

# **El *deber de consejo* y su reflejo institucional en los dominios indianos (siglos XVI-XVIII)**

## **The *duty to advise* and its institutional reflection in Castilian dominions in the Indias (16-17<sup>th</sup> centuries)**

**Mariana MORANCHEL POCATERRA**

Profesora Ayudante de Historia del Derecho

Departamento de Historia del Derecho. Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

marmorpoc@hotmail.com

Recibido: 18 de noviembre de 2010

Aceptado: 2 de diciembre de 2010

### **RESUMEN**

Desde los primeros tiempos del descubrimiento y conquista de las Indias Occidentales, los reyes se preocuparon por tener a su lado personas e instituciones que cumplieran con el deber de aconsejarles, entre ellos el propio Consejo de Castilla. Pero fue en el reinado de Carlos V cuando este deber se hizo realidad creando un organismo específico para ello, el Real y Supremo Consejo de Indias. A través del presente estudio analizaremos a la luz del pensamiento político de la época hasta qué punto dicho Consejo cumplió en todo momento con su *deber de asesorar* al monarca respecto de los asuntos de Indias.

**PALABRAS CLAVE:** Consejo de Indias, deber de consejo, régimen consultivo.

### **ABSTRACT**

From the first times of the discovery and conquer of the Western Indias, the kings worried to have to their side people and institutions that fulfilled the duty to advise them, among them the own Council of Castile. But it was in the reign of Carlos V when this came to reality with the creation of a specific organism for it, the Royal and Supreme Council of Indias. At the light of the political thought of the time, we will analyze through the present study to what extent this duty to advise the monarch with respect to Indias' subjects was fulfilled.

**KEYWORDS:** Council of Indias, Council duty, consultative regime, duty to advise.

### **RÉSUMÉ**

Depuis les premiers temps de la découverte et conquête des Indes Occidentales, les rois se sont préoccupés d'avoir à leur côté des personnes et des institutions qui rempliraient le devoir de leur conseiller, entre eux le Conseil de Castille lui-même. Mais il a été dans le règne de Carlos V quand ce devoir a

été fait réalité en créant un organisme spécifique pour cela, le Royal et Suprême Conseil des Indias. Dans la présente étude nous analyserons à la lumière de la pensée politique de l'époque jusqu'à quel point ce Conseil a rempli à tout moment son devoir conseiller au monarque en ce qui concerne les affaires des Indias.

**MOTS CLÉ :** Conseil des Indes, devoir du Conseil, régime consultatif, devoir de conseiller.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La teoría del *deber de consejo* a la luz de literatura política de los siglos XVI al XVIII. 3. La institucionalización del *deber de consejo* en Indias. 4. Consideraciones finales.

## 1. Introducción

El *deber del consejo* se presenta como una teoría que busca fundamentar la existencia de una institución que coadyuve al monarca en el ejercicio real del poder. En este sentido, el presente estudio tiene como primer objetivo, analizar ese *deber* a la luz de lo que Maravall denomina la teoría general del Estado,<sup>1</sup> es decir, a través del pensamiento de algunos de los escritores más importantes de los siglos XVI al XVIII, quienes intentan esclarecer los principios ideológicos que apoyan la necesidad de la existencia del Consejo.

Una vez que se ha asentado esa necesidad política, estableceremos cómo ese *deber de consejo* se institucionalizó para los nuevos dominios indios a través de la creación del Real y Supremo Consejo de Indias cuya finalidad era la de asesorar y esclarecer el criterio del monarca en la administración de dichos territorios.

Es importante señalar que dada la limitación de este trabajo y al margen que el tema sea tratado con mayor extensión, nos limitaremos a analizar si el ordenamiento jurídico establecido para la estructura y organización del Consejo de Indias le permitía a cumplir cabalmente con ese *deber de consejo*, ya que finalmente a este órgano consultivo le incumbía conseguir que “el rey se mantuviera en la medida de su justo poder”<sup>2</sup>, aún en pleno siglo XVII, dentro del absolutismo del setecientos, en donde el monarca no sólo no prescindió de sus Consejos, sino que potenció dicha competencia consultiva.

## 2. La teoría del *deber de consejo* a la luz de literatura política de los siglos XVI al XVIII

El origen del *deber de consejo* se encuentra, a decir de Artola, en la Edad Media, cuando la doctrina cristiana atribuyó al pecado original consecuencias que afectaron

---

<sup>1</sup> Término que utiliza Maravall para referirse a la teoría constitucional del Consejo en la doctrina política del siglo XVII (J. A. Maravall, “Teoría del Consejo. Los Ministros y Secretarios. La figura del Valido”, en *La teoría española del Estado en el siglo XVII*, Madrid, 1997, p. 276).

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 275.

la capacidad humana, con la pérdida de los dones preternaturales, por lo que a fin de suplir la debilidad del entendimiento y la voluntad humanas se introdujo la idea de la gobernación con consejo, en donde los asistentes al Consejo daban su opinión sobre los negocios planteados por la Corona o tomaban sus propias iniciativas<sup>3</sup>.

En efecto, este principio de necesidad del Consejo se encuentra básicamente en los textos bíblicos en donde se hace especial hincapié que el Consejo es instituido por el Espíritu Santo para socorro de la débil inteligencia humana<sup>4</sup>. El propio Rivadeneyra cuando se refiere a la necesidad que tiene el Príncipe de Consejo, señala que *qualquier hombre, aunque sea persona particular, tiene necesidad en las cosas graves y dificultosas de consejo, y de no fiarse de sí, y por la fuerza de las pasiones, que se suelen cegar y arrebatar la voluntad, y llevarla en pos de sí*<sup>5</sup>.

Dentro de la esfera práctica, se recomienda la institución de consulta y deliberación para el buen funcionamiento del gobierno, de allí que Pérez-Prendes arguya que dicho *deber*<sup>6</sup> se estructura como un principio jurídico-político con la base de una obligación por parte del vasallo de acudir a su señor cuando éste le llamara, debiendo asistir a dar su opinión o consejo sobre los aspectos y temas que éste le solicitara. Por ende, para el mencionado autor, la razón del *deber de aconsejar* se encuentra en la ligazón de fidelidad que une al vasallo con su señor<sup>7</sup>.

Así, durante el período altomedieval el rey para gobernar el reino requería la colaboración de sus súbditos, quienes tenían la obligación de acudir a su llamada para cumplir con el *deber de aconsejar*, convirtiéndose dicho *deber* en la obligación por parte de los súbditos de acudir cuando el rey les convocare a fin de darle un consejo sobre aquellos temas que les consultase<sup>8</sup>.

Estas funciones de asesoramiento y asistencia al monarca de la curia ordinaria<sup>9</sup>, fueron asumidas en los reinos bajomedievales por los Consejos<sup>10</sup>, los cuales se cons-

<sup>3</sup> Vid. M. Artola, *La Monarquía de España*, Madrid, 1999, p. 24.

<sup>4</sup> Son varias las citas que menciona Maravall acerca de esta obligación del Consejo, como por ejemplo en Eclesiástico 32, 24 se ordena que “Tú hijo mío, no hagas nada sin consejo”... (Vid. J. A. Maravall, “Teoría del Consejo...”, pp. 276-277).

<sup>5</sup> P. de Rivadeneyra, *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el Principe Christiano para gobernar y conservar sus Estados, contra lo que Nicolás Machiavelo, y los políticos de este tiempo enseñan*, Madrid, 1595, p. 400.

<sup>6</sup> Beneyto Pérez prefiere utilizar “la teoría del consejo” para referirse a este *deber de consejo* (Vid. J. Beneyto Pérez, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, p. 249).

<sup>7</sup> En efecto, Pérez-Prendes a la hora de estudiar la presencia del *deber de consejo* en las Cortes de León y de Castilla estableció que existía una línea de continuidad de este *deber* que se extendía desde el mundo germánico a través de la *Lex Ribuaría* del siglo VIII y en el propio *Liber Iudiciorum* (2.1.33) y comienzos de la Edad Moderna (Vid. J. M. Pérez Prendes, *Cortes de Castilla y León*, Madrid, 2000, p. 21).

<sup>8</sup> Vid. J. M. Pérez-Prendes, “El deber de consejo, fundamento jurídico de las Cortes”, en *Cortes de Castilla y León*. Madrid, 2000, pp. 17-19.

<sup>9</sup> La evolución de las curias de los reinos ibéricos altomedievales en relación a sus precedentes visigodos lo detalla S. de Dios, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, 1982, pp. 9-28.

<sup>10</sup> Para Pérez-Prendes este deber también debía de aplicarse para acudir a la Curia regia y a las Cortes (Vid., J. M. Pérez Prendes, “El deber de consejo...”, *Ibidem*, pp. 28-29).

tituyeron en juntas estables que asesoraban al rey y colaboraban con él en la administración del gobierno del reino. Las Partidas formalizaron este *deber* sobre el ejercicio de la acción de aconsejar a fin de favorecer la obra de gobierno cuando establecieron *que las cosas que son fechas con consejo se facen mas ordenadamente que las otras et vienen á mejor acabamiento*<sup>11</sup>.

En ese mismo ordenamiento alfonsino se recomienda al rey que se deje aconsejar, así por ejemplo:

*... conviene que aya omes buenos, e sabidores que le aconsejen, e le ayuden...<sup>12</sup> e le sirvan de fecho, e en aquellas cosas, que son menester para su consejo, e para fazer justicia, e derecho a la gente. Ca solo no podría ver, ni librar, todas las cosas, porque ha menester, por fuerça ayuda de otros en quien se fie, que cumplan, en su lugar, usando del poder que del reciben, en aquellas cosas, que él no podría por si cumplir<sup>13</sup>, ...e debe usar de su poderío por consejo dellos, bien assi como se guía por consejo de los sabidores de derecho, para toller las contiendas que nascen entre los omes<sup>14</sup>.*

Hacia el siglo XIV el *deber de consejo* se concretó en la creación tanto en Castilla<sup>15</sup>, como en Aragón de un cuerpo consultivo que aconsejaba al rey en la gestión de los asuntos públicos y colaboraba con el monarca en el gobierno y administración del reino, surgiendo el Consejo Real<sup>16</sup>. En las Cortes de Madrid de 1391 se propone la preeminencia de este régimen de gobierno en toda la administración del reino, sobre todo por razón de la minoría de edad de Enrique III:

*...e que le major via e manera que podian fallar para el dicho regimiento e para gobernar a todos en paz e en justia, era e es que el dicho Sennor Rey e los dichos sus regnos se rregiesen e gobernasen por Consejo, en lo qual fuesen de los grandes del rregno, asi marqueses e duques, commo perlados e maestros, e condes e rricos omes e caballeros, e otrosi de los vezinos de las çibdades e villas<sup>17</sup>.*

En la época de los Reyes Católicos, el Consejo Real de Castilla logró un avance en sus atribuciones, por ello en el prólogo de las Ordenanzas del Consejo promulgadas en Toledo en 1480 se estableció la importancia que tiene para el gobierno de los reinos el contar con un buen consejo:

<sup>11</sup> Partidas 3.23.1.

<sup>12</sup> Partidas 2.1.1.

<sup>13</sup> Partidas 2.1.3.

<sup>14</sup> Partidas 2.1.4.

<sup>15</sup> En Castilla el Consejo Real fue creado a partir de las Cortes de Valladolid de 1385 (Vid. S. de Dios, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Salamanca, 1986, p. XVI).

<sup>16</sup> Vid. L. García de Valdeavellano, *Curso de historia de las instituciones españolas*, Madrid, 1968, pp. 457-458.

<sup>17</sup> Cortes de Madrid de 1391, en *Cortes de los Antiguos Reinos de León y de Castilla*, publicadas por la Real Academia de la Historia, Madrid, 1863, vol. 2, p. 485.

*Como quiera que en el estado humano ninguna cosa es firme, porque los pensamientos de los mortales son dudosos y temerosos, e incierta es la providencia de los hombres, por prudentes que sean estimados, a las veces se hace dudoso y difícil y, lo que antes nos parece claro, y por el contrario, por la variación y poca firmeza de las cosas e intenciones humanas: mas por esto no se deben menospreciar los de nuestro Consejo, porque grande es la firmeza de las cosas que por buen consejo son gobernadas; y si los Reyes que han de regir y gobernar sus pueblos, y su universal Señorío en paz y en justicia, ayuda de buen consejo no tuviesen, no se debe dudar, que los Reyes por si solos no podrian tener fuerzas para tolerar ni sostener tantos trabajos: y por esto conviene a los Reyes tener cerca de si compañía de buen consejo, y deben de considerar tres cosas: primera, quien y cuales deben elegir por Consejeros; lo segundo, dar la orden que se debe tener en su Consejo; lo tercero, si acaeciere variación o contrariedad, cual consejo deben los Reyes seguir<sup>18</sup>.*

A partir de la Edad Moderna, la adaptación de los nuevos requerimientos y formas de ejercer el poder, el *deber de consejo* se integró básicamente en los Consejos. Por ello, Dolores Sánchez afirma que a partir de este período no existe una gran preocupación por determinar teóricamente este *deber*, ya que es algo que está ahí, que han utilizado todos los soberanos y que no ha sido preciso justificar; sólo cuando irrumpe en el panorama político la figura del valido se pone de manifiesto la incapacidad de los Consejos para acomodarse a las necesidades políticas, por lo que es indispensable potenciarlo por cuanto los Consejos son considerados representantes por excelencia de la Monarquía<sup>19</sup>.

En efecto, la articulación del Estado Moderno en torno a la Monarquía fue posible debido a que los Consejos se convirtieron en piezas fundamentales de la administración, dicha predilección real por el sistema consultivo logró que en un breve período hubiera hasta trece órganos consultivos permanentes<sup>20</sup> y varias Juntas *ad hoc* creadas de manera transitoria para facilitar la actividad de gobierno<sup>21</sup>. En otras palabras, el Consejo se convirtió en uno de tantos resortes cuya autoridad contenía la potestad real. De ahí que el soberano encomendara a sus consejeros, varones sabios y prudentes, que le ayudasen a “esclarecer su criterio antes de su soberana decisión”<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Novísima Rec. 4.3.1. También en las *Ordenanzas* de Montalvo Prólogo al título 3 del libro 2.

<sup>19</sup> Vid. D. M. Sánchez, *El deber de Consejo en el Estado Moderno. Las Juntas ad hoc en España (1471-1665)*, Madrid, 1993, pp. 20-21.

<sup>20</sup> Por razón de materia se encontraban Consejo de Estado (1521), Consejo de Guerra (1526), Consejo de Cámara (1588), Consejo de Hacienda (1593), Consejo de la Santa Hermandad (1476), Consejo de Órdenes (1495), Consejo de la Inquisición (1478), Consejo de Cruzada (1534). También existían por territorios: Consejo de Aragón (reorganizado 1494), Consejo de Indias (1524), Consejo de Navarra (1515), Consejo de Flandes (1555-1648), Consejo de Italia (1556), Consejo de Portugal (1582-1665) (Vid. F. Tomás y Valiente, “El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII”, en *Historia de España*, fundada por R. Menéndez Pidal, nº 25, Madrid, 1982, pp. 124 y ss).

<sup>21</sup> Sobre este tema puede verse D. M. Sánchez, *El deber de Consejo en el Estado...* y “El deber del Consejo durante el siglo XVIII, partiendo del estudio de algunas normas borbónicas sobre Juntas ordinarias”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXVII, 1997-II, pp. 1.005-1.025.

<sup>22</sup> Vid. J. A. Maravall, “Teoría del Consejo...”, pp. 321-322.

Por tanto, es posible afirmar que la doctrina política del seiscientos se estructuró en torno a la conducta del príncipe y a la forma en la que éste debía ejercer el poder, contando siempre con la asesoría de distintos órganos consultivos, de ahí la abundancia de libros que sobre este tema se escribieron y que, a decir Gibert, se calcula que “entre los años 800 y 1700 había accesibles unos mil libros y secciones grandes, fácilmente anotadas en otros libros, que le decían al rey cómo conducirse para que pudiera estar claro en el gran oficio”<sup>23</sup>.

Para efectos del presente estudio analizaremos a través de la denominada literatura de espejos de príncipes<sup>24</sup> algunas obras de corte político-jurídicas escritas entre los siglos XVI y XVIII, cuya temática incide en la responsabilidad de los Príncipes en contribuir a la perduración de la República cristiana a través de la obligación de escuchar el consejo de personas de experiencia, pues de eso dependía la legitimidad de su propia decisión<sup>25</sup>.

La primera obra que mencionaremos es la escrita por el valenciano Furió Ceriol<sup>26</sup> quien en 1559 publicó *El concejo y consejeros del Príncipe* dedicado a Felipe II. En ella, el autor instaura las bases de la literatura política del XVI, cuyo pragmatismo acerca de la nueva interpretación de la figura del gobernante hace indispensable separar las concepciones morales de las políticas<sup>27</sup>. Concede a los consejeros del rey mayor importancia a los atributos prácticos, así como un papel preponderante para el gobierno de una república cristiana. Entiende Furió que el concejo del príncipe es:

... una congregación o aiuntamiento de personas escogidas para aconsejarle en todas las concurrencias de paz i de guerra, con que mejor y más fácilmente se le acuerde de lo passado, entienda lo presente, provea en lo por venir; alcance buen sucesso en sus empesas, huia los inconvenientes, a lo menos (ia que los tales no se puedan evitar)

<sup>23</sup> Citado por D. W. Bleznick, “Los conceptos políticos de Furió Ceriol”; en *Revista de estudios políticos*, CXLIX, 1966, p. 25.

<sup>24</sup> Se trata de aquella literatura dirigida a la educación o instrucción de príncipes que procede de la tradición medieval. En Castilla fue creado por Gil de Roma con su *De regimine principum*. Vid. A. Rucquoi y H. O. Bizzarri, “Los Espejos de Príncipes en Castilla: entre Oriente y Occidente”, en *Cuadernos de Historia de España*, Buenos Aires, enero-diciembre, vol. 79, n° 1, 2005, pp. 7-30; D. Suárez Quevedo, “De *Espejos de Príncipes* y afines, 1516-1658. Arte, literatura y monarquía en el ámbito hispano”, en *Anales de Historia del Arte*, 2009, n° 19, pp. 117-159.

<sup>25</sup> Vid. M. Artola, *La Monarquía...*, p. 66.

<sup>26</sup> Nacido en Valencia en 1527, realizando sus principales estudios en el extranjero –París y Lovaina– donde publicó su primer libro titulado *Institutionum Rhetoricarum* y en 1556 publicó *Bononia sive de Libris Sacris in vernaculam linguam convertendis* y en 1559 editó su última obra *El Consejo y consejeros del Príncipe*. Actuó como enviado de Felipe II por varios países, especialmente en los Países Bajos y murió en Valladolid en 1592. Vid. H. Méchoulán, *Estudio preliminar a la obra El Concejo y consejeros del príncipe*, Madrid, 1993, pp. XI y ss.

<sup>27</sup> Vid. E. M. Díaz Martínez, “La literatura del *Speculum Principis* durante el siglo XVI; fuentes, evolución y principales representantes”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Humanismo y Renacimiento*, León, 1998, pp. 305-309.

*halle modo con que dañen lo menos que ser pudiere. A este aiuntamiento muchos lo llaman Consejo, dándole el nombre del fin, por do se inventó; en lo qual dizen mui bien; pero parescióme a mí por justas causas que callo (por no ser prolixo) nombrarle Concejo. Esto no embargante, escriba cada uno como mejor pareciere, que para mi intención Concejo, o Concejo siempre es una misma cosa<sup>28</sup>.*

Sin embargo, el propio Furió estableció que no todo buen gobierno depende de la actuación del Consejo, sino de la habilidad del propio príncipe<sup>29</sup>, quien debe poseer una serie de cualidades *el buen Príncipe es aquel que puede por sí solo tomar consejo, i aprovecharse del ageno (según los negocios, personas, lugares i tiempos), guiarlos i llevarlos gloriosamente hasta el cabo*, en este sentido, aconseja a Felipe II no confiarse en los consejeros porque ellos *no quieren dexar passar la ocasión de aprovecharse... por ende es cosa manifiesta que la prudencia i retitud del buen gobierno i del Concejo, estriba en la habilidad del Príncipe, i no la prudencia del Príncipe en su Concejo*<sup>30</sup>. En otras palabras, si el fin del Estado es el bien común, que no se puede conseguir a menos que se logre el orden, el Príncipe, eminentemente calificado, y sus consejeros, elegidos con mucho cuidado, deben trabajar contantemente para este fin<sup>31</sup>.

Interpretando a Furió, María Dolores Sánchez<sup>32</sup> asevera que el fundamento último del Consejo es el “deber de consejo o necesidad de asesoramiento del monarca”, necesidad que estriba en lograr un órgano con el mayor grado de perfeccionamiento posible, esto es, *el buen Concejo da perfecto ser y reputación a su príncipe*<sup>33</sup>.

Por ende, Furió profundiza acerca del saber más adecuado, estableciendo que el Príncipe *no ha de meterse en todo*, a él corresponde la elección de los medios y del tiempo en que se deben ejecutar, sino que deberá fiarse de sus ministros, previamente elegidos con sumo cuidado.

Lorenzo Ramírez de Prado<sup>34</sup> quien en su *Consejo y consejero de príncipes*<sup>35</sup>, publicado en Madrid en 1617 y dedicado al duque de Lerma en pro de la formación

<sup>28</sup> F. Furió Ceriol, *El Concejo y consejeros del Príncipe*, edición facsimilar, Madrid, 1993, cap. 1, p. 15.

<sup>29</sup> Para Semprún el bien común es un tema recurrente en Furió y nadie como él “ha impelido al gobernante con más apremio hacia el servicio del bien común”. Vid. J. M. de Semprún Gurrea, “Furió Ceriol. Consejero de príncipes y príncipe de consejeros”, en *Cruz y Raya*, Madrid, noviembre 1934, pp. 13-15.

<sup>30</sup> F. Furió Ceriol, *El Concejo...*, p. 9.

<sup>31</sup> Vid. D. W. Bleznick, “Los conceptos políticos de Furió Ceriol”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1966, nº 149, p. 38.

<sup>32</sup> M<sup>a</sup>. D. Sánchez González, “Consejo y consejeros de príncipes: análisis de tres obras y una más”, en *Teoría y práctica de gobierno en el antiguo régimen*, Madrid, 2001, pp. 38 y ss.

<sup>33</sup> F. Furió Ceriol, *El Concejo...*, p. 7.

<sup>34</sup> Escritor y jurista nacido en Zafra en 1583. Embajador real en la corte francesa de Luis XIII, dentro de la administración central ocupa cargos en la Santa Inquisición, en los Consejos de Italia, Cruzada, Hacienda, Indias y de Castilla. Vid. J. Beneyto, *Prólogo a la obra Consejo y Consejero de Príncipes de Lorenzo Ramírez de Prado*, Madrid, 1958, pp. VII y ss. Como consejero de Indias Vid. E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Madrid, 2003, p. 341.

<sup>35</sup> Dicha obra contiene 12 capítulos de los Aforismos políticos de Juan Chokier, así como las notas y discursos de aquél (Ramírez de Prado, *Consejo y consejero de Príncipes*, ed. facsimilar, Madrid, 1958).

del futuro Felipe IV, establece que no puede haber Consejo sin varones prudentes y sabios que ayuden al príncipe esclareciendo su criterio, de allí que defina al consejo como:

*...la aprobación que el entendimiento hace de lo que parece más conveniente para el fin que se pretende... memoria de lo que pasó, disposición de lo presente y providencia para lo venidero... Dios dejó al hombre en manos de su consejo y elección... el saberlo todo perfectamente excede de la imperfección humana<sup>36</sup>.*

Además, Ramírez de Prado señalaba con gran claridad que el Príncipe requiere del parecer de los buenos consejeros para poder velar por la conservación de tantos, porque *en el sumo poder hay sumo trabajo y no pequeño cuidado... toca pues, al príncipe, la elección de medios y del tiempo en que se deben ejecutar; lo demás fíe de sus ministros inferiores.*

El mencionado Ramírez de Prado ponía de ejemplo a Carlos V quien solía decir que los negocios de los príncipes consistían en dos cosas: *consejo y ejecución, ... la primera tenía necesidad de claro y buen juicio, la segunda de mucha fe; siendo la dilación alma de aquella, la presteza de ésta, y las dos esencia de los príncipes prudentes<sup>37</sup>.*

Más tarde, Diego Saavedra Fajardo establecerá que los consejeros son como los ojos y oídos del Príncipe se gobierna el cuerpo en sus movimientos. Y, si le faltasen, no podría dar paso seguro... Y si algún príncipe se preciare de tan agudos ojos, que pueda por sí mismo ver y juzgar las cosas sin valerse de los otros, será más soberbio que prudente, y tropezará a cada paso en el gobierno<sup>38</sup>. Considerando estas recomendaciones es probable que por ello, el propio Felipe IV estableciera la libertad del Consejo para representarle y replicar a sus resoluciones todo lo conveniente y necesario:

*Siendo en el gobierno de mis Reynos el único objeto de mis deseos la conservación de nuestra Religión en su más acendrada pureza y aumento, el bien y alivio de mis vasallos, la recta administración de la justicia, la extirpación de los vicios y exaltación de las virtudes, que son los motivos porque Dios pone en manos de los Monarcas las riendas del gobierno; y atendiendo por consiguiente á la seguridad de mi contienen, que es inseparable de esto, no obstante hallarse ya prevenido por los Reyes mis predecesores, y por mí a el Consejo repetidas veces contribuya en todo lo que depende de él a estos fines, por lo que le toca: he querido renovar esta orden, y encargarle de nuevo, como lo hago, vigile y trabaje con toda la mayor aplicación posible al cumplimiento de esta obligación; en inteligencia de que mi voluntad es, que en adelante no solo me represente lo que juzgare conveniente y necesario para su logro con entera libertad cristiana, sin detenerse en motivo alguno por respeto humano, sino que también replique á mis resoluciones, siempre que juzgare, por no haberlas tomado yo con entero conocimiento, contravienen a cualquiera cosa que sea: protestando delante de Dios no*

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>38</sup> D. Saavedra Fajardo, *Idea de un príncipe político cristiano representado en cien empresas*, Milán, 1642, Empresa 55.

*ser mi ánimo emplear la autoridad, que ha sido servido depositar en mí, sino para el fin que me la ha concedido: y que yo descargo delante de su Divina Majestad sobre mis Ministros todo lo que ejecutare en contravención de lo que les acuerdo y repito por este decreto, no pudiéndome tener por dichoso, si mis vasallos no lo fueren debajo de mi gobierno: y si Dios no es servido en mis dominios, como debe serlo, por nuestra desgracia, miseria y flaqueza humana, a lo menos lo sea con mas obediencia a sus leyes y preceptos de lo que ha sido hasta aquí.*<sup>39</sup>

En las últimas décadas del siglo XVII Juan Alfonso Ramírez de Lancina a fin de analizar la forma de conservar y aumentar el Estado, estableció que para fundar el poder, esto es, *para erigir una Monarquía se necesita del absoluto arbitrio, y del imperio regulado con el consejo, y las leyes para conservarla*<sup>40</sup>, y en caso que se deje de atender al Consejo, se corre el riesgo de salirse del orden monárquico y adentrarse en la tiranía<sup>41</sup>, de ahí que Saavedra afirme que *más acierta un príncipe ignorante que se consulta, que un entendido obstinado en sus opiniones*<sup>42</sup>, opinión compartida por Rivadeneyra al expresar que

*... Bien puede ser que algún Príncipe se atan sabio y de tan larga experiencia, que en pocas cosas tenga necesidad de consejo; pero esto regularmente pocas veces acontecerá; y son tantas, y tan varias, y tan perplejas, y de tanto momento las que a un gran Príncipe se ofrecen en paz y en guerra, y en tantas las circunstancias que en cada una de ellas e deben considerar... que no tenga necesidad en muchas de ellas de quien le ayude a descubrir tierra, para comprender mejor la verdad...*<sup>43</sup>.

Con la llegada al trono de Felipe V y sus ideas reformistas, el sistema de Consejos se vio profundamente reformado. Empero, ni la promulgación de los Decretos de Nueva Planta, ni la obtención por parte de las Secretarías de Estado y del Despacho de varias de las competencias que durante el siglo XVI y XVII ejercieron los distintos Consejos, lograron que este *deber de consejo* perdiera validez. Así por ejemplo, Felipe V, siguiendo las instrucciones de su abuelo, debía asesorarse antes de tomar una resolución: *sed el dueño y no os dejéis gobernar. Escuchad y consultad a vuestro Consejo, pero decidid*<sup>44</sup>, de lo anterior se desprende que el propio Felipe V expidiera en 1701 un Real Decreto en donde ordenaba a los tribunales

<sup>39</sup> Novísima Rec., 2.9.4.

<sup>40</sup> J. A. de Lancina, *Comentarios políticos a los Anales de Cayo Vero Cornelio Tácito*, Madrid, 1687, Libro I, nº 1.

<sup>41</sup> M. T. Cid Vázquez, *Tacitismo y razón de estado en los "comentarios políticos" de Juan Alfonso de Lancina*, Madrid, 2001, tesis inédita, Madrid, UCM, p. 342.

<sup>42</sup> D. Saavedra Fajardo, *Idea de un príncipe...*, Empresa 55.

<sup>43</sup> P. de Rivadeneyra, *Tratado de la religión...*, p. 406.

<sup>44</sup> Citado por J. A. Escudero, "La reconstrucción de la administración central en el siglo XVIII", en *Historia de España*, fundada por R. Menéndez Pidal, nº 29, Madrid, 1985, p. 93.

que le consultaran *con zelo, christiana libertad, suma pureza i sin humano respeto lo que juzgaren ser de mi obligación y más conveniente a mis Reinos*<sup>45</sup>.

Si bien es cierto, que la nueva forma de gobierno de los borbones supuso “la asunción por el monarca a las tareas de gobierno, con las consiguientes repercusiones que ello supuso para el sistema de Consejos”<sup>46</sup>, también lo es que la literatura política de la época tendía a eximir al monarca de dictar resoluciones sin la colaboración de un Consejo, como es el caso de Tomás Manuel Fernández de Mesa quien establecía que:

*...conviene que el rey haga leyes sin consejo de hombres doctos, y que guarde que no se siga escándalo de ellas; más como el Príncipe es sobre las mismas Leyes, porque son hecho suyo, aunque conviene que las haga así, y que en todo las siga, y obedezca, ni está obligado a hacerlas aconsejado, ni conforme a otra razón que la de su voluntad...<sup>47</sup>.*

Sin embargo, el propio Gregorio Mayans refutará esta falta de asesoría al monarca en una carta que le dirige al mencionado Thomas Fernández en donde le aclara que:

*...aunque la malicia desta doctrina es bien manifiesta, por ser de Maquiabelo, con todo esso la desembolveré más para que se le represente a U. M. abominable... hace más reprehensible a esta proposición la confesión de U.M. de que conviene que el príncipe haga las leyes aconsejado, diciendo inmediatamente que no está obligado a hacerlas aconsejado, sin distinguir si el príncipe es bien intencionado, i juntamente sabio, o mal intencionado, aunque inteligente; o poco inteligente, aunque bien intencionado...<sup>48</sup>.*

De lo anterior se desprende que durante el siglo XVIII sigue siendo esencial la obligación por parte del súbdito de asesorar al monarca en el momento que éste solicite su opinión<sup>49</sup>.

Una vez que hemos analizado el fundamento teórico a través del cual el *deber del consejo* se instrumentaliza como algo necesario e incluso obligatorio por parte del monarca, ciertamente en el caso de Indias quizá resulte más evidente. Por ello,

<sup>45</sup> Decreto de 24 de febrero de 1701 citado por L. M. García Badell, “Los primeros pasos de Felipe V en España: Los deseos, los recelos y las primeras tensiones”, en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 15, 2008, p. 46.

<sup>46</sup> D. M. Sánchez González, “El deber del Consejo...”, p. 1.025.

<sup>47</sup> T. M. Fernández de Mesa, *Arte histórica, y legal, de conocer la fuerza y uso de los Derechos nacional, y romano en España*, Valencia, 1747. lib. 2, cap. 1, nº 29.

<sup>48</sup> *Advertencias de D. Miguel Sánchez dadas al Dotor Don Thomas Ferrandis de Mesa i Moreno, Abogado de los Reales Consejos*, Madrid, 16 de enero de 1748, publicado en G. Mayáns y Sísar, *Obras Completas, IV. Regalismo y Jurisprudencia*, Valencia, 1985, pp. 531-533.

<sup>49</sup> Vid. D. M. Sánchez González, “El deber del Consejo...”, pp. 1.005-1.006.

a continuación analizaremos cómo este *deber de consejo* se institucionalizó a través de la creación del propio Consejo de Indias.

### 3. La institucionalización del *deber de consejo* en Indias

Desde la llegada de Carlos V al poder se acentuó el elenco de organismos consultivos en todas sus manifestaciones y creemos que la mejor manera de valor este *deber de consejo* sea acercándonos a uno de esos órganos, el Consejo de Indias. Empero, dada la limitación de este estudio, sólo analizaremos cómo este *deber* se implementó para los asuntos indianos a través de una normativa creada *ex profeso*<sup>50</sup>.

Luis Mexía de Ovando en su *Memorial práctico*<sup>51</sup> se refiere a una propuesta realizada a los Reyes Católicos para instituir y fundar el Supremo y Real Consejo de Indias, sin embargo, tras la muerte de la reina el proyecto se vio truncado, por lo que en 1504 el rey Fernando hubo de congregar una junta a la que acudieron grandes e ilustres varones consejeros, a fin de tratar las causas y razones por las que convenía crear un Consejo para los negocios del Nuevo Mundo. Entre aquellos miembros se encontraba el arzobispo de Sevilla, fray Diego de Deza, quien estableció la obligación que tiene el Príncipe de recibir consejo de la siguiente manera:

*Señor, el tener los Príncipes consejos es de derecho de gentes, divino y canónico, y como la ciencia es un hábito cierto y evidente de la cosa necesaria, adquirido y alcanzado por enseñanza y demostración, la más alta ciencia es la que trata de la más alta materia y más excelente y por eso tiene el primado la santa teología, porque brota de Dios nuestro señor....*

*Veo, Señor, también que para cosa tan grave como es crear otro Consejo que sea supremo, es necesario que las cosas de Indias estén más adelante, que se tenga conocimiento de algunos de los capitanes más virtuosos y agudos de ingenio que se han hallado en la conquista, para que ayuden al gobierno con su experiencia, entre los consejeros que se hayan de nombrar letrados, reparando mucho en esto para que no se yerren las cosas y principios fundamentales. Y siendo así que el intento de V. M. O. está bien entendido, conviene que nosotros tengamos libertad en nuestros pareceres, porque la libertad es el nervio y la vida del consejo y la que hace a los hombres generosos, y si les falta, siervos... Y tanto cuanto el ministro amare más a su Príncipe tanto más debe mirar por su honra y opinión y por las cosas que estuvieran a su cargo y servirle con su consejo, o parecer sencillo...*

<sup>50</sup> Dejamos fuera del presente estudio el ámbito de la aplicación de este principio a través del sistema de consultas, que desarrollaremos en un ulterior trabajo.

<sup>51</sup> El nombre completo de la obra es *Libro o Memorial práctico de las cosas memorables que han proveydo los católicos Reyes de Castilla y León y Consejo Supremo y Real de Indias, para el gobierno político del Nuevo mundo y cuáles sean las causas legítimas porque siendo tan santo no ha fructificado en la conversión y conservación de los indios tanto como se ha estado deseando por nuestro católico rey y señor Don Felipe IV y Consejo Supremo de aquel Orbe, con otras cosas grandes y agudas*, obra presentada en Madrid el 22 de junio de 1639 a Felipe IV. Citado por A. Muro Orejón, "El Real y Supremo Consejo de las Indias", en *Anuario de Estudios Americanos*, nº 27, 1970, p. 199.

*El consejo y parecer que se ha de dar a V. M. C. en caso semejante ha de ser muy parecido al que enseña el Espíritu Santo, porque los consejos temerarios y atrevidos al principio son alegres y tratados se hallan crudos, y efectuados, tristes; con que después se buscan medios y arbitrios para remediar el mal que vino por ellos; y así se debe mirar y examinar mucho el consejo y parecer que hemos de dar sobre si convenirá o no, por ahora, el instituir Consejo que sea supremo para los negocios del Nuevo Mundo, porque el mismo caso pide estudio, libertad y tiempo y hacer otra cosa sería no mirar el servicio de V. M. C, sino atropellarlas sin ninguna reputación y obligación nuestra supuesto que hemos sido llamados sólo para este efecto y no están las cosas de las Indias tan amontonadas que nos obligue a votar lisonjeando a vuestra Real persona, ni los proveimientos de los gobiernos, plazas y otros oficios, cuando fueran muchos en el tiempo breve se consultarán por este Consejo a V. M., sin que para ello fueran necesarios nuevos gastos de vuestra Real Hacienda...<sup>52</sup>*

Cuando Carlos V asumió el poder de la Monarquía Universal Española se produjo un cambio sustancial en el gobierno de las Indias, en donde el sistema burocrático<sup>53</sup> dio paso al sistema de Consejos, por ello, Schäfer sitúa el 1 de agosto de 1524 como la fecha de la fundación del Consejo Real y Supremo de las Indias<sup>54</sup>.

Para Pérez-Prendes el origen del Consejo de Indias responde a que el monarca toma la decisión de concretar en una cédula permanente y especializada una de las posibles dimensiones del ejercicio del *deber del consejo* que le habilitaba para convocar Cortes, reunir Juntas o pedir opiniones individuales, todo ello *ad libitum*<sup>55</sup>.

Sea cual fuera la razón, lo cierto es que los Consejos de la monarquía de los Austrias no sólo fueron meros órganos asesores consultivos, sino también estuvieron a disposición del monarca como órganos resolutivos por delegación real expresa<sup>56</sup>, por ello, en las *Ordenanzas para el gobierno de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios*, Carlos V encargó a sus consejeros que le asesorasen en todo lo que creyeran menester respecto a las Indias:

---

<sup>52</sup> L. Mexía de Ovando, *Memorial práctico...*, Cap. 3.

<sup>53</sup> Antes de la fundación del Consejo los asuntos indianos fueron encomendados por Fernando el Católico a uno de sus consejeros de Castilla, Juan Rodríguez de Fonseca, quien fue ayudado sucesivamente por otros dos consejeros: Gaspar de Gricio y Lope de Conchillos. En 1511 se fundó la Junta de Indias integrada por consejeros de Castilla y que conocía de los asuntos del Nuevo Mundo, pero que en realidad era un apartado del propio Consejo de Castilla, siendo el obispo Fonseca el encargado de presidirla hasta la creación del Consejo Real y Supremo de Indias. Vid. R. García Pérez, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, 1998, pp. 17-18.

<sup>54</sup> Vid. E. Schäfer, *El Consejo Real...*, t. I, pp. 62-63. Por su parte Demetrio Ramos sitúa la fecha de fundación el 23 de marzo de 1523. Vid. D. Ramos, "El problema de la fundación del real Consejo de las Indias y la fecha de su creación", en *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, Valladolid, 1970, pp. 11-48.

<sup>55</sup> Vid. J. M. Pérez-Prendes, *La monarquía indiana y el estado de derecho*, Valencia, 1989, pp. 137-138.

<sup>56</sup> Vid. F. Tomás y Valiente, "El gobierno de la Monarquía...", p. 130.

*Yten encargamos y mandamos a los del dicho nuestro consejo de indias que algunas vezes platiquen y se ocupen en pensar y saber en qué cosas nos podemos justamente ser servidos y aprovechados en las cosas de las indias...<sup>57</sup>.*

Por su parte, Felipe II en las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571 estableció la necesidad de tener un Consejo a fin de proveer con mayor deliberación y consejo respecto de los asuntos indianos *...e porque en las cosas del seruicio de Dios nuestro señor y bien de aquellos estados, se prouea con mayor acuerdo deliberacion y consejo. Establecemos y ordenamos, que siempre en nuestra corte residan a cerca de nos en el nuestro Consejo de las Indias...<sup>58</sup>*

Solórzano Pereyra en su *Política Indiana* citando a Casiodoro establecía que para que las deliberaciones de los reyes salgan acertadas se pide y requiere el consejo y obsequio de varones prudentes, y que mediante este ministerio recibe entero complemento la salud y utilidad pública<sup>59</sup>.

En la propia Recopilación de Indias se estableció expresamente este *deber* del Consejo de Indias de la siguiente manera:

*...con el acrecentamiento y ampliación de los Reinos y Señoríos de nuestras Indias, y entendiendo bien la obligación y cargo que con ellos se nos impone, procuramos de nuestra parte poner medios convenientes para que tan grandes Reinos y Señoríos sean regidos y gobernados como conviene. Y porque en las cosas del servicio de Dios nuestro Señor y bien de aquellos Estados, se provea con mayor acuerdo, deliberación y consejo<sup>60</sup>.*

El Consejo de Indias intervenía en las facetas políticas y de gobierno, además de constituirse en el máximo órgano judicial. Dentro del orden normativo tuvo una participación muy activa, por ello, dicho órgano colegiado hubo de llegar a la especialización de sus funciones con las personas más aptas por su preparación y experiencia, y mediante la regularidad de sus actuaciones en una normativa variada y a veces contradictoria.

---

<sup>57</sup> Las Leyes Nuevas de 1542-1543. *Ordenanzas para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios*. Edición facsimilar y estudio de A. Muro Orejón, en *Anuario de Estudios Americanos*, 16, 1959, Ordenanza 8. *Item, encargamos a los del nuestro consejo de las Indias, que los miercoles [de cada semana] señaladamente, y las mas vezes que pudieren, platiquen, y se ocupen en pensar y saber, en que cosas nos podemos ser seruido*, Ordenanza 9 de las de 1571. *Los Miércoles por la mañana señaladamente y las mas vezes que se pudiere, se trate de negocios de nuestra hacienda, y se platique en pensar, y saber en qué cosas podrá ser aprovechada en las Indias*. Ordenanza 10 de las de 1636. Vid. M. Moranchel Pocaterra, "Las Ordenanzas del Real y Supremo Consejo de Indias de 1636. Primera parte", en *Cuadernos de Historia del Derecho*, n° 8, 2001, p. 286.

<sup>58</sup> Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, Ley 1. Esta disposición pasó a la ley 1 de las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1636.

<sup>59</sup> J. Solórzano Pereira, *Política Indiana*, 5.14.29.

<sup>60</sup> Rec. de Indias, 2.2.1.

El Consejo de Indias fue creado para llevar a cabo la función de prestar consejo en sus dos facetas: consultiva y resolutive. Mientras que la primera de ellas se desarrollaba a través de consultas, la segunda lo realizaba por ser el máximo tribunal de los asuntos indianos. A fin de seguir con la línea argumental del presente estudio, solo haremos alusión a su labor consultiva.

La palabra consulta no tiene un significado unívoco, así por ejemplo la consulta puede entenderse como la representación, informe o dictamen que se da al soberano, sobre algún negocio u otra materia o es el que el rey solicita del Consejo, también puede entenderse como el pliego que va escrita la representación, parecer o proposición que se hace al Príncipe<sup>61</sup>. Según hemos analizado líneas atrás, la doctrina del seiscientos hace especial hincapié en la obligación del monarca de escuchar el consejo de personas de experiencia, porque de ello dependía “la legitimidad de la decisión del príncipe”<sup>62</sup>. El consejo que cada uno de los consejeros exponía ante el monarca se conoció como voto y su manifestación como el acto de votar, entonces, votar significaba manifestar la opinión, abundar o criticar la opinión de otros. De lo anterior se desprende que Felipe IV dispusiera que sus consejeros pudieran actuar libremente en sus dictámenes a las consultas de la siguiente manera:

*...cualquier consejero diga libremente su parecer, y que venga de por sí en las consultas, y no con la común del Consejo, siempre que se hallare causa para no conformarse con él. Ordenamos que en nuestro Consejo de Indias puedan hacer votos singulares los que votaren en las consultas de las materias de gobierno, con las razones en que los fundaren, para que con mayor noticia de lo que sintiere el que se aparte de la común del Consejo, resolvamos los negocios y fiamos tanto de los que él nos sirven, que entendemos será igual en todos el zelo de que se acierte a disponer lo mejor...<sup>63</sup>.*

Si bien es cierto, que el rey está obligado a pedir consejo antes de tomar una resolución importante, también lo es que no existe ni jurídica, ni políticamente posibilidad que el príncipe sea constreñido a la voluntad de sus asesores permanentes, porque eso reflejaría no sólo una limitación al poder real, sino “una participación institucionalizada en su ejercicio”<sup>64</sup>, cuestión que nunca sucedió dentro de la Monarquía Universal Española.

En efecto, una larga trayectoria de decisiones conformes a la opinión de la mayoría contribuyó a hacer creer que eran estas las opiniones las que producían la decisión, cuando la decisión en realidad se hallaba reservada al rey, quien la tomaba con entera libertad tanto si era conforme con el voto de los demás como en el caso de

<sup>61</sup> *Diccionario de Autoridades* (1729).

<sup>62</sup> Vid. M. Artola, *La Monarquía de...*, p. 66.

<sup>63</sup> Rec. de Indias, 2.2.16.

<sup>64</sup> Vid. J. Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994, pp. 29-30. Aunque nada obligaba al monarca a proceder de acuerdo a dichos consejos, llegó a constituir una necesidad moral su consulta. Vid. L. García de Valdeavellano, *Curso de historia...*, p. 198.

disentir de ellos. Aunque todas las opiniones coincidiesen en una, no era suficiente para decidir, era necesario esperar a la última palabra del rey, que podía ser de forma inmediata, demorarse durante días o meses o no producirse nunca, razón por la que Artola considere que “la consecución de la gobernación con Consejo fue la irresponsabilidad de los actores políticos, puesto que el rey era el único en rendir cuentas, a Dios y –en espera del juicio–, ante su conciencia, administrada por su confesor”<sup>65</sup>.

Con la llegada de la dinastía de los Borbones a España parecía que todo el sistema político-administrativo tendía a cambiar, sin embargo, el primero de sus monarcas no hizo más que afianzar el principio de este *deber de consejo* a través de una real cédula del año de 1701 en la que Felipe V establecía la forma en la que sus Consejos le debían consultar:

*...ordeno a todos los del Consejo, que en cuanto pertenezca a su instituto me consulten con celo, cristiana libertad, suma pureza y sin humano respeto lo que juzgaren ser de mi obligación, y más conveniente a mis Reino...<sup>66</sup>.*

Es importante resaltar que a pesar de la expedición de los Decretos de nueva planta, en donde se establecía un nuevo orden administrativo para el conocimiento y tramitación de los asuntos, sobre todo a partir de la creación de las distintas Secretarías de Estado y del Despacho, Felipe V nunca dejó de lado la labor fundamental del Consejo de Indias, esto es, su deber de asesorarle, por ello en una resolución de 11 de noviembre de 1717 estableció *que en todas las representaciones, que remita a las reales manos, exprese y diga formalmente su parecer*<sup>67</sup>.

A pesar de la pérdida de la mayor parte de las competencias que el Consejo de Indias sufrió tras la expedición de los decretos de 1717<sup>68</sup>, 1747<sup>69</sup> y 1751<sup>70</sup>, continuó

<sup>65</sup> Vid. M. Artola, *La Monarquía de...*, p. 67.

<sup>66</sup> Novísima Rec., 4.9.5.

<sup>67</sup> Nueva Rec., Auto 85, tít. 4, Lib. 2.

<sup>68</sup> En el real decreto de 20 de enero de 1717 Felipe V se reservó para su conocimiento asuntos de gobierno, económicos y de providencia: *...se abstengan desde hoy así el Consejo de mandar expedir, como las Secretarías de formar, y dirigir por ellas Cédulas, Despachos, ni otras Órdenes de gobierno, porque todo lo que fuere de esta naturaleza y calidad, y en cualquiera manera y de todas las cosas de la dependencia del Consejo, tocara a lo Gubernativo, Económico, y Providencial, lo reservo para mandarlo ejecutar, por la vía reservada, como tuviere por conveniente, Y si al Consejo se le ofreciere en los negocios que expidiere, hay en las noticias que tuviere cosa digna de mi Real noticia, me lo podrá hacer presente...* AGI Indiferente General, 829, ff. 107v-108v; 542, L. 2, ff. 41-43. BNM, ms. 19.251, ff. 11-12. También A. Muro Orejón, *Cedulario Americano del Siglo XVIII*, Sevilla, 1969, t. II, pp. 529-530. Como dicho decreto afectaba por completo al propio poder que el Consejo había ido ganando en los dos siglos de práctica, Felipe V hubo de expedir un nuevo decreto confirmatorio del que acabamos de transcribir de fecha 11 de septiembre de 1717 en donde se especificaba los asuntos que se tramitarían por la vía reservada y por tanto sustraídos al Consejo: *...Real Hacienda, Guerra, Comercio, y Navegación de aquellos a estos Reynos, provisiones de empleos y cargos, y órdenes respectivas de estas tres clases, y sus incidencias y dependencias, corra privativamente por la Vía Reservada quedán-*

siendo, a decir de Pietschmann, “un órgano de la administración central de cuyos consejos, la Corona y sus secretarios de Estado no podían prescindir”<sup>71</sup>. En efecto, aunque el Consejo de Indias quedó muy limitado en los asuntos que podía conocer de primera mano, era el propio rey o los secretarios de Estado y del Despacho quienes le enviaban a consulta la mayor parte de los negocios indianos con la finalidad que expusieran su parecer. Así, por ejemplo, los secretarios de las Secretarías de Nueva España y del Perú solicitaron mediante una representación la creación de varias plazas de archiveros en donde establecían que *aunque las quatro clases de Guerra, Navegación, Comercio y Real Hacienda está reservado su conocimiento a la Secretaría del Despacho de las Indias en virtud del Real Decreto de 11 de septiembre del año de 1717 se tratan en el Consejo estos negocios, ya sea por consulta, quando S.M. los remite a él para que se le informe...*<sup>72</sup>.

Santiago Riol en un informe dirigido a Felipe V acerca de la creación y erección de los Consejos y Tribunales del reino expresó las múltiples materias que aún en 1726 conocía el Consejo de Indias: *el globo de negocios, y expedientes en que entiende este Consejo, y las materias de que trata y conoce es tan grande y universal, que barza toda la diversidad de las que están divididas en todos los demás negocios de la Monarquía...*<sup>73</sup>.

*doselo al cuidado del Consejo el participarme las noticias de que yo mandare me informe, y no en otros términos, tampoco procederá el Consejo a confirmar las encomiendas que sitúan los Virreyes, Presidentes y Gobernadores, ni estos usarán en adelante de esta facultad, porque la reservo en mi suprema potestad y regalía, para ejercitarlas distribuyéndolas a mi arbitrio entre los que examinados sus servicios tuviere por mas beneméritos...*, AGI Indiferente General, 829, ff. 113r- 114r; 824; 542, L. 2, ff. 73-75. BNM, ms. 19.251, f. 31.

<sup>69</sup> En dicho decreto Fernando VI ordenaba el cumplimiento del decreto de 11 de septiembre de 1717 (Véase cita anterior). AGI, Indiferente General, 1.057.

<sup>70</sup> Por real Decreto expedido con fecha de 15 de junio de 1751 se ordenaba la remisión de todas las cédulas que hubieran de expedirse por el Consejo de Indias para que de allí pasasen al secretario de Cámara encargado de imprimir en ellas la firma real mediante estampilla. Las cédulas una vez firmadas, serían devueltas al Consejo para su expedición, a excepción de aquellas que el rey mandare retener. Vid. Ana María Barrero García, “La vía ordinaria y la vía reservada en la administración de la América española”, en *Estructuras, gobierno y agentes de la administración en la América española siglos XVI, XVII y XVIII, Actas del VI Congreso del Instituto de Historia del Derecho Indiano*, Valladolid, 1984, p. 242. En 1754 dos decretos del mes de agosto establecieron nuevas competencias a favor de las Secretarías de Estado y del Despacho de Marina e Indias y la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias en detrimento de las que ejercía el Consejo de Indias.

<sup>71</sup> H. Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político-administrativo*, México, 1996, p. 62.

<sup>72</sup> Representación citada por R. García Pérez, *El Consejo de Indias...*, pp. 56-57. También puede verse en AGI, Indiferente General, 831.

<sup>73</sup> Santiago Agustín Riol, “Informe que hizo Su Majestad en 16 de junio de 1726 sobre la creación, erección e institución de los Consejos y Tribunales, las instrucciones que se les impusieron para obrar según su instituto; el estado que hoy tienen los papeles de sus archivos, y la forma de su antiguo y actual manejo; las causas que hubo en cada una para etc.”, en *Semanario Erudito de Valladares*, nº III, Madrid, 1787, p. 160.

Otro ejemplo que ilustra con claridad el hecho que el Consejo de Indias continuaba siendo el órgano asesor más importante para los asuntos de las Indias se encuentra en el borrador elaborado por un oficial de dicho Consejo, Pedro Telmo Iglesias, quien señalaba que:

*Aunque los decretos de 18 de agosto de 1747 y del año de 1754 se inhibió al Consejo del conocimiento de las cuatro causas de hacienda, guerra, navegación y comercio, se han remitido a él con reales órdenes por los respectivos Ministerios para su examen y dictamen todos los negocios de que han dimanado providencias generales o particulares, establecimiento de consulados, formación de las ordenanzas de casas de moneda, las de intendentes, de minería, construcción de caminos y puentes, obras de tajamares y otras para facilitar el comercio, establecimiento de resguardos, Guarda-costas, y cuanto concierne a estas materias<sup>73</sup>.*

Este deber de consejo también fue potenciado en el reinado de Carlos III, quien a través de un real Decreto, otorgó gran libertad a su Consejo para hacerle las consultas que considerara pertinentes:

*En las consultas ordinarias represente el Consejo á S. M. cuanto estime digno de su Real atención. En lo sucesivo se me hagan presentes en las consultas ordinarias del viernes, no solo las materias regulares que actualmente se proponen, sino también todas aquellas que el Consejo estimare dignas de mi Real atención sin restricción ni limitación alguna; insertándose también en la relación de la consulta, según el estilo antiguo, sin embargo de los autos acordados 73 y 76. tit. 4. lib. 2. R. (ley 10 y nota Ir. de este tit.), y de otras cualesquiera órdenes ó providencias que en cualquiera manera puedan haber alterado las amplias facultades del Consejo, derivadas de su propia constitución, de las leyes fundamentales del Estado, y de la naturaleza de su objeto a beneficio del Público<sup>75</sup>.*

En su obra a cerca del *Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Rafael García afirma que “es prácticamente imposible sistematizar o siquiera enumerar el conjunto de asuntos sobre los que el Consejo emitía dictamen porque se le consultaba sobre cualquier cosa”. Sin embargo, –continúa diciendo el citado autor– “conviene destacar que algunos autores consideran insignificante, cuando no despreciable la labor consultiva y asesora del Consejo en negocios de Indias”<sup>76</sup>.

El mencionado autor a través de varios ejemplos demuestra cómo este *deber de consulta* sigue aún vigente aún en los últimos años del XVIII a través de las actas

<sup>74</sup> Citado por R. García Pérez, *El Consejo de Indias...*, p. 391. El texto completo se encuentra en las pp. 519-530.

<sup>75</sup> Novísima Rec., 4.9.13.

<sup>76</sup> Se refiere a Horace Parry, quien establece que “después de 1787 fue consultado sólo formalmente, superficialmente y raramente”. Vid. R. García Pérez, *El Consejo de Indias...*, p. 392.

de las sesiones de la Junta de Estado<sup>77</sup>. Por ejemplo la sesión de la Junta de Estado de 3 de julio de 1788 en donde se debatía la conveniencia de liberar el comercio de la Provincia de Caracas, en cuya resolución se estableció que *siendo asunto tan grave... conviene oír al Consejo de Indias*.

#### 4. Consideraciones finales

Si bien es cierto que la doctrina política de la que hemos aludido establece la necesidad del príncipe de consultar con su Consejo para gobernar en paz su reino, también lo es que el Príncipe no está obligado a seguirlo, debido a que el Consejo era solo un “resorte moral”<sup>78</sup>, aunque jurídicamente establecido, pero nunca con potestad superior al rey capaz de someterle<sup>79</sup>.

Este *deber del consejo* se institucionalizó en los territorios americanos a partir de la creación del Real Supremo Consejo de Indias, ya que desde su fundación en 1524, fue el órgano encargado de asesorar al monarca en aquellos asuntos que tuvieran relación con esos vastos territorios. Si bien a lo largo de casi trescientos años de existencia dicho organismo sufrió varias modificaciones en la forma en la que debía de asesorar al monarca, nunca dejó de dar su opinión, sobre todo, en las materias más graves del reino.

Quizá la importancia que este *deber de consejo* tiene dentro de la Monarquía Hispánica se encuentra, en lo que afirma Dolores Sánchez ese *deber de aconsejar* es “consustancial a nuestra historia administrativa”<sup>80</sup> y quizá por ello el propio Desdévise Du Dezert expresara que “los Consejos eran al mismo tiempo órganos legislativos, Consejos de administración y Tribunales de apelación. Todas las cuestiones eran tratadas por escrito y con una lentitud tal, que era de lo más raro en España ver adoptar una medida a tiempo: esta lentitud para decidir, este espíritu indeciso son sin embargo rasgos del carácter español”<sup>81</sup>.

Consustancial o no a la forma de ser española, lo cierto es que ese *deber de consejo* tan importante durante todo el Antiguo Régimen fue vital para el desarrollo y organización de América.

---

<sup>77</sup> Vid. *Ibidem*, p. 393.

<sup>78</sup> J. A., Maravall, “Teoría del Consejo...”, p. 288.

<sup>79</sup> En esta misma línea se encuentra Rivadeneyra cuando establece que el Príncipe *no pierde punto de su soberanía y grandeza, por oír el parecer de otros, porque no consulta el Príncipe las cosas con su Consejo, como quien está obligado a seguirle, y hacer lo que le dicen; ni su suprema potestad está atada a esto, sino para que examinándose las cosas entre muchos, pueda él tomar más acertada resolución... Que aunque no estaba sujeto a la ley, quería vivir según la ley*. P. de Rivadeneyra, *Tratado de la religión...*, pp. 405-406.

<sup>80</sup> D. M., Sánchez González, “El deber del Consejo...”, p. 1.025.

<sup>81</sup> G. Desdévise du Dezert, *La España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1989, p. 292.