decisión de los conflictos que las medidas de gobierno generaban, de naturaleza exquisitamente jurisdiccional, ordinariamente se hallaba ocupado, en su calidad de supremos tribunales, por los Consejos de la monarquía, en este caso, el de Indias.<sup>67</sup> Como ya ha sido

---

despachaba con Floridablanca los lunes y jueves. Con Ricla trabajaba los jueves, los lunes con Gálvez y los miércoles con Castejón y con Múzquiz. Por último, despachaba con Roda los viernes por la mañana. Además de estas audiencias fijas, cada ministro podía presentarse ante el rey cuando la importancia del asunto a tratar lo requiriese. BOURGOING, *Mémoire*, f. 52v.

<sup>64</sup> «Après les six ministres dont nous avons détaillé les fonctions, le Conseil de Castille a la plus grande part au gouvernement». *Idem*.

<sup>65</sup> GARCÍA PÉREZ [2], p. 176.

<sup>66</sup> Véase Eduardo MARTIRÉ [22], pp. 168-170.

<sup>67</sup> Una relevante excepción a este respecto se puede ver en la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España (arts. 2, 4 y 249), que atribuía al rey por la vía reservada de Indias, la resolución de los recursos interpuestos ante la Junta Superior de Real Hacienda, tribunal de segunda instancia en cuestiones relativas al gobierno y administración de la hacienda y lo económico de guerra. Véase Ricardo REES JONES,

apuntado, la superación de cierta precomprensión que conduce a situar el centro del análisis en el primer nivel, el de gestación de los programas y decisiones políticas, resulta una condición necesaria a la hora de valorar debidamente el papel desempeñado por el Consejo y las demás instancias jurisdiccionales en el gobierno de América.

Por último, a la hora de enjuiciar la evolución del Consejo de Indias en el siglo XVIII, conviene no mitificar el papel desempeñado por esta institución en el gobierno americano durante los dos siglos anteriores. Como ha estudiado Schäfer, junto a períodos de esplendor, el supremo tribunal atravesó épocas de auténtica decadencia, en las cuales el favoritismo y la corrupción de sus ministros primaron sobre su idoneidad y honestidad. A esto se unió la sustracción de atribuciones que el Consejo padeció prácticamente desde su misma fundación.<sup>68</sup>

Con relación a esto último, y después de realizar un breve repaso a las diferentes Juntas que a lo largo del siglo XVI se formaron para tratar sobre diferentes cuestiones (comercio, guerra, tratamiento de los indios...) Zorraquín Becú ha subrayado «la relativa subordinación en que estaba el Consejo de Indias, aun en cuestiones propias y exclusivas del gobierno que ejercía».<sup>69</sup> En este mismo sentido se pronunció también García-Gallo.<sup>70</sup>

Por otra parte, también durante los siglos XVI y XVII, las relaciones de los Consejos con el monarca se hallaban mediatizadas, en mayor o menor medida según las épocas y los casos, por otros personajes de la Corte que gozaban del favor real, ya fueran los secretarios del rey en el siglo XVI o, con más fuerza todavía, los validos en el siglo XVII. Valga por todos el caso del duque de Lerma, que colocó a su yerno, el conde de Lemos y Andrade, como presidente del Consejo de Indias, y suplantó

---

*Introducción a la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786*, México, UNAM, 1984, p. XVI. Esta medida revela, entre otras cosas, una clara conciencia de las posibilidades que los mecanismos institucionales otorgaban a las instancias jurisdiccionales para someter a derecho las disposiciones gubernativas, y obstaculizar en su caso las reformas que desde la Corte se querían impulsar. Por otra parte, la atribución directa de los recursos al rey por la vía reservada no era óbice para que este los remitiese a su vez al Consejo para su resolución o informe, si lo juzgaba oportuno.

<sup>68</sup> Véase Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*. I. Historia y organización del Consejo y de la Casa de la Contratación de las Indias, Sevilla, Imp. M. Carmona, 1935, pp. 165-174; e Ismael SÁNCHEZ BELLA, «El Consejo de las Indias y la hacienda indiana en el siglo XVI», en Demetrio RAMOS (coord.), *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, pp. 139-172.

<sup>69</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política argentina en el período hispánico*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1967, pp. 31-33.

<sup>70</sup> El tratamiento de los asuntos militares y fiscales en las Juntas de Guerra y Hacienda y la posterior instauración a comienzos del s. XVII de la Cámara permiten a García-Gallo afirmar que «el en un principio omnicompreensivo Consejo de Indias quedó reducido en su Sección de gobierno a asuntos de reducida importancia y en todo caso de escaso volumen». La supresión de la Cámara en 1609 permitió al Consejo recuperar gran parte de los asuntos de gobierno que había perdido en favor de aquella. Alfonso GARCÍA-GALLO, «El Consejo y los Secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos XVI y XVII», *Los orígenes españoles de las instituciones americanas*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, pp. 791-792.

constantemente al Consejo en el ejercicio de atribuciones que le eran propias.<sup>71</sup> Algo semejante cabría decir del conde-duque de Olivares, nombrado Gran Chanciller de Indias y especialmente aficionado a constituir juntas para tratar de asuntos ordinariamente atribuidos a los Consejos.<sup>72</sup>

En conclusión, el panorama que presenta la evolución del Consejo de Indias y, en general, el gobierno americano desde la Corte, durante el siglo XVIII merece ser objeto de un tratamiento más profundo que tenga en cuenta, entre otras cosas, la lógica y los mecanismos institucionales propios del Antiguo Régimen, las diferentes etapas por las que atravesó la monarquía hispánica, las variaciones en la composición interna del Consejo y un sin fin de circunstancias que condicionan nuestra visión de los siglos premodernos. Lejos de haberse logrado una visión suficientemente acabada de la fisonomía y funcionamiento de las instituciones superiores en el gobierno de las Indias, la Secretaría de Estado y del Despacho y el Consejo, la historiografía política y jurídica preocupada por estos temas tiene todavía por delante un largo camino que recorrer. Confío haber adelantado en este trabajo algunas pautas que puedan ser de utilidad para avanzar en esta dirección.

Termino con la cita de un informe elaborado en la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia a finales del siglo XVIII, en el que se extractaba y comentaba una consulta de la Junta de ministros encargada de redactar las nuevas ordenanzas del Consejo de Indias. El tenor de sus palabras expresa con suficiente claridad la difícil coordinación de funciones entre la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias y el Consejo a lo largo del siglo XVIII. A esta situación no fue ajena la herencia jurídica medieval que, como ha sido señalado, impedía desvincular por completo el ejercicio del gobierno de la actuación jurisdiccional de los tribunales. Ni tampoco, en el plano político, la variada personalidad de los ministros que ocuparon las Secretarías de Estado y los profundos cambios que el Consejo experimentó en su composición interna.

En palabras del oficial autor del informe la elaboración de unas nuevas ordenanzas no podría dejar de afectar a

[...] los puntos más delicados, más espinosos y más expuestos à choques entre los Ministerios de Yndias. Mas delicados, por que son sobre la autoridad y facultades del Consejo que en el dia no estan bien fixadas, por que a la verdad son varias é inconstantes las declaraciones sobre estos particulares, y hay en el Archivo de esta secretaria una multitud de expedientes en orden à cada uno que amedrentan. Más escabrosos por que se rozan los puntos de las facultades del

<sup>71</sup> Ernesto SCHÄFER [68], pp. 173-197.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 219-226. Sobre el protagonismo alcanzado por las Juntas en el gobierno de la monarquía hispánica durante los siglos XVI y XVII, véase Juan FRANCISCO BALTAR RODRÍGUEZ, *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. De las Juntas dedicadas a los asuntos de las Indias, destaca este autor su temprana fecha de aparición y su elevado número. *Ibidem*, p. 487.

Consejo con las que los Ministros ejercen y han ejercido, especialmente en este siglo, más o menos extensas según las varias circunstancias y coyunturas. Más expuestos a choques, por lo que acaba de decirse y por que cada Ministro por lo que toca a su Departamento se opondría a que el Consejo hiciese declaraciones que coartasen tal vez las prerrogativas que disfrutan ó ejercen por el beneplácito de S. M. y no están sugetas a reglas.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> AGI, Indiferente General, 885. Hice referencia a este informe en GARCÍA PÉREZ [2], p. 373. El extracto no lleva fecha, pero la resolución de la Junta Suprema de Estado que viene a continuación en el expediente, es de 10 de octubre de 1791.