

EL REGALISMO BORBÓNICO Y EL CONSEJO DE INDIAS EN LOS REINADOS DE CARLOS III Y CARLOS IV

[The Bourbon Regalism and the Council of the Indies during the Reigns of
Carlos III and Carlos IV]

Rafael D. GARCÍA PÉREZ*
Universidad de Navarra, España

RESUMEN

La creación en el siglo XVIII de las Secretarías de Estado y del Despacho, así como de Juntas especiales para el conocimiento de asuntos eclesiásticos, no impide afirmar el protagonismo que el Consejo de Indias siguió revistiendo en el gobierno de la Iglesia en América. El regalismo borbónico, más que una estrategia sistemática y novedosa de atribución de un nuevo papel al rey en los asuntos eclesiásticos, se siguió canalizando a través de la resolución de expedientes concretos, en los que el Consejo intervino. En la mayor parte de los casos, la posición de los consejeros de Indias fue más bien favorable a las prerrogativas de la Santa Sede. Sin embargo, la postura de los fiscales del Consejo de Indias, unido a la de los fiscales del Consejo de Castilla y

ABSTRACT

The creation in the 18th century of the *Secretarías de Estado y del Despacho*, as well as special *Juntas* for the knowledge of ecclesiastical matters, does not prevent affirming the leading role that the Council of the Indies continued to play in the government of the Church in America. Bourbon regalism was channeled through the resolution of specific issues, in which the Council intervened. Thus, it was not a systematic and novel strategy of attributing a new role to the King in ecclesiastical affairs. In most cases, the position of the councilors of the Indies was rather favorable to the prerogatives of the Holy See. However, the position of the prosecutors of the Council of the Indies, together with that of the prosecutors of the Council of Castile

RECIBIDO el 2 de diciembre de 2021 y ACEPTADO el 25 de enero de 2022

* Facultad de Derecho/ICS, Universidad de Navarra. ORCID: 0000-0003-1291-1592; Correo electrónico rgperez@unav.es.

los ministros de Indias permitió de manera progresiva ampliar el ámbito competencial de la Corona en materias eclesíasticas. Ello no permite, sin embargo, afirmar una ruptura sustancial con la política desarrollada por los reyes durante los siglos XVI y XVII. También ahora, las herramientas interpretativas propias de la cultura jurídica del *ius commune* permitieron argumentar a favor de una mayor intervención del rey en los asuntos de la Iglesia en América, sin que sea posible hablar de un cambio de paradigma en el modo de entender el papel de la Corona en el gobierno de la Iglesia en Indias.

and the ministers of the Indies, allowed the progressive extension of the sphere of competence of the Crown in ecclesiastical matters. This does not allow affirming a substantial break with the policy developed by the kings during the 16th and 17th centuries. The interpretative tools typical of the culture of the *ius commune* made it possible to argue in favor of a greater intervention of the King in the affairs of the Church in America. Nevertheless, this does not allow speaking of a paradigmatic shift in the way of understanding the role of the Crown in the government of the Church in the Indies.

PALABRAS CLAVE

Regalismo – Consejo de Indias – Iglesia – América – gobierno – justicia – Carlos III – Carlos IV.

KEY WORDS

Regalism – Council of the Indies – Church – America – government – justice – Charles III – Charles IV.

El siglo XVIII fue acompañado en la monarquía española por un cambio de dinastía. Este acontecimiento histórico ha llevado en ocasiones a oponer la monarquía española de los siglos XVI y XVII, gobernada por los Austrias según unos criterios tradicionales, a la más moderna e ilustrada regida por los Borbones. Aunque en esta interpretación histórica hay algo de verdad, no resulta tan sencillo determinar el grado de ruptura que, en el gobierno de la monarquía, introdujo la casa francesa respecto de siglos anteriores.

En el plano institucional posiblemente la transformación más relevante vino de la mano de la creación de las Secretarías de Estado y del Despacho que, sin embargo, compartieron en muchos ámbitos su acción de gobierno con los seculares Consejos de la monarquía. Así sucedió en el gobierno de la Iglesia americana. En el plano de las doctrinas relativas al poder del rey en este ámbito, el cambio y la continuidad también coexistieron. En este sentido, la historiografía ha destacado también el desarrollo, en sustancial continuidad con las posiciones defendidas el siglo anterior, de las doctrinas regalistas dirigidas a expandir las facultades reconocidas al rey en el ámbito eclesíástico¹.

En este trabajo nos proponemos examinar el papel del Consejo de Indias en el gobierno de la Iglesia en tierras americanas, prestando particular atención a los reinados de Carlos III y Carlos IV. En particular, nos proponemos analizar (i)

¹ Aunque existen diferencias notables de apreciación entre los autores acerca de la novedad del regalismo borbónico con relación al defendido en siglos anteriores, prevalece en la actualidad un cierto consenso acerca de la sustancial continuidad en el plano doctrinal y sobre todo práctico entre los siglos XVII y XVIII. Volveremos sobre ello más adelante. Una exposición del estado de la cuestión en VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, *La Segunda Carolina. El Nuevo Código de Leyes de las Indias. Sus Juntas Recopiladoras, sus Secretarios y el Real Consejo (1776-1820)* (Madrid, BOE, 2016), II, pp. 1599-1603.

el lugar ocupado por el Consejo dentro del entramado de instituciones que ayudaban al rey en el gobierno de los asuntos eclesiásticos americanos, así como (ii) las atribuciones reconocidas al Consejo en este ámbito, prestando una particular atención al tipo de argumentos jurídicos que sus miembros utilizaron en la aprobación de algunas de las medidas regalistas que durante este tiempo se adoptaron.

I. LOS BORBONES Y LA REFORMA DEL GOBIERNO DE LA CORTE: EL CONSEJO DE INDIAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII

La historiografía ha centrado tradicionalmente en los reinados de Carlos III y Carlos IV sus estudios sobre el denominado reformismo borbónico. Esta elección está justificada si se tiene en cuenta el alcance reformista de las políticas emprendidas por Carlos III a raíz de la derrota en la guerra de los siete años; unas políticas dirigidas a reforzar el control de los territorios americanos, de sus principales instituciones de gobierno, y a mejorar el funcionamiento de su hacienda y de su defensa frente a las demás potencias europeas; unas políticas, en fin, que intentaron también la reforma de la Iglesia en Indias y el estrechamiento de su dependencia regia, y que encontraron en la celebración de los Concilios Provinciales su máxima expresión.

Sin embargo, cabe hablar también de la existencia de un reformismo borbónico anterior a Carlos III². Los cambios se plasmaron entre otros extremos, en la introducción con Felipe V de nuevas instituciones en el gobierno central de la monarquía. Me refiero en particular a las ya citadas Secretarías de Estado y del Despacho o Ministerios que concurrirían con los tradicionales Consejos en la definición y ejecución de la política de la monarquía, también de su política indiana³. O en otro ámbito igualmente relevante, a la implantación del sistema de intendencias.

La creación de estas nuevas estructuras introducía en el gobierno de la monarquía una nueva lógica de poder que cabría denominar con todas las reservas de administrativa, frente a la jurisdiccional propia del sistema de Consejos⁴. La consolidación política de la monarquía en el panorama internacional exigía la

² Una buena visión de conjunto tanto del reformismo de Carlos III y Carlos IV, como de las reformas anteriores en el gobierno de América, puede verse en NAVARRO GARCÍA, Luis, *Hispanoamérica en el siglo XVIII* (Sevilla, Universidad de Sevilla, 2012), esp. Cap. IV “Primera fase del reformismo borbónico” y cap. X: “El gobierno reformista de Carlos III y Carlos IV”.

³ Me remito al ya clásico trabajo de ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, (Madrid, IEA, 1969), y de este mismo autor: *Los orígenes del Consejo de Ministros: la Junta Suprema de Estado*, (Madrid, Edit. Nacional, 1979) I. Estos ministerios, originalmente dos, uno de Guerra y Hacienda y otro para el resto de materias, irían desdoblándose hasta crearse en 1754 una Secretaría de Estado y del Despacho específica de Indias, aunque la separación de la de Marina sería efímera. *Vid.* BERNARD, Gildas, *Le Secrétariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)* (Genève, École Pratique des Hautes Études, 1972), pp. 50-53.

⁴ GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El gobierno y la suprema jurisdicción del Consejo de Indias en el reinado de Carlos III: apuntes para una revisión historiográfica*, en DE LA PUENTE BRUNKE, José; Jorge Armando GUEVARA GIL, *Derecho, Instituciones, y procesos históricos* (Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008), pp. 471-492. *Vid.* también FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, *Fragments de monarquía: trabajos de historia política* (Madrid, Alianza, 1992), esp. pp. 353-454.

creación de mecanismos de toma de decisiones y de ejecución más rápidos y expeditivos en determinadas materias, como eran aquellas relacionadas con la guerra, la hacienda, la marina y el comercio.

Estas medidas implantadas por Felipe V entre 1705 y 1721 encontraron una especial resistencia en la alta aristocracia, en los propios Consejos, y en buena parte del pueblo, que las juzgaba contrarias a las tradiciones de la monarquía⁵. Este rechazo se manifestó con una intensidad hasta entonces desconocida a raíz del motín de Esquilache en 1766. No faltaron entonces quienes en diversos sectores de la sociedad atribuyeron la causa de la crisis y de las medidas adoptadas a la marginación de los Consejos en la toma de decisiones; una política que había llevado —en opinión de muchos— a gobernar contra los derechos del pueblo y de la tradicional constitución de la monarquía, cuyo máximo garante eran los Consejos del rey. En este sentido, se puede afirmar la existencia en el gobierno de la monarquía de un antes y un después del motín de Esquilache.

Los acontecimientos vividos en la corte debieron impresionar hondamente a Carlos III hasta el punto de asumir en el futuro una mayor cautela a la hora de impulsar sus medidas reformistas. 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, reforzaron la constitución corporativa de la monarquía y el papel de los Consejos en su gobierno⁶. Puede afirmarse, en este sentido, que el motín de Esquilache convenció al rey, Carlos III, de la necesidad de respetar los cauces tradicionales de toma de decisiones y de contar, por tanto, con los seculares Consejos en el diseño y ejecución de sus políticas reformistas.

La correspondencia del embajador francés en la corte en aquellos años refuerza esta tesis⁷. Así, algunos años después del motín de Esquilache, el marqués de Ossun fijaba en este motín un antes y un después en el papel otorgado por el rey a los Consejos en el gobierno de la monarquía. Si bien antes de 1766, los ministros prescindían con frecuencia de los tribunales de la corte, “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”⁸.

⁵ GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo de Indias en la Corte de Felipe V: lógica política y lógica jurídica en el gobierno de América*, en BARRIOS, Feliciano (coord.), *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América Hispánica* (Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004), pp. 167-201.

⁶ 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 de 13 de noviembre siguiente, que separaba las intenciones de los corregimientos. *Vid.* FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, cit. (n. 4) pp. 440-443.

⁷ GARCÍA PÉREZ, Rafael D., cit. (n. 4).

⁸ *Archive du Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance Politique (AMAE), Espagne, 574, 26 de septiembre de 1774. “[...] depuis cet événement singulier, qui a causé bien changemens, il paroit 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”. Ese mismo año, el embajador, d’Ossun volvía sobre el mismo tema: « Cette lenteur inévitable dérive de la forme établie ici pour les*

Los Consejos en el siglo XVIII, particularmente los de Castilla e Indias (junto con el de Navarra), proyectaban en el plano institucional la constitución de la monarquía en su dimensión territorial, como agregado corporativo de territorios unidos en la persona del monarca. Su intervención garantizaba la sujeción a derecho, y por tanto a las exigencias de justicia, de las decisiones adoptadas en el más alto nivel de la monarquía. Los Consejos revestían, en este sentido, una dimensión constitucional, en los términos que entonces se pudiera dar a esta palabra y, por ello, su marginación podía ser interpretada, como de hecho sucedió en más de una ocasión, como sinónimo de despotismo y arbitrariedad en el gobierno. En este marco interpretativo se entienden bien las palabras de Bourgoing, secretario de la embajada francesa, cuando definía al Consejo de Indias, como el “depositario permanente de las leyes sobre la que fue asegurada en otro tiempo su constitución (de las Indias)”⁹.

Desde esta perspectiva se comprende también mejor la transformación que experimentó el Consejo de Indias a partir del reinado de Carlos III, hasta llegar a convertirse en pieza fundamental de la política americana de la segunda mitad del siglo XVIII. De 1759 a 1776, el Consejo pasó de contar con seis ministros togados y dos de capa y espada, a 14 togados y cuatro de capa y espada. Además, en este año se desdobló la sala de gobierno¹⁰.

Sin embargo, el cambio más relevante que se operó en el Consejo en estos años tuvo que ver con la experiencia previa de sus ministros en los asuntos americanos. De los 46 ministros togados nombrados entre 1773 y 1808, sólo 7 no habían ocupado oficios en América. El cambio fue drástico si se tiene en cuenta que entre 1687 y 1750 solos seis de los 77 nombramientos realizados para ocupar una plaza en el Consejo había recaído en un oficial que hubiese prestado sus servicios en América¹¹.

A este cambio contribuyó de una manera decisiva un decreto de 29 de julio de 1773 que declaró al Consejo de Indias tribunal de término y lo equiparó en gracias, honores y pensiones al de Castilla. Se convirtió así en la meta de los magistrados de Indias e hizo apetecible a los peninsulares los puestos en las audiencias americanas como paso previo para pasar a uno de los grandes Consejos¹².

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. AMAE, Espagne, 574, f. 3v-4r. San Ildefonso, 1 agosto 1774. Me he referido a estas opiniones del embajador, en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., cit. (n. 4), p. 480.

⁹ BOURGOING, J. FR., *Nouveau voyage d'Espagne ou Tableau de l'état actuel de cette Monarchie*, (París, 1797), I, p. 167. “C'est de lui qu'émanent les loix qui les gouvernement. Dépositaire permanent de celles sur lesquelles fut assise autrefois leur constitution, il a été constamment l'ennemi né des opérations qui pouvaient les modifier?”.

¹⁰ Vid. GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV* (Pamplona, Eunsa, 1998), pp. 110-15.

¹¹ BURKHOLDER Mark A.; D. S. CHANDLER, *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808* (México, FCE, 1984), pp. 142-143.

¹² Vid. BURKHOLDER, Mark A., *The Council of the Indies in the late Eighteenth Century: a New Perspective*, en *Hispanic American Historical Review*, 56/3 (1976), pp. 404-423.

Parece claro que para la puesta en marcha de las reformas americanas (recuperación del control de las audiencias americanas, creación de los regentes, implantación del sistema de intendencias, recuperación de rentas, reformas eclesiásticas, etc.), resultaba preciso contar con unos consejeros experimentados en los asuntos americanos, ya fuera para actuar a través de las salas de gobierno y de justicia del Consejo o para integrar alguna de las comisiones, como la del Nuevo Código de Indias, que canalizarían los cambios.

II. EL GOBIERNO DE LA IGLESIA DESDE LA CORTE: EL LUGAR DEL CONSEJO DE INDIAS

La creación, como ya hemos dicho, de las Secretarías de Estado y del Despacho planteó a lo largo del siglo XVIII numerosos conflictos de competencias con los seculares Consejos de la monarquía. En el ámbito que a nosotros interesa, esto es, el del gobierno espiritual de América, se puede afirmar que el Consejo mantuvo su protagonismo tradicional, si bien, como había sucedido con los Austrias, el rey se sirvió también para el gobierno de estas materias de otras instituciones, especialmente de los ya citados ministerios a través de la Vía Reservada, y de Juntas creadas para la resolución de determinados problemas.

Al acceder Carlos III al poder, existía una Secretaría específica para los asuntos de Indias, resultado del desdoblamiento en 1754 de la hasta entonces existente también para los asuntos de Marina, aun cuando ambos departamentos recayeron en la misma persona: Julián de Arriaga. En el real decreto de creación de las Secretarías del Despacho de Indias y de la de Marina, de 26 de agosto se había tratado de especificar, una vez más, los asuntos que correspondían a estas Secretarías. En términos generales, el real decreto atribuía a las Secretarías de Marina e Indias todo lo relativo a guerra, hacienda, navegación y comercio de Indias. Además, debía proponer las personas para ocupar las principales plazas en el Consejo de Indias y en la Contaduría General, así como los virreyes, presidentes y gobernadores “de lo político y militar” de Indias¹³. Los negocios relativos al gobierno de la Iglesia habían sido confiados a la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia. A esta correspondía —decía el correspondiente decreto— cuidar de “todos los negocios de mi real patronato [...]”¹⁴.

¹³ ESCUDERO, José Antonio, *Los orígenes*, cit. (n. 3), pp. 229-231.

¹⁴ Además, correspondía a esta Secretaría “lo perteneciente a punto de religión, de reforma y de disciplina eclesiástica, los establecimientos de seminarios, las instrucciones de colegios, la conservación de las regalías de la corona, la prohibición de los abusos introducidos o que en su perjuicio se intentasen introducir, el cuidado de la observancia de las leyes y pragmáticas, la manutención de catedrales, iglesias, colegiatas, fábricas de patronato y otras, y asimismo de las parroquiales, abadías, prioratos, conventos, monasterios y casas de comunidades, así de hombres como de mugeres, con todos los recursos de justicia que las partes introduxeren sobre los pleytos pendientes en los tribunales donde se conozca de este género de causas”. Se establecía, además, el nombramiento por esta secretaría de “los arzobispados, obispados y dignidades eclesiásticas, prebendas, capellanías y pensiones de mi real patronato de España”, pero se excluía en este punto el de Indias, lo cual permite deducir que las anteriores atribuciones

En la siguiente reforma ministerial de 1787 en virtud de la cual se crearon dos Secretarías de Estado y del Despacho de Indias, (una para los negocios de Gracia y Justicia, y otra para los de Guerra, Hacienda, Navegación y Comercio) se reconocían también a la correspondiente Secretaría de Gracia y Justicia de Indias amplias competencias en materia eclesiástica. Entre otros asuntos, le pertenecía “mi patronato universal de Indias, presentaciones y elecciones consiguientes a él, con los negocios de misiones, doctrinas, regulares, incluso las temporalidades de jesuitas, sus casas y colegios, sínodos diocesanos o provinciales y demás concerniente a las materias eclesiásticas y sus derechos protectivos”¹⁵.

Sin embargo, los intentos a largo del siglo XVIII de definir las atribuciones de las diferentes Secretarías de Estado y del Despacho no habían logrado superar del todo la confusión que en la práctica existía en la delimitación de las funciones entre las Secretarías y los Consejos, en nuestro caso el de Indias. Como afirmaría a finales del siglo XVIII un oficial del Ministerio de Gracia y Justicia, la fijación de las atribuciones del Consejo de Indias era uno de “los puntos más delicados, más espinosos y más expuestos a choques entre los Ministerios de Yndias. Más delicados, por que son sobre la autoridad y facultades del Consejo que en el día 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 a cada uno que amedrentan. Más escabrosos por que se rozan los puntos de las facultades del Consejo con las que los Ministros exercen y han exercido, 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 disfrutaban ó exercen por el beneplácito de S. M. y no están sugetas a reglas”¹⁶.

Puede afirmarse, además, que en lo relativo al gobierno eclesiástico de las Indias, el Consejo conservó un notable protagonismo, como la historiografía no ha dejado de poner de manifiesto¹⁷. En este sentido, el amplio reconocimiento de atribuciones a las Secretarías no debe llevar a concluir que el Consejo quedó apartado de estos asuntos. La atribución de una materia a las Secretarías del Despacho no implicaba la exclusión automática del Consejo, cuya participación en el gobierno eclesiástico siguió siendo determinante, ya fuera a través de la elaboración de consultas, como de la resolución en vía jurisdiccional de los problemas que el gobierno de estas materias planteaba.

se referían tanto a “España” como a Indias. Novísima Recopilación, III, VI, 8; ESCUDERO, José Antonio, *Los orígenes*, cit. (n. 3), p. 234.

¹⁵ Novísima Recopilación, III, VI, 12; ESCUDERO, José Antonio, *Los orígenes*, cit. (n. 3), p. 445.

¹⁶ Archivo General de Indias (AGI), Indiferente General, 885. Hice referencia a este informe en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), 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.

¹⁷ *Vid.*, por ejemplo, el estudio de los expedientes que se formaron para la decisión de cuestiones relativas a la delimitación de la jurisdicción regia y eclesiástica en América, o a la delimitación del Regio Patronato realizado por SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Iglesia y Estado en la América Española* (Pamplona, Eunsa, 1991), pp. 161ss.

Por otra parte, como había sucedido también con los Austrias, en la resolución de algunos asuntos de especial relevancia intervinieron algunas Juntas creadas *ad hoc*. Este fue el caso del Consejo extraordinario de 1768, que impulsó la celebración de los concilios provinciales y la visita a los regulares¹⁸, o la Junta de consejeros de Indias encargada de elaborar el Nuevo Código¹⁹. En efecto, el Consejo no solo hubo de compartir en estos años sus atribuciones con las poderosas Secretarías de Estado y del Despacho, sino también, aunque en mucha menor medida, con la Junta para la elaboración del nuevo Código de Indias, integrada por varios de sus consejeros. Como ha señalado Vallejo, Carlos III concedió a la Junta el poder de consultarle directamente cuando la importancia de los asuntos que tratasen así lo requiriese. Y en efecto, la Junta no solo consultó sobre cuestiones relacionadas con su trabajo c o d i f i c a d o r, sino también sobre otros asuntos relevantes para el gobierno eclesiástico en América, como las informaciones de vida y costumbres para los presentados a arzobispados y obispados de América, o las reglas para la creación de Notarías eclesiásticas y nombramiento de sus titulares²⁰.

Estas facultades reconocidas a la Junta por Carlos III iban en detrimento de la jurisdicción propia del Consejo de Indias, que no pudo dejar de percibirlo de esta manera. Sin embargo, la propia elaboración de un código de leyes de Indias, que no era más que la puesta al día, algo renovada, de la Recopilación de 1680, y la posibilidad de promulgarlo y publicarlo sin que el Consejo diera su parecer constituía una afrenta todavía mayor a la jurisdicción suprema del Consejo sobre las Indias. De hecho, la oposición del Consejo a la publicación de su primer libro sin que previamente fuera examinado por el pleno provocó, junto a otras causas, su no publicación²¹.

III. LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE INDIAS EN MATERIA ECLESIASTICA

Desde su fundación en 1524, había correspondido al Consejo de Indias la Suprema Jurisdicción de los territorios americanos y, por tanto, el conocimiento de los asuntos relacionados con el gobierno de la Iglesia. A través de él, los diferentes monarcas habían ejercido el Patronato Universal sobre la Iglesia en América y los demás derechos que en esta materia la monarquía española fue adquiriendo y consolidando a lo largo de los siglos XVI, XVII, y XVIII. De esta manera, al comenzar el reinado de Carlos III, el Consejo disponía de una larga trayectoria en el gobierno eclesiástico americano, por lo que resulta lógico que muchas de las medidas reformistas se canalizaran a través de él y supusieran en la práctica un incremento de sus atribuciones.

¹⁸ *Vid.* SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), pp. 213-220, y la bibliografía allí citada.

¹⁹ VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1).

²⁰ *Idem*, II, pp. 1449-1451.

²¹ Analiza la posición y argumentación del Consejo de Indias en este asunto TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *La formación y promulgación de las leyes indianas. En torno a una consulta del Consejo de Indias en 1794*, en TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *La ley en la América hispana. Del descubrimiento a la emancipación* (Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992), pp. 147-171. *Vid.* también VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1), II, pp. 1481-1492 y la bibliografía allí citada.

Además, conviene tener en cuenta que el Consejo siguió resolviendo por la vía de justicia o de gobierno, como venía haciendo desde el siglo XVI, numerosos asuntos eclesiásticos que no fueron objeto de discusión ni conflicto entre la Santa Sede y la Corona, ni suponían innovación alguna en este campo. En este sentido, la focalización de los estudios en el avance del regalismo durante el siglo XVIII, y la atención a las novedades introducidas por la Corona en el gobierno eclesiástico, puede hacernos perder de vista todo un vasto campo de actuación del Consejo en materias de gobierno y de justicia que formaban parte de su trabajo ordinario.

No resulta sencillo sintetizar el contenido de los numerosos expedientes que se tramitaban por el Consejo en materia eclesiástica. Un informe de 1812 elaborado en la secretaría del Perú del Consejo de Indias para aclarar sus competencias en este tema, cuya reproducción aquí sería excesiva²², comenzaba relatando el papel de este Supremo Tribunal en el sostenimiento y difusión de la fe católica en América. Así, además de tener la suprema jurisdicción en cuestiones relativas al Patronato, se despachaban en el Consejo, entre otros asuntos, “todos los expedientes sobre erección de Obispos e Iglesias Catedrales, su demarcación y segregación de otras y forma las preces para obtener las correspondientes bulas: se examina en su respectiva sala o en Consejo pleno los expedientes sobre fábricas y adorno de las Iglesias Catedrales: los de las Iglesias parroquiales: división y erección de conventos: fundación de conventos, Colegios de misiones: establecimientos de estas: arreglo de las establecidas: Ordenamientos para los Colegios de Propaganda Fide: colectaciones de misioneros para la alternativa y Misiones de todas las Ordenes Religiosas. Su avio y embarco, dando curso y despachando todo lo relativo a estos puntos: sobre fundación y arreglo de Universidades, Colegios Seminarios, Colegios Mayores, de Yndios e Yndias, demás casas de educación pública, formando, aprobando o reformando sus estatutos y ordenanzas; fundación de Hospitales, y aprobación de los reglamentos y fundación de obras pías, de Hermandades, y Cofradías, aprobando sus constituciones [...]”²³.

²² *Borradores de las atribuciones de la Cámara de Indias y del Consejo formados por don P[edro] T[elmo] I[glesias] para dar en general una idea de ellas con arreglo a las leyes y ordenanzas y la practica, en virtud el encargo del señor don Silvestre Collar para el señor Villamilino de los Consejeros de Estado encargados de formar el reglamento de él.* Cádiz, 4 de marzo de 1812. AGI, Indiferente General, 1057 (en adelante *Borradores*). Reproducido en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), pp. 519-530, por donde cito.

²³ *Ibíd.*, pp. 520-521. La lectura de los inventarios de expedientes del Consejo que se conservan en las diferentes secciones del Archivo General de Indias, sirven para hacerse una idea general de la variedad de asuntos eclesiásticos que se tramitaban por la vía de gobierno. Así, en un inventario de expedientes del Consejo de la Audiencia de Santa Fe, que comprende los años 1760 a 1806 se incluyen los siguientes títulos: 1760. Sobre el estado de las misiones de jesuitas del Orinoco y de Franciscanos en los Llanos y sobre la escolta con que se les ha de socorrer; Sobre embarque y aviamiento de una misión de 60 religiosos jesuitas para la provincia de Santa Fe. 1761. Para consultar la dignidad de Chantre en la Iglesia metropolitana de Santa Fe. 1762. Real Orden con lista de las prebendas vacantes en la Iglesia metropolitana de Santa Fe; Sobre la utilidad de celebrarse en Santa Fe concilio sinodal. 1763. Consulta de varios empleos eclesiásticos. 1764. Sobre el importe anual de la mesada eclesiástica del Reino de Santa fe; Sobre el estado de las Religiones en el Reyno de Santa Fe y sus misiones; De los Padres Domingo Servani y Antonio Meisl de la Compañía de Jesús, sobre permiso para pasar a Roma. 1765.

También se tramitaban por el Consejo la mayor parte de los expedientes relativos a cuestiones económicas, como “diezmos, su cuenta y razón y distribución, aprobando los nombramientos de Contadores, Tesoreros y Colectores; y también los expedientes tocantes a la distribución y arreglo de quotas que deben exigirse a cada obispado en los subsidios eclesiásticos que los Sumos Pontífices han concedido a los Reyes”²⁴.

El volumen de asuntos de gobierno que en la segunda mitad del siglo XVIII se tramitaban por el Consejo, unido a la lentitud propia del *modus operandi* de estos supremos tribunales construido sobre los principios de los procedimientos judiciales, más que sobre las modernas técnicas de gestión política, se traducían en una especie de retraso crónico en la resolución de los expedientes. Así lo reconocía el gobernador del Consejo de Indias en una representación al rey de 13 de octubre de 1792, donde se quejaba del crecido número de expedientes que el Consejo debía tramitar y resolver: “entre el cúmulo de negocios retrasados –afirmaba el gobernador– hay muchísimos no solo de gravedad, sino que exigen prompta determinación”. Entre estos figuraban algunos relacionados con el Patronato como “erecciones de Yglesias catedrales [...] recaudación de diezmos, cuenta y razón que deben llevarse en el manejo de la real hacienda de Yndias, y en el ramo de vacantes maiores y menores, medias annatas y mesadas eclesiásticas y su distribución y aplicación”²⁵.

Desde su reinstauración definitiva por Felipe V, correspondió además a la Cámara de Indias la propuesta de “sujetos para las mitras y prebendas de las Iglesias metropolitanas, Catedrales de Indias y Colegiata de Guadalupe de México”. También se examinaban en la Cámara de Indias “los autores de oposición a las prebendas de oficio, la terna del cabildo y los informes del asistente Real y Vice-Patrono; y proponía al sujeto que contempla más acreedor de la terna”, tal

Sobre el método de cobrarse en Santa Fe el derecho de Mesada Eclesiástica; 1766. Expediente para consultar el arzobispado de Santa Fe. S.M. nombró a D. Francisco de la Riva Mazo. 1769. Sobre concesión de una misión a 40 religiosos dominicos para la provincia de Santa Fe. 1776. Sobre erección de nuevas parroquias. Sobre la fundación de un hospital en la villa de Honda a cargo de los religiosos de San Juan de Dios. 1777. Conflicto entre autoridades: entre el virrey y arzobispo de Santa Fe en cuanto al gobierno del seminario de San Bartolomé. 1778. Expediente sobre conducción de 18 religiosos capuchinos para el establecimiento de un hospicio de misioneros en Santa Fe que substituían a los ex-jesuitas. 1782. Varios expedientes sobre provisión de empleos eclesiásticos y de justicia. Pases de patentes. 1803. Sobre aprobación del establecimiento de un hospital en la villa de San Josef de Cuarta a cargo de los religiosos de San Juan de Dios con exención del 15% de sus fondos; Sobre erección de silla episcopal en la provincia de Antioquia; Provisión y expedición de bulas del arzobispado de Santa Fe a favor de determinadas personas. 1806. Consultas de corregimientos, notaría y escribanías, canonjías. AGI, Santa Fe, 731. Inventario de expedientes del consejo de 1760 a 1827. Cito este inventario en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), pp. 364 ss.

²⁴ *Borradores*, cit. (n. 22), p. 521.

²⁵ AGI, Indiferente General, 860.

y como se lee en el citado informe de 1812²⁶. Se trataba de facultades propias del Patronato ejercido por la Corona sobre la Iglesia en Indias²⁷.

También en el ejercicio de estas funciones, como en tantas otras, el Consejo o la Cámara de Indias concurría con otras autoridades en la Corte. En el caso de la provisión de vacantes eclesiásticas, la propuesta de la Cámara era remitida al Secretario de Estado y del Despacho que recababa el dictamen del confesor del rey, y la presentaba al rey para su designación²⁸.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII estas facultades de la Corona en la provisión de oficios eclesiásticos se ampliaron mediante una real cédula de 4 de agosto de 1790, que tuvo su origen en la Junta del nuevo Código de Indias. En su virtud, se exigía el consentimiento de la Corona en el nombramiento de provisoros por los obispos. La finalidad de la medida, según se deduce del expediente que la originó, era evitar que estas jurisdicciones cayeran en manos de criollos, en detrimento de las expectativas de los europeos, y asegurar al mismo tiempo la fidelidad de los titulares de estas jurisdicciones al rey y la protección de sus derechos. El voto del Consejo fue contrario a esta medida regalista, opuesta al derecho canónico. Además de razones de fondo, relacionadas con los previsibles conflictos que esta medida crearía en América, el Consejo intentaba proteger su jurisdicción frente a las intervenciones de la nueva Junta creada para elaborar el Código de Indias. Según afirmaba, las cédulas y provisiones de España no se podían aplicar en Indias sin haber sido examinadas y aprobadas por el Consejo; exigencia que ahora no se cumplía. Sin embargo, una vez más, el rey decidió a favor de la postura más beneficiosa para sus derechos, es decir, la contenida en la ley aprobada por la Junta del nuevo Código de Indias²⁹.

Con este caso concreto, y con muchos otros que se podrían traer a colación, puede comprobarse el proceso de ampliación del Patronato desde su concesión

²⁶ *Borradores*, cit. (n. 22), p. 527. Además, consultaba sobre las “solicitudes de jubilación o prebendas habiendo servido cuarenta años en un coro o por otras causas consulta sobre renuncia de Mitras y Prebendas, permutas y licencias para venir a España algún prebendado o para salir del distrito de la diócesis. Propone los religiosos que contempla más a propósito para los empleos de los Comisarios de Indias, y para el de Comisario General de la Religión de San Francisco”. *Ibíd.*

²⁷ Estas actuaciones del Consejo quedaban reflejadas en los libros de registros que se conservaban en sus Secretarías. Así, en una relación de 1748 se listaban 26 libros existentes en la Secretaría de Nueva España. Entre ellos figuraba uno (con el número 11) titulado “oficio espiritual”, en el que se sentaban los despachos “executoriales”, así como los “despachos de presentaciones y promociones de los prebendados de todas las Iglesias metropolitanas y Cathedralas de Nueva España”; otro, con el número 12, titulado “Religiones en general”, en que se registraban los despachos correspondientes a las órdenes religiosas “ya sean de Misiones o ya de cualesquiera gracias de fundaciones y otras concesiones”. Por último en el libro número 14, titulado “Despachos de Roma”, se registraban los que se “expiden en aquella Corte para la impetración de Bulas para los Señores Arzobispos y Obispos electos para las Indias y otras suplicas que se hacen a su Santidad”. AGI, Indiferente General, 831.

²⁸ Una exposición detallada de todo el proceso de nombramientos de obispos en Indias, con su fase romana, en VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1), II, pp. 1800-1809.

²⁹ Una exposición detallada de la tramitación de este expediente, en SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), pp. 277-286.

originaria a los reyes de Castilla a comienzos del siglo XVI³⁰. Lo que algunos autores han calificado de abusos del Patronato³¹, en cuanto suponía la incorporación a la Corona de derechos no contemplados originariamente en las concesiones papales, podía interpretarse también, en el contexto de la época, como el resultado de un proceso constante de redefinición de las jurisdicciones eclesiástica y regia; redefinición que se realizaba a partir del amplio arsenal de recursos interpretativos que los fiscales y demás ministros letrados al servicio de la monarquía disponían en una cultura jurídica construida sobre la interpretación, y que tenía como marco de fondo el equilibrio de poder entre la Santa Sede y la Corona existente en cada momento histórico concreto. En este sentido, se puede afirmar que las medidas regalistas adoptadas por la Corona en la segunda mitad del siglo XVIII continuaban un proceso iniciado dos siglos antes.

Los estudios realizados, entre otros, por Sánchez Bella ponen así de manifiesto la confluencia de argumentos de muy diferente tipo, la mayor parte de ellos escasamente originales o rupturistas con la tradición, para defender este proceso de ampliación de la jurisdicción regia³² o para afirmar simplemente la legitimidad del Patronato Regio en el siglo XVIII.

En unos casos se esgrimía la necesidad de unificar las prácticas seguidas en España e Indias, prevista ya en la Recopilación de leyes de Indias, en la medida en que la diversidad de las naciones y territorios lo permitiera³³. Este argumento fue utilizado siempre para extender la jurisdicción regia, no para disminuirla. Había

³⁰ Para una exposición general de esta evolución GARCÍA AÑOVEROS, Jesús María, *La Monarquía y la Iglesia en América* (Madrid, Asociación Francisco López de Gómara, 1990), pp. 67-145.

³¹ Por ejemplo, BARRIENTOS GRANDÓN, Javier, *El gobierno de las Indias* (Madrid, Marcial Pons, 2004), pp. 83-90.

³² Como es sabido a lo largo del siglo XVIII, y especialmente en su segunda mitad, la Corona aprobó una serie de decretos dirigidos a restringir la jurisdicción eclesiástica en asuntos concretos. Así, entre otras medidas, se recortó el derecho de asilo eclesiástico (1773), se extendieron las facultades de las Audiencias para conocer de los recursos de fuerza de los religiosos (1774), se atribuyó a la jurisdicción del rey el conocimiento de los crímenes de sodomía y otros donde los eclesiásticos no pudiesen imponer las penas exigidas por las leyes (1770), de los testamentos de legos donde se instituyera heredero un clérigo o su alma (1781), se prohibió a los jueces eclesiásticos conocer de causas de alimentos, *litis* expensas y restitución de dotes con motivo de la resolución de causas matrimoniales (1787), se prohibió a los eclesiásticos imponer multas, debiendo dar cuenta a las justicias reales a quienes competían los castigos en el fuero externo (1787), se atribuyó a la jurisdicción regia la causas de demandas de principales y réditos de toda clase de capellanías y obras pías cuando fueran dirigidas contra legos y sus bienes (1789), se exigió el consentimiento de la Corona en el nombramiento de provisores por los obispos (1790), etc. *Vid.* SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17) caps. 3 y 7; GARCÍA AÑOVEROS, Jesús María, cit. (n. 30), pp. 126-133; VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1), II, pp. 499-1560.

³³ Recopilación de leyes de Indias, Lib. II, título II, ley 13: "Que las leyes que se hizieren para las Indias, sean lo más conforme que se pudiere a las de estos Reynos. Porque siendo de una Corona los Reynos de Castilla y de las Indias, las leyes y ordenes de gobierno de los unos y de los otros, deben ser lo más semejantes y conformes que ser pueda. Los de nuestro Consejo en las leyes y establecimientos, que para aquellos Estados ordenaren, procuren reducir la forma y manera de el gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los Reynos de Castilla y Leon, en quanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones".

sucedido ya con la extensión del Patronato Universal de Indias a España; ahora se aplicaría en sentido inverso para justificar las medidas adoptadas en materia de asilo o de testamentos³⁴.

En otros casos, cuando la resolución favorable a la causa real lo recomendaba, se apelaba a la distinción de materias espirituales y temporales, frente a la existencia de costumbres inmemoriales o prácticas antiguas. Es el caso, por ejemplo, del voto particular dado por el fiscal del Consejo de Indias, conde de Tepas, en el expediente sobre el conocimiento de causas de alimentos, *litis* expensas y dotes. Justificaba su voto favorable a la jurisdicción regia en contra de la opinión del Consejo en que “el poder concedido por Dios a los Reyes para conocer de todo lo temporal de sus Reinos, no puede ser usurpado, limitado, estrechado, ni restringido por autoridad alguna del mundo”. Para el conde de Tepas, la jurisdicción del rey en esta materia era indudable, pues “falta enteramente la espiritualidad de que pueda conocer y en que pueda fundar a su favor la jurisdicción eclesiástica”³⁵. Fue el caso también del argumento utilizado por los fiscales del Consejo de Castilla en un expediente tramitado a partir de 1781 en el Consejo de Indias relativo a la atribución a la jurisdicción real del conocimiento de los inventarios de los que morían dejando como heredero a un clérigo o a su alma. En este caso, para Campomanes, y otros dos fiscales del Consejo de Castilla, más que acudir a la costumbre para dirimir las disputas de jurisdicción entre el Imperio y el Sacerdocio, resultaba más acertado “atenerse a la materia de que se trata, esto es, si su objeto se dirige a cosas espirituales o a intereses temporales”³⁶.

Sin embargo, este mismo argumento, esto es, la distinción entre asuntos espirituales y temporales, fue utilizado por algunos consejeros de Indias para oponerse a la extensión de la jurisdicción regia. Este fue el caso, por ejemplo, del voto particular de Rafael Antúnez y dos consejeros más para defender que las demandas de principales y réditos de capellanías y obras pías contra vasallos legos y sus bienes debían ventilarse ante los tribunales eclesiásticos, pues su fin era espiritual. Finalmente, la decisión mayoritaria del Consejo se impuso apelando a que “las demandas contra legos sobre réditos de capellanías son profanas [...]”³⁷.

En otras ocasiones, la existencia de una práctica o costumbre inmemorial podía también servir para fundamentar las regalías de la Corona en materia eclesiástica. Fue el caso, por ejemplo, de la reducción del derecho de asilo en Indias por real cédula de 2 de noviembre de 1773. En este caso, al argumento de unificar las prácticas seguidas en España e Indias, se sumaba la existencia en el reino de Valencia de un régimen de asilo muy reducido (que ahora se extendía a Indias, y al resto de España) “desde tiempos muy antiguos, por uso y general costumbre”³⁸.

También la condición de “vicario o delegado pontificio del rey” fue esgrimida en más de una ocasión para fundamentar algunos de sus derechos en materia eclesiástica, sobre todo por el Conde de Tepas, aunque cuando la estrategia elegida

³⁴ SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), p. 190.

³⁵ *Ibíd.*, p. 201.

³⁶ *Ibíd.*, p. 188.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 267-274.

³⁸ *Ibíd.*, p. 170.

era defender la naturaleza temporal de la causa en disputa, la apelación se dirigía a los derechos inherentes de la corona³⁹.

Lógicamente no es posible reproducir aquí el argumentario completo. Basten los ejemplos espigados para poner de manifiesto que, en la mayor parte de los casos, los argumentos utilizados en los expedientes tramitados en el Consejo de Indias que terminaron con la expedición de reales cédulas dirigidas a ampliar la jurisdicción regia a expensas de la eclesiástica, pertenecían a un discurso jurídico en continuidad con la tradición regalista de los siglos XVI y XVII⁴⁰. Es cierto, como ha señalado Sánchez Bella, que a partir del reinado de Carlos III y particularmente de la entrada de Campomanes en 1762 en el Consejo de Castilla y después en el Consejo extraordinario, se produjo una acentuación del regalismo en la política eclesiástica de la monarquía. Pero al mismo tiempo, se advierte en estos años una constante división de opiniones en el Consejo de Indias, donde en muchas ocasiones la mayoría de consejeros se muestra tradicionalista e intenta frenar reformas de carácter regalista. Sin embargo, la influencia de algunos fiscales y consejeros regalistas, como el conde de Tepa, Porlier o Lanz de Casafonda (los tres, miembros de la Junta del Nuevo Código de Indias), unido a la influencia de los poderosos fiscales del consejo de Castilla en unos casos, y al apoyo decidido de los ministros correspondientes, terminaría por hacer triunfar habitualmente las medidas más favorables a la ampliación de las regalías de la Corona⁴¹.

Siguiendo a la mayor parte de los autores se puede afirmar que el regalismo borbónico mantuvo las relaciones entre la Corona y la Santa Sede dentro de las mismas coordenadas de fondo de siglos anteriores. Hubo un cambio de acentos o de formas, si se prefiere. Como ha señalado García Añoveros, la Corona no defendió una doctrina oficial propia sobre el regalismo. Más bien al contrario, en

³⁹ La defensa por el conde de Tepa de la condición del rey de legado nato o vicario apostólico para justificar sus regalías aparece con bastante claridad en las actas de la Junta del Nuevo Código de Indias. Así, con motivo de la ley relativa a la expedición por el rey de cédulas de ruego y encargo a los cabildos para que diesen poder al obispo designado por la Corona, aún antes de su confirmación por el Papa, escribía el conde de Tepa en un voto particular que en caso de reconocer que los cabildos en sede vacante delegaban su jurisdicción al obispo “no habría regalía alguna, como hay en el caso de proceder S.M. con la potestad de la Silla Apostólica, como su legado nato o Vicario Apostólico, cujos títulos, semejantes a los de los Reyes de Sicilia, han defendido nuestros A.A. [autores] fundándose sólidamente en las Bulas de Julio 2º y Alexandro 6º que confieren a nuestros Soveranos un ministerio Apostólico, con las facultades propias de sus legados”. Junta 43 de 18 de febrero de 1782, en VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1), III, pp. 3092-3093.

⁴⁰ Algo similar podría decirse de los argumentos utilizados por la Junta del Nuevo Código de Indias para fundamentar el derecho de Patronato del rey o la aprobación de determinadas leyes reales. Así, la ley 2, título 2, libro I, que reproduce otras anteriores de Felipe II de 1574 y 1575, comenzaba diciendo: “Por cuanto el derecho de Patronato Real de todas las iglesias de Indias Nos pertenece privativamente, así por haberse descubierto y adquirido aquel Nuevo Mundo, como por haberse edificado y dotado a dichas iglesias y monasterios a nuestra costa y de los señores nuestros antecesores, cuyo legítimo título de justicia se autorizó y calificó por Bulas de los Sumos Pontífices expedidas de su propio motu [...]”. *Homenaje al Dr. Muro Orejón* (en adelante *Homenaje*), II, Sevilla, 1979, p. 107.

⁴¹ SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), pp. 39-42.

las declaraciones del rey sobre sus regalías se insiste en las concesiones realizadas por los Papas a partir de bulas, o bien se acude al derecho consuetudinario, pero no a la existencia de regalías mayestáticas⁴². En un plano más teórico, a partir del estudio de los principales autores regalistas del siglo XVIII, Álvarez Alonso ha llegado a conclusiones parecidas, es decir, a la escasa originalidad del regalismo borbónico⁴³.

En el conjunto de la política regia dirigida a ampliar y proteger sus derechos, o lo que la Corona entendía como tales, destacan la introducción y consolidación de una serie de prácticas que, si bien cabe diferenciar del contenido propio del Patronato regio, nacieron ligadas a él, pues fueron creadas para protegerlo. También en ellas el Consejo de Indias tuvo un papel relevante. Nos referimos en concreto a las diferentes instituciones introducidas para controlar la comunicación de las autoridades eclesiásticas americanas con Roma, como el pase regio⁴⁴, la aprobación por parte del Consejo de las actas de los concilios celebrados en América⁴⁵, su mediación en la solicitud de gracias, envío de informes o resolución

⁴² GARCÍA AÑOVEROS, Jesús María, cit. (n. 30), p. 135. En el mismo sentido VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, cit. (n. 1), II, p. 1599.

⁴³ ÁLVAREZ ALONSO, Clara, *La dudosa originalidad del regalismo borbónico*, en IGLESIA FERREIRO, Aquilino (ed.), *Estat, Dret i Societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep M. Gay i Escoda* (Barcelona, Associació Catalana d'Història del Dret "Jaume de Montjuïc", 1996), pp. 169-206. En sentido contrario, el autor que más ha insistido en un cambio de fundamentación de los derechos de la Corona en el ámbito del gobierno espiritual ha sido posiblemente de la Hera. DE LA HERA, Alberto, *El regalismo borbónico en su proyección indiana* (Madrid, Rialp, 1963). Sus tesis —como hemos visto— han sido en buena medida contestadas por los autores que después de él han tratado de estas cuestiones.

⁴⁴ En una consulta de 20 de febrero de 1773, el Consejo se refería, entre las regalías de la Corona cuya protección le estaba encomendada, a la "presentación en él [Consejo de Indias] de todas las Bulas, Breves y dispensaciones de qualquier clase que sean, comprehendiendo aún las de penitenciaria, para que se las dé el pase por el Consejo, sin cuyo requisito, ningún Prelado de aquellos Dominios las pone en ejecución, aunque expresamente les dé su Santidad comisión para ello. AGI, Indiferente General, 824, cit. en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), p. 498. Una lectura actualizada del pase regio en ALBANI, Benedetta, *Nuova luce sulla relazione tra la Sede Apostolica e le Americhe. La pratica de la concessione del "pase regio" ai documenti pontifici destinate alle Indie*, en FERLAN, Claudio (ed.), *Eusebio Francesco Chini e il suo tempo. Una riflessione storica* (Trento, FBK Press, 2012), pp. 83-102. *Vid.* también SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *La retención de bulas en Indias*, en *Historia, Instituciones, Documentos*, 14 (1987), pp. 41-50.

⁴⁵ La celebración de los concilios Provinciales en el reinado de Carlos III, tradicionalmente presentados como expresión máxima del regalismo borbónico, merecerían un trabajo aparte. Como es sabido, la iniciativa no partió del Consejo de Indias. A él solo le correspondió el estudio y aprobación de sus actas. Como se decía en el citado informe de 1812, el Consejo "Ha examinado los Concilios Provinciales, las visitas y reformas generales y particulares de los Regulares y las Actas de todos los Capítulos Provinciales y Guardianales de las Provincias y Misiones de Indias, sin que sus actas, patentes de grados, Catedras y demás puedan tener ejecución ni ser obedecidas sin llevar el pase del Consejo". *Borradores*, cit. (n. 22) p. 521. Sobre el proceso de revisión de estos concilios *vid.* SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), pp. 234-238 y la bibliografía allí citada.

de dudas⁴⁶, o los recursos de fuerza⁴⁷. Se trataba de prácticas heredadas de los siglos de los Austrias que se hallaban ya bastante consolidadas en el siglo XVIII. En este sentido, no fueron un producto del regalismo borbónico ni experimentaron transformaciones sustanciales en este tiempo. Tampoco parece que su eficacia fuera perfecta ni que lograran establecer un muro de incomunicación entre América y la Santa Sede, especialmente en el caso de las órdenes religiosas, cuyos superiores habitaban en Roma⁴⁸.

Hasta donde llega nuestra información, quizá la novedad más digna de resaltar en el siglo XVIII fuera la reafirmación por el rey en 1770 de la obligación que los obispos de Indias tenían de enviar los informes de sus diócesis al Consejo y no directamente a Roma. El origen de la decisión regia fueron las sanciones canónicas impuestas por la Santa Sede a algunos obispos en la década de los setenta por incumplir la obligación de la visita *ad limina* y el correspondiente envío del informe con el estado de su diócesis. Su resolución dio lugar a un expediente iniciado en el Consejo de Indias en 1760⁴⁹. Su lectura reviste particular interés por

⁴⁶ Una real cédula de 21 de noviembre de 1778 prohibió a los súbditos de Indias dirigirse directamente a Roma en solicitud de dispensas, indultos u otras gracias. Toda comunicación debía realizarse a través del Consejo de Indias y sus agentes en la Corte. La medida no era nueva. En 1593 se había ya prohibido consultar dudas a Roma si no era a través del Consejo. SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit., (n. 17), p. 57. En el informe de 1812 sobre las atribuciones del Consejo se dice que éste “Concede licencias para impetrar del Papa Bulas y Breves de cualquier materia que sean las gracias, y así estas como los breves de secularizaciones de religiosos y religiosas deben llevar su pase, sin cuya especial circunstancia esta prevenido a los gefes de America y a los Prelados no tengan eficacia y que las recojan y envíen al Consejo”. *Borradores*, cit. (n. 22), p. 521.

⁴⁷ Los recursos de fuerza (en conocer y proceder, en el modo de conocer y proceder, en no conceder apelación) fueron introducidos en América en el siglo XVI. Encontraban su razón de ser en el derecho inherente al rey de proteger a sus súbditos, legos y clérigos, de cualquier oprobio y abuso que recibirían. Considerados inicialmente como intervenciones extrajudiciales de los tribunales reales para escapar de las censuras de la bula *In Coena Domini*, pasaron a verse ya en el siglo XVIII como recursos extraordinarios de protección propiamente jurisdiccionales, según argumentaba Covarrubias. Lógicamente, su aplicación encontró numerosas resistencias por parte de la Sede Apostólica en la medida en que constituían también un poderoso instrumento de intervención de la jurisdicción del rey en el gobierno interno de la Iglesia. Durante el reinado de Carlos III se dio un paso más en esta dirección, autorizándose en 1774 la admisión de recursos de fuerza en materia de regulares y relacionados con las visitas de sus superiores, prohibidos hasta entonces por la Recopilación de Leyes de Indias (1, 15, 31). *Vid.* LEVAGGI, Abelardo, *Los recursos de fuerza en el derecho indiano*, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 4 (1992), pp. 117-138. En una consulta de 20 de febrero de 1773, el Consejo se refería al conocimiento que tenía de “muchos puntos eclesiásticos de inmunidad, competencias, recursos de fuerza, defensa de la jurisdicción Real, conservación de la Regalía y del Real Patronato [...]”. AGI, Indiferente General 824. *Vid.* esta consulta en GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), pp. 491-501. La cita en p. 495.

⁴⁸ Solo en el caso de los franciscanos se logró el nombramiento de un Comisario general para las Indias con sede en la Corte. Se trataba de un cargo de nombramiento regio, previa consulta de la Cámara de Indias e informe del superior de la orden. GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo*, cit. (n. 10), pp. 234-235.

⁴⁹ Se refiere a este conflicto DE LA HERA, Alberto, cit. (n. 43), pp. 184-187, y lo estudia con detenimiento SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), pp. 62-70. Lo expuesto a continuación es una síntesis de lo desarrollado por este autor.

cuanto permite reconstruir el procedimiento que se seguía en la resolución de estos asuntos y pone de manifiesto, una vez más, la existencia de posturas enfrentadas dentro del Consejo de Indias y entre los diferentes ministros del rey acerca del alcance y fundamentos de las regalías. En este y en otros expedientes a los que ya nos hemos referido, la postura acentuadamente regalista de los fiscales, en sintonía con la defendida por los secretarios de Estado y del Despacho correspondientes (en este caso Roda) contrastaba con la defendida por la mayoría de consejeros de Indias, más cautelosos a la hora de recortar las libertades de la Iglesia y de incurrir en el riesgo de asumir posturas h e t e r o d o x a s . En este caso concreto, el fiscal defendía que los obispos tenían obligación de informar solo al Consejo apelando a la condición de vicario y delegado de la Silla Apostólica que tenía el rey; un título, el de vicario apostólico que el propio Carlos III se había atribuido a sí mismo en una real cédula de 14 de julio de 1765⁵⁰.

El Consejo entendía, por el contrario, que los obispos de Indias debían remitir a Roma el estado de sus iglesias y hacer la visita como todos los demás, lo cual no perjudicaba en modo alguno las regalías ni el patronato. Hubo un voto particular, de Pedro de León y Escandón, favorable a la opinión del fiscal. Para este consejero, no se ofendía a la Santa Sede con la solución propuesta, al reservar a la Sede Apostólica “la decisión de los puntos dogmáticos y sacramentales”. En una línea de argumentación regalista, escribía este consejero que “donde reside V.M. cuando recibe los respectivos obsequios de sus Prelados en las Indias y los informes del estado de sus Iglesias, con el ejercicio y representación de Legado Apostólico, allí reside la Santa Sede aunque no estén los sepulcros de los Santos Apóstoles”⁵¹.

El Consejo se ratificó en su postura, no sin antes levantar una sombra de duda sobre la ortodoxia de las opiniones defendidas por el fiscal y el consejero. En sus escritos –decía el Consejo– “se hallan cláusulas y expresiones que en nuestros Autores no se encuentran, por lo que entiende el Consejo que con presencia de algunos extranjeros de aquellos que los nuestros previenen que sean leídos con cautela, incautamente se formaron”⁵².

⁵⁰Ley que fue incorporada al Nuevo Código de Leyes de Indias, como ley primera del título 2, del libro I. *Homenaje*, cit. (n. 40), p.107. En la real cédula de 14 de julio de 1765, expedida a la Audiencia de la Habana, Carlos III se refería a “la distinguida calidad que por la bula de Alejandro VI me asiste de vicario y delegado de la Silla Apostólica”. En su virtud, –continuaba el monarca– le competía “mi real potestad de intervenir en todo lo concerniente al gobierno espiritual de las Indias, con tanta amplitud, que no sólo me está concedida por la Santa Sede sus veces en lo económico de las dependencias y cosas eclesíásticas, si no también en lo jurisdiccional y contencioso, reservándose sólo la potestad de Orden, de que no son capaces los seculares”. Como apunta Egaña, “la real cédula bebía de las doctrinas de juristas del siglo XVII como Solorzano Pereira y al proclamar como fuente de su potestad vicarial la bula pontificia afirmaba indirectamente la jurisdicción universal del Papa”. DE EGAÑA, Antonio S.I., *La teoría del Regio Vicariato Español en Indias* (Roma, Universitatis Gregoriana, 1958), pp. 256-257. El texto de la cédula lo toma Egaña de GÓMEZ ZAMORA, Matías, *Regio patronato español e indiano* (Madrid, 1897), p. 330.

⁵¹SÁNCHEZ BELLA, Ismael, cit. (n. 17), p. 64.

⁵²Ibíd.

El enfrentamiento abierto de posturas y la gravedad del asunto debió de convencer al rey de la conveniencia de formar una Junta especial para su estudio, integrada por el presidente del Consejo, dos consejeros que no habían participado en la deliberación y el otro fiscal. El dictamen de la Junta fue contraria a la defendida por el Consejo. No solo la remisión de las relaciones a Roma suponía una falta de confianza hacia el rey. Además no podía entenderse que la Santa Sede hubiera permitido durante tanto tiempo la praxis seguida en Indias a menos que “conociendo el Sumo Pontífice que V.M., como su sustituto y Vicario debía entender privativamente acerca de estas materias, dejó de tomar providencia, considerando que esto era peculiar de V.M. a quien por causas tan justas y onerosas, tiene concedido el privilegio de hacer sus veces en todo aquello que no mira a la potestad de Orden ni a la decisión en los puntos dogmáticos y sacramentales”. La última opinión, coincidente con lo expuesto por la Junta, correspondió al ministro Roda⁵³.

El rey se conformó finalmente con la postura más favorable a sus derechos en 1770, ordenando que los obispos remitieran sus informes al Consejo y no a Roma. Y se despacharon a las Indias unas cédulas con fecha de 1 de julio de 1770 con la decisión regia. Además, se comunicó al Papa en 1777, después de recabar informes sobre su conveniencia del ministro en Roma, José Moñino, y del propio Consejo, la resolución adoptada de que los obispos de Indias no estaban obligados a la visita *ad limina*, ni al envío de las relaciones a Roma, por lo que las bulas con censuras por este motivo se retendrían en el Consejo. Sin embargo, consta que Roma siguió imponiendo censuras, pues no admitía la exención de ambas obligaciones⁵⁴. Solo un estudio documental a partir de los fondos de los Archivos Vaticanos y de los existentes en el Archivo General de Indias podrá revelar en qué medida los obispos americanos durante los siglos XVI, XVII y XVIII cumplieron con su obligación de enviar periódicos informes de sus diócesis a Roma, y en qué grado lo hicieron directamente o a través del Consejo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las reformas emprendidas por la dinastía Borbón en el aparato de gobierno de la monarquía implicaron la sustracción de algunas atribuciones al Consejo de Indias, especialmente en cuestiones relacionadas con la guerra, la hacienda, la marina, y el comercio. Sin embargo, se puede afirmar que el Consejo, reforzado cuantitativa y cualitativamente a partir del reinado de Carlos III, siguió ocupando un lugar central en el gobierno de la Iglesia americana. Como había sucedido en siglos anteriores, debió compartir sus atribuciones gubernativas con otras instancias, particularmente con las cambiantes Secretarías de Estado y del Despacho y con las Juntas particulares que para la resolución de cuestiones específicas se siguieron formando a lo largo del siglo XVIII.

La tradicionalmente denominada política regalista borbónica contó también para el avance de la jurisdicción regia en materia eclesiástica con la participación

⁵³ *Ibíd.*, pp. 65-66.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 70.

del Consejo, si bien en muchos casos no fue el Consejo en cuanto tal, sino sus fiscales, ayudados por los votos particulares de algunos consejeros y el apoyo decidido de los ministros del rey, quienes defendieron las posturas más favorables a la reducción de jurisdicción eclesiástica en beneficio de la regia. Con todo, conviene no perder de vista que la mayor parte de los expedientes tramitados por vía de gobierno o de justicia en el Consejo no tuvieron relación alguna con este avance del regalismo, sino con la asistencia tradicional de la Corona a la misión evangelizadora de la Iglesia en América.

Por otra parte, las medidas regalistas adoptadas a través del Consejo no fueron el resultado de una estrategia política previamente diseñada por la Corona en materia eclesiástica, sino de la resolución de problemas concretos que dieron lugar a normas restrictivas de la jurisdicción eclesiástica. El patronato se fue configurando de manera progresiva, como había sucedido en los siglos anteriores, a partir de la resolución de problemas particulares. En un contexto de equilibrio de fuerzas, la monarquía intentó con bastante éxito, a partir de los recursos interpretativos que la cultura jurídica entonces imperante permitía, ampliar el ámbito de sus atribuciones en materia eclesiástica, pero dentro de un orden preexistente que permaneció en buena medida inalterado; un orden donde la Iglesia y la Corona se presentaban como entidades soberanas que se necesitaban mutuamente. En este sentido, cabe destacar el carácter fundamentalmente tradicional de los argumentos esgrimidos en el Consejo de Indias, incluso por los regalistas más acusados, a la hora de resolver los expedientes, muchos de ellos restrictivos de la jurisdicción eclesiástica, que se tramitaron o resolvieron en este supremo tribunal.

Sobre un fondo de acuerdo en cuestiones sustanciales se desarrolló a lo largo de los siglos un juego de definición de ámbitos de competencia. Como sucedió en el último expediente comentado, relativo a la práctica de las visitas *ad limina* y al envío de las relaciones sobre las diócesis, el acuerdo entre Roma y la Corona no siempre se produjo y cada uno de esos poderes siguió actuando en consecuencia. Sin embargo, de la existencia de conflictos o divergencias de pareceres no cabe concluir que la política eclesiástica de Carlos III y Carlos IV se caracterizara por la oposición o el enfrentamiento con Roma. La Corona seguía siendo, a pesar de los aires regalistas que alimentaban algunas de las medidas adoptadas en estos años, el principal aliado de la Santa Sede en el sostenimiento del culto y de la evangelización en América y así lo seguiría siendo hasta la independencia de estos territorios en el primer tercio del siglo XIX.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBANI, Benedetta, *Nuova luce sulla relazione tra la Sede Apostolica e le Americhe. La pratica de la concessione del "pase regio" ai documenti pontifici destinate alle Indie*, en FERLAN, Claudio (ed.), *Eusebio Francesco Chini e il suo tempo. Una riflessione storica* (Trento, FBK Press, 2012), pp. 83-102.
- ÁLVAREZ ALONSO, Clara, *La dudosa originalidad del regalismo borbónico*, en IGLESIA FERREIRÓS, Aquilino (ed.), *Estat, Dret i Societat al segle XVIII. Homenatge al Prof. Josep M. Gay i Escoda* (Barcelona, Associació Catalana d'Història del Dret "Jaume de Montjuïc", 1996), pp. 169-206.

- BARRIENTOS GRANDÓN, Javier, *El gobierno de las Indias* (Madrid, Marcial Pons, 2004).
- BERNARD, Gildas, *Le Secrétariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)* (Genève, École Pratique des Hautes Études, 1972).
- BOURGOING, J. Fr., *Nouveau voyage d'Espagne ou Tableau de l'état actuel de cette Monarchie* (París, 1797), I.
- BURHOLDER, Mark A., *The Council of the Indies in the late Eighteenth Century: a New Perspective*, en *Hispanic American Historical Review*, 56/3 (1976) pp. 404-423.
- BURKHOLDER Mark A.; D. S. CHANDLER, *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808* (México, FCE, 1984).
- DE EGAÑA, Antonio S.I., *La teoría del Regio Vicariato Español en Indias* (Roma, Universitatis Gregoriana, 1958).
- DE LA HERA, Alberto, *El regalismo borbónico en su proyección indiana* (Madrid, Rialp, 1963).
- ESCUADERO, José Antonio, *Los secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)* (Madrid, IEA, 1969).
- ESCUADERO, José Antonio, *Los orígenes del Consejo de Ministros* (Madrid, Edit. Nacional, 1979), I.
- FERNÁNDEZ ALBALADEJO, Pablo, *Fragmentos de monarquía. Trabajos de historia política* (Madrid, Alianza, 1992).
- NAVARRO GARCÍA, Luis, *Hispanoamérica en el siglo XVIII* (Sevilla, Universidad de Sevilla, 2012).
- GARCÍA AÑOEROS, Jesús María, *La monarquía y la Iglesia en América* (Madrid, Asociación Francisco López de Gómara, 1990).
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV* (Pamplona, Eunsa, 1998).
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El Consejo de Indias en la Corte de Felipe V: lógica política y lógica jurídica en el gobierno de América*, en BARRIOS, Feliciano (coord.), *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América Hispánica* (Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004), pp. 167-201.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael D., *El gobierno y suprema jurisdicción del Consejo de Indias en el reinado de Carlos III: apuntes para una revisión historiográfica*, en J. de la Puente Brunke; J. Armando Guevara Gil, *Derecho, Instituciones, y procesos históricos*. XIV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano, Lima, septiembre de 2003 (Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008), I, pp. 471-492.
- GÓMEZ ZAMORA, Matías, *Regio patronato español e indiano* (Madrid, 1897).
- LEVAGGI, Abelardo, *Los recursos de fuerza en el derecho indiano*, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 4 (1992), pp. 117-138.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *La retención de bulas en Indias*, en *Historia, Instituciones, Documentos*, 14 (1987), pp. 41-50.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *Iglesia y Estado en la América Española* (Pamplona, Eunsa, 1991).
- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *La formación y promulgación de las leyes indianas. En torno a una consulta del Consejo de Indias en 1794*, en TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *La ley en la América hispana. Del Descubrimiento a la Emancipación* (Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992), pp. 147-171.
- VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, *La Segunda Carolina. El Nuevo Código de Leyes de las Indias. Sus Juntas Recopiladoras, sus secretarios y el Real Consejo (1776-1820)* (Madrid, BOE, 2016), 3 vols.