

POR TOMÁS MAZÓN SERRANO

500 AÑOS DEL CONSEJO DE INDIAS



En 2024 se cumplen 500 años de la fundación de una de las instituciones de mayor importancia en la historia de Hispanoamérica, clave para entender la vertebración de tantos y tan extensos territorios durante los más de tres siglos en que permaneció vigente.

Con atribuciones sobre todo tipo de materias durante el reinado de los Austrias, su finalidad fue la administración de las Indias en todas sus facetas «desde el nombramiento y la inspección de los virreyes hasta la protección del más lejano pueblo indio»¹. Todos los reinos de Indias y sus habitantes quedaron sujetos a su autoridad, tan solo superada por la del monarca, que se apoyaba en este órgano consultivo para gobernar. El reto era colosal, así que el quinto centenario de su creación nos da pie a tratar sobre el Consejo Real y Supremo de Indias o, simplemente, el Consejo de Indias.

Solo habían pasado treinta y dos años desde que Colón avistara el Nuevo Mundo, pero habían sido suficientes para que la extensión de los nuevos territorios incorporados a la Corona de Carlos I hubiera crecido de forma exponencial. Esta rápida expansión no se limitó al ámbito geográfico. La voluntad política fue de mucho mayor calado, puesto que desde el primer momento buscó integrar aquellas nuevas tierras y gentes al sistema establecido en los reinos peninsulares, dotándolos de administración, gobierno, infraestructuras y, en definitiva, de un mismo grado de civilización que el alcanzado en ellos.

Como tratamos en una efeméride anterior, la creación en 1503 de la Casa de Contratación de Indias había asentado las bases del flujo de ida y vuelta de bienes y pasajeros. Sin embargo, la mayor parte de las funciones propias del gobierno de los nuevos territorios quedaba fuera de sus competencias. Estas habían sido asumidas por las instituciones castellanas preexistentes y, en especial, por el Consejo Real de Castilla, dentro del cual empezó a formarse el embrión de lo que más tarde se convertiría en el Consejo de Indias.

Sin embargo, la carga de trabajo a la que todas estas tareas obligaban pronto haría necesario crear un cuerpo colegiado permanente e independiente de este, en el que descansara la suprema jurisdicción sobre los hombres y tierras indianos, y mediante la cual el rey centralizara y canalizara su gobierno. De esta forma, el 1 de agosto de 1524² se instauró definitivamente el Consejo de Indias o, mejor dicho, este se segregó del Consejo de Castilla:

Ordenó el emperador don Carlos nuestro señor, el año de veinte y cuatro, un Consejo Real de Indias que despachase las causas, mercedes y todas las otras cosas de aquellas partes, por sello y registro, conforme al estilo de los otros consejos de Castilla.

Francisco de Gómara, Historia de las Indias, 1552.

Carlos I colocó en su presidencia a un hombre preeminente y de su máxima confianza llamado García de Loaysa y Mendoza, su confesor personal, y por entonces obispo de Osma tras haber ejercido de gran maestre general de los dominicos³. Loaysa estuvo acompañado por otros cinco consejeros de un perfil parecido, doctos en derecho y leyes. Por su parte, el también muy influyente Francisco de los Cobos, secretario del Emperador y desde 1518 secretario de Indias en el Consejo de Castilla, se convirtió entonces en el primer secretario con el que contó el nuevo consejo. Con personas tan relevantes al frente -pocas, pero selectas-, este incipiente Consejo de Indias recibía un gran impulso para echar a andar. No obstante, y como es natural, con el tiempo creció y se adaptó en su composición a las necesidades cambiantes.

Durante cerca de cincuenta años el Consejo de Indias no gozó de ordenanzas propias, sino que se consideró que eran perfectamente válidas y aplicables las del Consejo de Castilla. En este primer período,

1 SCHÄFER, Ernesto. El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria, Tomo II. La labor del Consejo de Indias en la administración colonial. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1947.

2 SOLÓRZANO PEREIRA, Juan de. Política Indiana. Madrid: Matheo Sacristan, 1736.

3 NIEVA OCAMPO, Guillermo. (2015). El confesor del Emperador: la actividad política de fray García de Loaysa y Mendoza al servicio de Carlos V (1522-1530). Hispania, 75(251), 641-668.

estas tan solo fueron modificadas con la introducción en 1542 de las conocidas como Leyes Nuevas, de las que sus nueve primeros preceptos se refirieron al Consejo de Indias⁴. En 1571, bajo el reinado de Felipe II, al fin se dio forma definitiva a sus primeras ordenanzas⁵, en las que el rey asentaba con solemnidad su razón de ser:

Porque los del nuestro Consejo de las Indias con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con la obligación que tenemos al bien de tan grandes Reynos y Señoríos, es nuestra merced y queremos que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas las nuestras Indias Occidentales, descubiertas y que se descubrieren, y de los negocios que de ellas resultaren y dependieren para la buena gobernación de ellas y administración de justicia.

Estas ordenanzas nos permiten comprobar las grandes atribuciones otorgadas al Consejo de Indias en materia de gobierno, justicia y administración de las Indias, y nos ayudan así a comprender hasta qué punto esta institución resultó clave para exportar el modelo de gobierno castellano a otros territorios y, en definitiva, para la construcción de una nueva realidad política a escala global como fue la Monarquía Hispánica.

En primer lugar, al Consejo de Indias le correspondía desarrollar la organización territorial tanto «en lo temporal» como «en lo espiritual», es decir, que por un lado establecía y organizaba «los virreinos, provincias de audiencias, chancillerías reales, gobernaciones» y todas sus divisiones hasta las alcaldías y los concejos, pero, por otra parte, se ocupaba también de la división en «arzobispados, obispados, abadías y parroquias».

No solo se trataba de conseguir una división territorial eficaz, sino de disponer en cada uno de los cargos y personas más adecuadas, por lo que el Consejo de Indias proponía al rey los nombramientos de virreyes, gobernadores, oidores, etc., cuyo desempeño controlaría y fiscalizaría periódicamente mediante los Juicios de Residencia y las Visitas. También quedaba en sus atribuciones el derecho de presentación de los cargos eclesiásticos.

Junto al gobierno del territorio iba aparejado el de la población, por lo que se ocupaba de regular el flujo y la calidad de las personas que pasaban a Indias, otorgando las conocidas como «licencias de pase». Pero si esto era importante, hubo una función declarada como fundamental para el buen gobierno de las Indias, que fue asegurar el buen tratamiento a la población autóctona y, sobre todo, su evangelización. Felipe II lo declaraba con vehemencia en las primeras ordenanzas:

Pospuesto todo otro respeto de aprovechamiento e interés nuestro, tengan por principal cuidado las cosas de la conversión y doctrina, y sobre todo se desvelen y ocupen con todas sus fuerzas y entendimiento en proveer [...] para que los indios y naturales se conviertan y conserven en el conocimiento de Dios Nuestro Señor.

Como es bien sabido, los reyes siempre dictaron leyes para el buen tratamiento a los indígenas y Felipe II no iba a ser menos, por lo que continuaba recalando el cuidado que el Consejo de Indias debía poner en esta cuestión:

Encargamos y mandamos a los de nuestro Consejo de las Indias que con particular afición y cuidado procuren siempre, y provean lo que convenga, para la conversión y buen tratamiento de los indios, de manera que en sus personas y hacienda no se les haga daño alguno, antes en todo sean tratados, mirados y favorecidos como vasallos nuestros, castigando con rigor a quienes lo contrario hicieren.

4 MURO OREJÓN, Antonio. Las Leyes Nuevas de 1542-1543. Sevilla: Publicaciones de la Escuela de estudios hispano-americanos, 1961.

5 Ordenanzas del Consejo Real de las Indias: nuevamente recopiladas y por el rey D. Phelipe IV N.S. para su gobierno, establecidas año de MDCXXXVI. Madrid: Antonio Marín, 1747.

Por supuesto, competía igualmente al Consejo velar por el desarrollo económico y social, tanto en el ámbito educativo como en el sanitario. Por ello determinaba la fundación de universidades, casas de educación y colegios, hospitales y centros de beneficencia. A esto se añadía un fuerte interés por la preservación de la documentación escrita, que se dispuso fuera archivada en Simancas, así como por el fomento del conocimiento histórico y geográfico con la creación del cargo de Cronista y Cosmógrafo Mayor de Indias, y Catedrático de Matemáticas, que en 1571 recayó en Juan López de Velasco⁶, sin duda auténtico hombre del Renacimiento.

Respecto al poder legislativo, el Consejo de Indias establecía toda la normativa por la que debían regirse aquellos territorios mediante las Reales Cédulas, Reales Provisiones y Recopilaciones de Leyes de Indias. Además, debía autorizar la aplicación de las leyes castellanas en América, mientras que tenía capacidad de aprobar o anular cualquier ley originada allí.

En este sentido, la voluntad real fue la de que las leyes que se promulgaran para las Indias fueran «*lo más conforme que se pudiere a las de estos Reynos*», según se declaraba en las primeras ordenanzas:

Procuren de reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los Reynos de Castilla y de León en quanto huviere lugar y se sufiere, por la diversidad y diferencia de las tierras y naciones.

En lo relativo a la administración de la justicia, esta se desarrolló a través de las Reales Audiencias, cuyas sentencias podían apelarse ante el Consejo de Indias. En consecuencia, este actuó como el más alto tribunal de América. Además, a través de su Sala de Justicia se conocían y sentenciaban asuntos criminales cometidos en la carrera de Indias, apelaciones civiles, pleitos llegados a través de la Casa de Contratación por cuantías superiores a los 40 mil maravedís, o se conocían y despachaban las apelaciones de los juicios de residencia.

Cómo no, el Consejo de Indias ostentaba la dirección del aparato hacendístico indiano. En este ámbito, atendía a la percepción de impuestos, la salvaguarda de los fondos reales y su adecuada inversión. En el año 1600 se creó la Junta de Hacienda como parte de la estructura del Consejo de Indias para atender más eficazmente estas cuestiones⁷.

A la vez, se creó entonces la Junta de Guerra de Indias, con jurisdicción en lo concerniente a la guerra en los territorios indios, provisión de oficios y cargos de mar y tierra, así como toda la justicia militar. Se incorporarán a ella algunos consejeros «de capa y espada» con experiencia militar. Todas estas atribuciones no eran nuevas, pero se pasaban a atender así de forma más dedicada.

De igual modo, también en el año 1600, se instauró dentro del Consejo la que fue llamada Cámara de Indias, que de forma análoga a la Cámara de Castilla adquirió las funciones relativas a la propuesta al rey de candidatos para cubrir los cargos de la administración indiana. Además, le correspondía conocer de lo relativo a la concesión de mercedes y gracias. Así, de nuevo se trataba de una institución que replicaba en Indias el sistema establecido en la península.

Tras estas mejoras introducidas en el año 1600, la composición del Consejo de Indias se fue adaptando a las necesidades cambiantes a través de nuevas ordenanzas que se emitieron en 1636 y 1680, pero sus funciones y atribuciones no se vieron alteradas hasta que se produjo la llegada de la dinastía borbónica.

La política reformista desarrollada por Felipe V a principios del siglo XVIII dio lugar a la creación de la Secretaría de Despacho de Marina e Indias, con la que se redujeron considerablemente las atribuciones del Consejo de Indias. De esta forma, en 1717 perdió casi por completo sus facultades legislativas y administrativas. El organismo quedó como un alto tribunal de apelación y órgano consultivo en algunas

6 LEÓN PINELO, Antonio de. Tablas Cronológicas de los Reales Consejos Supremo y de la Cámara de las Indias Occidentales. Madrid: Tipografía de Manuel Ginés Hernández, 1892, p. 56.

7 CANTARÍN HERNÁNDEZ, Julia. El Consejo de Indias y su régimen competencial. Valladolid: Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, 2021.

materias, dividiéndose más adelante en tres salas: una de Consejo, otra de Gobierno y la última de Justicia⁸. Sus competencias siguieron decayendo progresivamente en un largo proceso que todavía duró más de cien años. Durante el siglo XIX desapareció y se reinstauró varias veces, hasta que finalmente fue disuelto por real decreto del 24 de marzo de 1834 bajo la regencia de María Cristina de Borbón-Dos Sicilias.

Quizás no hay mejor modo de comprobar cómo la Monarquía Hispánica gestionó la administración, gobierno y justicia en los territorios indianos que a través del Consejo de Indias. Contamos además con la gran ventaja de que hoy resulta fácil hacerlo por la ingente cantidad de documentación que generó a través de sus procedimientos, a día de hoy, en buena parte a disposición de todos los ciudadanos en los archivos históricos. Fue una institución que permaneció vigente durante más de trescientos años, un amplísimo período, en los cuales siempre favoreció que la sociedad del Nuevo Mundo prosperara y alcanzara unas cotas de desarrollo equiparables a las del Viejo Mundo. Por eso, y nunca mejor dicho, hablar del Consejo de Indias es hacerlo con justicia.

BIBLIOGRAFÍA

CANTARÍN HERNÁNDEZ, Julia. El Consejo de Indias y su régimen competencial. Valladolid: Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, 2021.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV. Pamplona: Universidad de Navarra, 1998.

LEÓN PINELO, Antonio de. Tablas Cronológicas de los Reales Consejos Supremo y de la Cámara de las Indias Occidentales. Madrid: Tipografía de Manuel Ginés Hernández, 1892.

MURO OREJÓN, Antonio. Las Leyes Nuevas de 1542-1543. Sevilla: Publicaciones de la Escuela de estudios hispano-americanos, 1961.

Ordenanzas del Consejo Real de las Indias: nuevamente recopiladas y por el rey D. Felipe IV N.S. para su gobierno, establecidas año de MDCXXXVI. Madrid: Antonio Marín, 1747.

PÉREZ CANTÓ, Pilar. El Consejo de Indias ante los decretos de nueva planta, 1714. Boletín americanista, nº. 38, 1988, págs. 227-245.

RAMOS, Demetrio. El Consejo de Indias en el siglo XVI. Universidad de Valladolid, 1970.

REAL DÍAZ, José Joaquín. Estudio diplomático del documento indiano. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1970.

SCHÄFER, Ernesto. El Consejo Real y Supremo de las Indias. Historia y organización del Consejo y de la Casa de Contratación de Indias, Tomo I. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SCHÄFER, Ernesto. El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria, Tomo II. La labor del Consejo de Indias en la administración colonial. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1947.

SERRERA, Ramón M. El Modelo de organización y administración del espacio colonial en el Nuevo Mundo. Sevilla: Fundación Corporación Tecnológica de Andalucía, 2009.

SOLÓRZANO PEREIRA, Juan de. Política Indiana. Madrid: Matheo Sacristán, 1736.

8 PÉREZ CANTÓ, Pilar. El Consejo de Indias ante los decretos de nueva planta, 1714. Boletín americanista, nº. 38, 1988, págs. 227-245.