

FORMACION DEL ESTADO MODERNO I: EL CONCEPTO DE ESTADO EN LAS LEYES DE INDIAS DURANTE LOS SIGLOS XVI Y XVII

por

Bernardino Bravo Lira

Introducción

Después del descubrimiento se dio a América diversos nombres. Se la llamó, con una denominación geográfica, *insulas ac terras firmas*, como lo hace ya en 1493 el Papa Alejandro VI en las bulas *Inter cetera* o Islas y tierra firme del Mar Océano, como dice Isabel la Católica en su codicilo y lo proclama oficialmente el Requerimiento de Palacios Rubios, así como numerosos otros documentos. También, en sentido geográfico, se llamó a América, Indias occidentales.

Al lado de estas denominaciones geográficas aparecen otras políticas. Se habla de los Reinos de las Indias. Esta expresión es la más general. Junto con la de Indias prevalece sobre las demás. Se emplea en la legislación, en los documentos oficiales, en las monedas y en el lenguaje ordinario desde el siglo XVI hasta el XIX. Incluso, se construye tempranamente la dualidad "Reinos de las Españas y Reinos de las Indias" y abreviadamente, "estos y aquellos reinos". Ya en las primeras monedas acuñadas en Santo Domingo a comienzos del siglo XVI se encuentra la leyenda *Hispaniarum et Indiarum rex*.

Como hace notar García Gallo, las Indias que geográficamente eran tan diversas por su extensión, por sus pobladores y por las culturas de éstos, se consideraron desde el primer momento políticamente una unidad.¹

En consecuencia, "unos mismos organismos actuaron sobre todas ellas, una misma política se aplicó a todas sus regiones y unos mismos principios jurídicos inspiraron las leyes que se daban para las distintas provincias".²

Así, pues, concluye "jurídicamente las Indias constituyen una entidad política con personalidad independiente. Estado de las Indias, en efecto, las designa repetidas veces en su código Juan de Ovando, el famoso reorganizador de la administración indiana. Imperio o Monarquía las califica Solórzano. Y Monarchia indiana es el título que, en 1613, da Juan de Torquemada a su obra sobre el Nuevo Mundo".³

También se habla, en sentido político, de provincias. Pero este nombre es en el fondo equivalente al de reino, puesto que éste se compone o engloba a varias provincias.

Además, se designa a las Indias como Estado. Se habla del Estado

¹ GARCIA GALLO, Alfonso, *La constitución política de las Indias españolas* en Ministerio de Asuntos Exteriores. Escuela diplomática. Curso 1945-1946, Madrid 1946, pp. 11 a 41, ahora en:

El mismo, *Estudios de Historia del Derecho indiano*, Madrid 1972, pp. 489 ss. Ver p. 498.

² *Ibíd.*, p. 499.

³ *Ibíd.*, p. 500.

de las Indias en singular y de Estados de las Indias en plural. Al respecto, la investigación ha considerado sobre todo el famoso Código de Ovando y sus ordenanzas para el Consejo de Indias, promulgadas en 1571.

Pero esta expresión es anterior a Ovando y se emplea también después de él. Se la encuentra ya en 1556 en documentos de la mayor significación, como son los relativos a la abdicación de Carlos V y hay testimonios del uso de ella por lo menos hasta 1636, más de seis décadas después de su muerte.

Antes de ocuparnos de los documentos de 1556, es menester referirse brevemente al empleo de la palabra Estado en Castilla.

El concepto de Estado en Castilla

Como es sabido, en Castilla el uso de la palabra Estado en sentido propiamente político es muy anterior a Maquiavelo. Está atestiguado, por lo menos, desde el siglo XIV.⁴ Se habla de *estado real*, expresión que según Maravall designa "aquella parte de un cuerpo político y de su organización que afecta al príncipe y en que se manifiesta la potestad de éste".⁵

Bajo los Reyes Católicos se habla en los documentos oficiales de *nuestro real estado* y del *real estado* de sus altezas.⁶ Por su parte, autores como el cronista Hernando del Pulgar acuden con frecuencia a esta misma expresión.⁷

Esta acepción persiste bajo Carlos V y aún es posible encontrarla en casos aislados bajo Felipe II.⁸ Así, por ejemplo, en las Cortes de Santiago-La Coruña, celebradas en 1520, el obispo de Badajoz, Ruiz de la Mota, explica en nombre de Carlos V que, pese a sus deseos, el monarca no ha podido visitar estos reinos:

"porque los tiempos han traído necesidades que sin destruición de las cosas de su Estado no puede ser".⁹

Por estas mismas fechas, el término Estado alcanza una destacada significación institucional. Se establece un Consejo de Estado, para el manejo conjunto de las relaciones de toda la monarquía con las potencias extranjeras.¹⁰ Al respecto, comenta García Gallo:

⁴ MARAVALL, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII)*, 2 vols., Madrid 1972, 1 p. 34.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ PULGAR, Fernando de, *Crónica de los Reyes Católicos*, Madrid 1943, pp. 78, 101, 106. Ver también, El mismo, *Claros Varones de Castilla y Letras*, Toledo 1486. En edición Madrid 1775, p. 10.

⁸ *Carta a don Juan de Ayala 1559*, en FERNANDEZ ALVAREZ, Manuel, *Tres embajadores de Felipe II*, p. 241, Madrid, 1949.

⁹ Real Academia de la Historia,

Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla, Madrid 7 vols., 1861-1903, 4, pp. 293-294.

¹⁰ ROMAN, Alberto Yali, *Origen y evolución de la secretaría de Estado y de la secretaría del despacho en Jahrbuch f. Geschichte von Staat. Wirtschaft- und Gesellschaft Lateinamerikas*, 6, Colonia-Viena 1969, pp. 41 y ss. ESCUDE-RO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, 4 vols., Madrid 1969. DE DIOS, Salustiano, *El Consejo de Castilla (1385-1522)*, Madrid 1982, pp. 400-401. BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Madrid 1984.

“En el siglo XVI, cuando España ocupa el primer puesto en la vida internacional y se configura como un Estado que engloba a los diversos reinos, los asuntos de estado, es decir, de la “política” internacional y nacional, cobran tal importancia que se destacan de los demás y exigen un tratamiento independiente”.¹¹

En Castilla la formación del concepto de Estado está ligada a la realidad institucional de la monarquía como un conjunto de reinos, distintos entre sí, pero unidos bajo un mismo monarca. Por Estado y cosas de Estado se entiende lo que se refiere a toda la monarquía y depende, por tanto, del rey, en contraposición a reino y cosas del reino, que son las que le atañen a cada reino en particular.

Así no se habla ya de Estado real o Estado del rey, sino simplemente de Estado, término que designa una realidad objetiva, como dice Maravall: “un cuerpo político organizado y objetivado en un conjunto institucional”.¹² Según García Gallo, por tal se entiende “una organización del poder”.¹³

Esta acepción se encuentra reiteradamente en Maquiavelo, quien, además de la expresión Estado del Príncipe, emplea el término en otros sentidos.¹⁴

En el célebre pasaje con que se abre el capítulo I de *El Príncipe*, afirma:

“Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son Repúblicas o Principados”.¹⁵

En este texto, el Estado es lo que está bajo el gobierno de un príncipe o de una oligarquía. Comprende, pues, territorio, población y poder dotado de imperio, esto es, de fuerza coercitiva.

Esta misma significación es la que da Maquiavelo a la voz Estado, cuando habla de Estados hereditarios o de otras formas de adquisición de ellos por un príncipe.¹⁶ Lo que se transmite u obtiene en estos casos no es una mera organización de poder, sino el territorio, la población y el poder de regirlos.

Esta segunda acepción también se conoce en Castilla, en los medios áulicos que rodean a Carlos V. Así lo muestran las *Instrucciones* que el emperador dio a su hijo el Príncipe Felipe en 1548. Allí se habla de reinos, estados y señoríos; una enumeración que aparece con frecuencia en los documentos de la época:

“debeis tener siempre muy encomendada y en la memoria la observancia, defensa y aumento de nuestra Santa Fe católica general-

¹¹ GARCIA GALLO, Alfonso, *Cuestiones y problemas de la historia de la administración española* en I Symposium de Historia de la Administración, Actas, Madrid 1970, pp. 39 ss. La cita, p. 52.

¹² MARAVALL, nota 4, 1, p. 34.

¹³ GARCIA GALLO, Alfonso, *Manual de Historia del Derecho español*, 2 vols., Madrid 1959-62, cito 9ª edición 1982, 1, 1243, p. 700.

¹⁴ Sobre las acepciones de la palabra Estado en Maquiavelo, Weinacht, Paul-Ludwig, *Der Staat Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von Anfangen bis in 19 Jahrhundert*. Berlín 1968 esp. p. 62 con bibliografía.

¹⁵ MACHIABELLO, Nicolo, *Il Principe*, Roma 1532, 1, 1.

¹⁶ Id., 3.

mente y en particular en todos los reinos, estados y señoríos que de mí heredares".¹⁷

Aquí, el vocablo Estado aparece en el mismo contexto de transmisión al sucesor de Maquiavelo y en una acepción sensiblemente idéntica. La observancia, defensa y aumento de la Fe no pueden referirse a un Estado concebido como una mera organización del poder, distinta de la comunidad organizada, que quede al margen de ella. Los Estados de que se habla en este y otros pasajes de la *Instrucción*, dentro de una misma enumeración que incluye a los reinos y señoríos, están formados, como los reinos, por una comunidad políticamente organizada, esto es, asentada sobre un territorio y regida por un poder temporal que no reconoce superior en su género. Al hablar de ellos se alude, pues, a estos tres elementos: territorio, población y poder.

Estados de las Indias

Ocho años más tarde se comunicó oficialmente a las Indias la abdicación del mismo Carlos V, en el que pasó a ser Felipe II, por real cédula de 16 de enero de 1556. En la parte substancial dicho documento reza:

"...acorde como de primero lo tenía determinado, renunciarle y darle y traspasarle (a su hijo Felipe) desde luego, como lo he hecho, los reinos y señoríos y estados de la Corona de Castilla y León y lo a ella anexo y dependiente, en que se incluyen estos estados de las Indias..."¹⁸

En este texto entran en juego dos elementos diversos: los reinos, señoríos y Estados, por una parte, y, por la otra, la Corona de Castilla y León.

Por reino se entiende, según García Gallo, la "forma en que se organiza políticamente la comunidad".¹⁹ El término señorío tiene un contenido muy amplio. En este caso se refiere a algo inferior al reino. En el siglo XVI el señorío forma parte de un todo mayor, que es el reino. Por tanto, no es propiamente una comunidad política, sino una comunidad subordinada, cuyo gobernante reconoce un superior en lo temporal.

El Estado figura aquí como un tercer elemento, al parecer distinto del reino y del señorío, pero con una cierta analogía que justifique su presencia dentro de la enumeración. Debe haber, pues, alguna razón común a los tres términos.

En cuanto a la corona, es una institución superior a los reinos, señoríos y estados.²⁰ A ella pueden pertenecer varios reinos y bajo formas diversas. Aquí se precisa que los Estados de las Indias están incorporados a la corona como algo anexo y dependiente de ella. Es decir, constituyen reinos unidos.

¹⁷ Instrucción del emperador Carlos V al príncipe don Felipe, 18 enero 1548, en LA IGLESIA y AÜSET, *Estudios históricos*, 3 vols., Madrid 1918, 1, pp. 93 ss. La cita, p. 93.

¹⁸ ENCINAS, Diego de, *Cedulario*

indiano, 4 vols., Madrid 1596, hay edición facsimilar de GARCIA GALLO, Alfonso, 4 vols., Madrid 1945, 2 p. 35.

¹⁹ GARCIA GALLO, nota 13, 1, pp. 699-700.

²⁰ Id., pp. 682 y ss.

Este concepto de reinos unidos entre sí se contrapone al de reinos separados. De ambos había ejemplo en la Corona de Castilla. Mientras Castilla y León son reinos unidos, Navarra es un reino separado.²¹ Los reinos unidos se fusionan entre sí, de suerte que constituyen en conjunto un solo todo principal. En consecuencia, los vasallos de estos reinos tienen una misma naturaleza, es decir, no son extranjeros en los otros reinos. De ahí, también, que el gobierno y el derecho sean los mismos para los reinos unidos, salvo en lo que se refiere al derecho local.

En cambio, los reinos separados se yuxtaponen entre sí. No tienen en común más que el monarca y, por tanto, los vasallos de cada uno de ellos tienen una naturaleza distinta y cada uno de ellos tiene un gobierno y un derecho propios.²²

Aquí se dice que la Corona de Castilla y León se compone de reinos, señoríos y Estados, pero a propósito de las Indias se habla sólo de Estados.

Elementos del Estado

Es interesante comparar el texto con la pragmática de la misma fecha sobre abdicación de Carlos V. En esta última se emplea también el vocablo Estado, siempre en plural y casi siempre dentro de la frase "reinos, señoríos y estados". Sólo en un pasaje se distingue entre "el reino de Nápoles y estados de Milán" que habían sido cedidos por Carlos V a Felipe II con anterioridad.²³ Estrictamente hablando, Milán era un ducado y no un reino, pero al igual que Nápoles, constituía una unidad políticamente independiente, que existe por sí misma y no forma parte de otra mayor. O sea, los Estados de que aquí se habla pueden ser lo mismo reinos que ducados, principados, etc.

Pero el alcance que en los textos examinados se da a las expresiones Estados de Milán y Estados de las Indias se percibe mejor, si se considera el contexto en que se emplean. Este es el de la sucesión.

En este sentido, el término Estados es inequívoco. Sirve para designar lo que se traspaasa al sucesor en virtud de la cesión o abdicación. Esto no puede ser una mera "organización de poder al margen de los reinos"²⁴ creada por el monarca. No se entiende aquí el Estado como institución o conjunto de instituciones de que se sirve el gobernante para regir una comunidad humana. Es más que eso. Incluye, aparte de la organización política, a la propia comunidad organizada y al territorio en que ella se encuentra establecida.

Por Estado se entiende aquí pues algo semejante a lo que Maravall ha descrito como "una organización jurídicamente establecida, objetiva y duradera, con un poder supremo independiente de cualquier otro, ejerciéndose sobre un grupo determinado y diferenciado, para la con-

²¹ SALCEDO IZU, Joaquín José, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona 1964.

²² *Ibíd.*, SANCHEZ-BELLA, Ismael, *Los reinos en la historia moderna de España*, Madrid 1956.

²³ SANDOVAL, Prudencio de, *Historia de la vida y hechos del emperador Carlos V*, Madrid 1847-49, 1, 32, 38.

²⁴ GARCIA GALLO, nota 13, p. 752.

secución de unos fines de orden natural".²⁵ Es decir, el Estado comprende varios elementos: no sólo una organización de gobierno independiente de todo otro poder superior en lo temporal, sino también un territorio y una población. Todo esto es lo que se transfiere al sucesor en el acto de la abdicación.

Estados, reinos y señoríos

Aquí parece divisarse una razón común que subyace a la enumeración de reinos, señoríos y Estados. Todos se refieren al gobierno de una comunidad humana. En el reino y en el Estado, este gobierno no reconoce superior en lo temporal, como lo hacen en el señorío. La diferencia entre el reino y el Estado es más difícil de precisar. Desde luego, el término Estado es más genérico, puesto que si bien todos los reinos son Estados, hay Estados que no son reinos, como el ducado de Milán y tantos otros.

Así lo corrobora otro texto similar a los anteriores.

Las mismas palabras de la real cédula de 16 de enero de 1556 se repiten en otra del día siguiente que ordena alzar pendones y hacer el juramento de rigor por el nuevo rey don Felipe II: "con las demás solemnidades que se requieren y acostumbran" y mudar el título real en las provisiones y despachos de las audiencias.²⁶ Por Campos Harriet sabemos que en Chile la jura de Felipe II se hizo en enero de 1558.²⁷

"Por carta que el rey mi señor os escribió vereis la determinación y resolución que ha tomado en renunciar, ceder y traspasar en mí los Reynos y señoríos de la Corona de Castilla y León y lo anexo y dependiente a ellos, en que se incluyen esos Estados de las Indias..."²⁸

Cabe observar que en este documento no se habla de Estados de la corona de Castilla y León, sino sólo de reinos y señoríos. De modo que únicamente a las Indias se las llama Estados. Esto confirma que el concepto de Estado incluye, además del de poder, los de comunidad y territorio, porque, como se vio, eso es lo que se transmite en caso de abdicación.

Ovando y los Estados de las Indias

Con estos antecedentes podemos examinar el empleo del vocablo Estado por Juan de Ovando, quince años después de la abdicación de Carlos V. Es un momento particularmente decisivo dentro de la historia del derecho indiano, porque representa el paso de la época fundacional, con sus ensayos y vacilaciones, a la época de consolidación, en la que se lle-

²⁵ MARAVALL, José Antonio, *Teoría española del Estado en el siglo XVII*, Madrid 1944, p. 89.

²⁶ ENCINAS, nota 17, 1, pp. 35-36.

²⁷ CAMPOS HARRIET, Fernando,

Don García Hurtado de Mendoza en la Historia Americana, Santiago 1969, pp. 77 y ss.

²⁸ Ver nota 25.

va a cabo el inmenso trabajo de decantar y estabilizar las soluciones jurídicas surgidas hasta entonces.

La figura clave es entonces Juan de Ovando, quien da un nuevo contenido al concepto de Estado en Indias, más rico y concreto que el que tenía en Castilla.

Desde 1566 hasta 1571 realiza Ovando una visita del Consejo de Indias.²⁹ En su consulta al rey de 1571, Ovando llega, entre otras, a la conclusión de que:

“ni en el Consejo ni en las Indias se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan aquellos estados”.³⁰

La palabra Estados en plural no se refiere sólo a los órganos de gobierno, porque las leyes no sólo están destinadas a ellos, sino primordialmente a la generalidad de la población, o si se quiere, a la comunidad o república en el sentido de comunidad políticamente organizada. O sea, aquí también el término Estado incluye a la organización política y a la propia comunidad organizada.

Pero Ovando emplea también la voz Estado en singular referida a las Indias. Así, se la encuentra nada menos que en el título I del Libro II de su proyectada recopilación de leyes de Indias. Lo denomina: “De la gobernación y estado temporal”.³¹

La expresión gobernación temporal es clara, porque es bastante usual y porque en esta obra se contraponen al título del Libro I: “De la gobernación espiritual de las Indias”.³²

En este contexto, el sentido de la palabra Estado no es inequívoco. Parece complementarla la idea de gobernación temporal. En todo caso, se refiere al gobierno temporal de las Indias, consideradas como una o más comunidades políticas.

Pero es en las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, obra de Ovando, donde el concepto de Estado cobra nuevas dimensiones que lo diferencian claramente de la noción del mismo imperante en Castilla. Allí se utiliza siete veces la voz Estado, tres en singular y cuatro en plural.

Poder y comunidad

Por primera vez se habla del Estado de las Indias en la ordenanza 3. Allí se encarga al Consejo:

²⁹ JIMENEZ de la ESPADA, M. *El Código Ovandino*. Madrid 1891. Proyecto de Código de Ovando en MAURTUA, Víctor, *Antecedentes de la Recopilación de Indias*, Madrid 1906, pp. 19 a 181. SCHAFER, Ernesto, *El Consejo real y supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vols., Sevilla 1935, 1, pp. 129 ss. De la PENA CAMARA, José, *Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vols., Sevilla 1935, 1, pp. 129 ss. De la PENA CAMARA, José, *Nuevos datos sobre la visita de Juan de Ovando al Consejo de Indias 1567-1568*, en *Anuario de Historia de Derecho Español* 12, Madrid 1935. El mismo. *La Copulata de*

Leyes de Indias y las ordenanzas ovandinas en Revista de Indias 6, Madrid 1941. El mismo, *Las redacciones del Libro de la Gobernación espiritual y la Junta de Indias de 1568*, *Ibid.* 5, Madrid 1941. MANZANO, Juan, *Historia de las recopilaciones de Indias*, 2 vols., Madrid 1950-56. GARCIA GALLO, Alfonso, *Génesis y desarrollo del derecho indiano*, en *Atlántida* 2, 1964, pp. 339-859, ahora en El mismo, *Estudios...* nota 1, pp. 123 ss. Ver pp. 139 ss.

³⁰ SCHAFER, nota 28, 129.

³¹ MAURTUA, nota 28.

³² *Ibid.*

“tener hecha siempre descripción y averiguación cumplida y cierta de todas las cosas del Estado de las Indias”.³³

Dichas cosas abarcan todo lo que cae o puede caer bajo gobernación o disposición de ley. Textualmente se dice que son:

“así de la tierra como de la mar, naturales y morales, perpetuas y temporales, eclesiásticas y seglares, pasadas y presentes y que por tiempo serán, sobre que puede caer gobernación o disposición de ley.”

Este es, sin duda, el texto más expresivo. Son cosas del Estado todas las que pueden ser objeto de gobierno y legislación. Se caracteriza, pues, al Estado con gran precisión. A él le pertenece todo lo relativo al gobierno y a la legislación de una comunidad, puesto que la comunidad es el destinatario primordial tanto de lo uno como de lo otro. En consecuencia, el Estado de las Indias aparece aquí como la organización política de una comunidad humana bajo un gobierno propio que no reconoce superior en lo temporal. No se menciona directamente el territorio, pero a ello se refiere la ordenanza siguiente.

Territorio e instituciones

Ella trata de la división y organización temporal y espiritual del Estado de las Indias. Se refiere primariamente al territorio de ese Estado y secundariamente a la ordenación política y eclesiástica del Estado mismo.

A manera de exordio dice:

“Porque tantas y tan grandes tierras, islas y provincias se pueden con más claridad y distinción percibir y entender de los que tuvieron cargo de gobernarlas”.

Luego pasa a la parte dispositiva:

“mandamos a los de nuestro consejo de Indias, que siempre tengan cuidado de dividir y partir todo el estado de las Indias, descubierto y que por tiempo se descubriere. . .”

El Estado de Indias tiene, pues, una base territorial, formada por las islas y tierra firme que han sido descubiertas o lo serán en el futuro.

Dentro de este ámbito territorial se ha de implantar un conjunto de instituciones, que, como enseguida se detalla, son de dos órdenes, temporal y espiritual.

Así, continúa diciendo que la dicha división y partición del Estado de las Indias deberá ser:

³³ *Ordenanzas reales del Consejo de las Indias*, Madrid 1585, reproducción

facsimilar en *Anuario de Estudios Americanos* 14, Sevilla 1957, pp. 367 ss.

“para lo temporal en Virreynos, Provincias de Audiencias y chancillerías reales y provincias de oficiales de la hacienda real, adelantamientos, gobernaciones, alcaldías mayores, corregimientos, alcaldías ordinarias y de hermandad, concejos de Españoles y de Indios”.

En cuanto a lo espiritual, consulta una compleja división eclesiástica que abarca no sólo las instituciones diocesanas, sino también los institutos religiosos:

“y para lo espiritual en Arzobispados y obispados sufragáneos, abadías, arciprestazgos, parroquias y diezmerías, provincias de las órdenes religiosas”.

Ahora bien, se ha de procurar que estas dos divisiones: política y eclesiástica guarden correspondencia entre sí y hasta cierto punto se superpongan. Por eso, para terminar se señala como criterio para trazar la división política eclesiástica:

“teniendo siempre intento a que la división para lo temporal se vaya conformando cuanto se refiere a lo espiritual, los Arzobispados y provincias de las religiones con los distritos de las Audiencias, los obispados con las gobernaciones y alcaldías mayores y los arciprestazgos con los corregimientos, y los curatos con las alcaldías ordinarias”.

Tenemos aquí descrita la arquitectura del Estado de las Indias. En él se distinguen las instituciones para lo temporal de las para lo espiritual. Entre las primeras las hay de gobierno, justicia, hacienda y regimiento local. Entre las eclesiásticas las hay seculares y religiosas. Cada una tiene un ámbito territorial propio.

El Estado no es una abstracción, sino que consta de elementos territoriales e institucionales perfectamente tangibles.

La última mención del Estado de las Indias en singular se contiene en la ordenanza 36. Se refiere a la conservación de los documentos:

“Porque los papeles del estado de las Indias no se pierdan y en el consejo se pueda ver lo que contienen, siempre que convenga, mandamos que en el consejo haya un libro grande encuadernado, en el que se pongan todos los traslados autorizados...”

De este pasaje, tomado aisladamente, no se puede colegir nada sobre el alcance de la palabra Estado. Pero tampoco hay indicio de que sea distinta de las dos anteriores.

Pasemos al examen de los casos en que se emplea la expresión Estado en plural.

Comunidad políticamente organizada

La ordenanza I habla del objeto del Consejo de Indias y dice que le toca entender de las cosas del servicio de Dios y del *bien* de esos Estados:

“entendiendo bien la obligación y cargo que con ellos (los bienes y mercedes recibidos de Dios) se nos impone, procuramos de nuestra parte (después del favor divino) poner medios convenientes para que tan grandes Reinos y señoríos, sean regidos y gobernados como conviene. Y pues en las cosas del servicio de Dios y bien de esos estados, se provea con mayor acuerdo, deliberación y consejo, establecemos y ordenamos que siempre en nuestra corte residan acerca de nos en nuestro consejo de Indias, un presidente del y los consejeros letrados...”

La expresión “bien de esos estados” es muy clara. Designa uno de los fines del gobierno. El otro es el servicio de Dios. Por tanto, aquí “bien de esos Estados” equivale a bien común, lo que las Partidas llaman procomunal. En consecuencia, dentro del concepto de Estado se incluye la comunidad organizada políticamente.

El monarca y el Estado

Aparte de la ordenanza 5, que no ofrece mayor dificultad, la siguiente mención de la voz Estados se encuentra en la ordenanza 7. Se refiere a la vigilancia y cuidado que han de poner los del Consejo de Indias en la elección de las personas a quienes se les nombre ministros de la Justicia.

Dice:

“como Rey y señor que somos de las Indias, nos tenemos muy encargado de mantener y conservar en toda igualdad y justicia aquellos reinos y estados”.

Se dice aquí que las Indias son o están constituidas por reinos y Estados. El alcance de estos dos términos es el que hemos visto antes. Se limita a considerar que, además de los reinos, hay en Indias Estados que no son reinos, como en Europa el ducado de Milán.

Pero lo que aclara el sentido que se da aquí a la palabra Estado es la referencia a la igualdad y la justicia. El rey como rector de la comunidad ordena que ella sea mantenida en igualdad y justicia. Estado se refiere aquí, pues, a la comunidad políticamente organizada bajo el poder del monarca.

Estados y reinos

La ordenanza 14 sienta un criterio fundamental para la legislación y gobierno de las Indias. Señala que se debe procurar que ellos sean lo más conforme que ser pueda con los de Castilla, habida cuenta de la diversidad de tierras y naciones:

“Siendo de una corona los reinos de Castilla y de las Indias: las leyes y manera de gobierno de los unos y los otros debe ser lo más semejante y conforme que ser pueda; los de nuestro consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaren pro-

curen reducir la forma y manera de gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y de León, en cuanto hubiere lugar y se sufriere por la diversidad y diferencia de tierras y naciones”.

Aquí nos encontramos de nuevo con los conceptos de corona y de reinos y Estados. Se aplica a los Estados de Indias el estatuto jurídico de reinos unidos como Castilla y León. De ahí que se prescriba que en las leyes y establecimientos que se hagan para estos Estados de las Indias se procure reducir la forma y manera de su gobierno al estilo y orden de los reinos de Castilla.

Así, pues, las Indias tienen como Estados una forma y manera propias de gobierno. Tienen también leyes e instituciones propias. Pero todo esto —gobierno, leyes e instituciones— no tiene en sí mismo la razón de ser. Está en función de una comunidad humana organizada políticamente bajo un poder temporal que no reconoce superior en su género.

De esta suerte, cobra todo su sentido la relación entre reinos y Estados, entre reinos de Castilla y León y Estados de las Indias. Si se puede asemejar la forma y manera de gobierno de unos y otros, como lo exige su pertenencia a una misma corona en calidad de reinos unidos, es porque Estados y reinos son en cierto modo términos análogos.

Otras menciones

Finalmente, la ordenanza 86 se ocupa de:

“la guarda y conservación de los papeles y escrituras tocantes a los estados y reynos de las Indias, por ser instrumento y medio sin el cual las cosas de ellas no pueden ser bien entendidas ni tratadas”.

Aparece una vez más la dualidad Estados y reinos, en términos equivalentes a los que se han analizado.

Todavía hay otro texto un poco posterior, que también proviene de Ovando, en el que se habla del Estado de las Indias. Es la real cédula general de 1º de junio de 1574 sobre la presentación de los arzobispados, obispados y prebendas, beneficios y doctrinas de Indias. En ella se menciona varias veces que:

“el derecho de patronazgo eclesiástico nos pertenece en todo el estado de las Indias”.³⁴

Aquí, como resulta del contexto, la palabra Estado tiene un sentido geográfico e institucional, como en la ordenanza 4 del Consejo de Indias, que también se refiere a las instituciones eclesiásticas.

³⁴ *Real cédula de 1º de junio de 1574*, en ENCINAS nota 18, 1, pp. 83 ss.

El Estado de las Indias bajo Felipe III

En la legislación indiana del siglo XVII no varía el contenido de la palabra Estado. Una revisión del *Cedulario de Encinas* y de la *Recopilación de Leyes de Indias*³⁵ revela que la mención del Estado de las Indias es rara en el siglo comprendido entre 1580 y 1680. Pero en las *Ordenanzas del Consejo de Indias* de 1636³⁶ y en la *Recopilación* se reproducen las referencias que hemos examinado y otras posteriores de las que pasamos a ocuparnos.

De ellas, unas provienen del reinado de Felipe III y otras del de Felipe IV.

Felipe III dividió en 1604 los asuntos de Indias entre dos Secretarior del Consejo. A uno le correspondían los tocantes a los reinos y provincias del Perú, Chile Tierra Firme y Nuevo Reino de Granada y al otro los tocantes a las provincias de la Nueva España, Guatemala, Filipinas, Nueva Galicia e Isla Española. La competencia de cada uno de ellos comprendía:

“todos los negocios y materias tocantes al Estado, gobierno, Gracia, Hacienda y Guerra y otros cualesquiera, así eclesiásticos como seculares, que no fueren pleitos de justicia entre partes, visitas, ni residencias”.³⁷

Esta disposición pasó a las *Ordenanzas del Consejo de Indias* de 1636 bajo el número 115 y a la *Recopilación* de 1680. Aquí nos encontramos con una acepción del término Estado que no es nueva, pues se conocía en Castilla, pero de cuya aplicación en Indias no teníamos noticia. Se designa con este vocablo a un ramo o rubro dentro de la gobernación análogo, pero distinto, a los de gobierno en sentido estricto, gracia, hacienda y guerra.

Esta división coincide con la que García Gallo ha reconocido como característica de España “durante toda la Edad Moderna, en negocios de estado, justicia, gobernación, hacienda y guerra”.³⁸ Se observará que en la disposición de Felipe III se habla de gracia en lugar de justicia. Ello se debe a que en el mismo texto se distinguen los asuntos de justicia entre partes de los demás asuntos de justicia, que se agrupan bajo el nombre de gracia.

Así, pues, aquí estamos ante un rubro de materias que competen al Consejo de Indias. Ya en 1595 se había mandado a los virreyes y audiencias que informaran por separado las materias de gobierno, justicia, hacienda y guerra.³⁹ No se mencionan las de Estado, porque ésas no son de competencia de instituciones con sede en América, sino del Consejo de Indias, con sede en la capital de la monarquía.

Estos negocios de Estado de Indias son distintos de los que competen al Consejo de Estado. No se refieren tanto a la política exterior de la monarquía como a la política interna de los reinos de Indias. Por

³⁵ *Ordenanzas del Consejo Real de las Indias nuevamente recopiladas y por el rey Don Felipe cuarto N.S. para su gobierno establecidas. Año de 1636.*

³⁶ *Recopilación de Leyes de los reinos de las Indias*, Madrid 1681.

³⁷ *Ordenanzas*, Valladolid 31 de diciembre de 1604, caps. 3 y 4. Recogida en las *Ordenanzas* nota 34, 115 y en la *Recopilación* nota 35, 2, 6, 2.

³⁸ GARCÍA GALLO, nota 11, p. 53.

³⁹ ENCINAS, nota 17, 2, pp. 314-315.

otra parte, estas materias de Estado son también distintas del gobierno de cada parte de las Indias que corresponde, de una u otra forma, a los virreyes o gobernadores y a las audiencias. En consecuencia, aquí el rubro asuntos de Estado parece comprender la política general o gobierno supremo de las Indias a cargo del rey y de su Consejo de Indias.

El Estado de las Indias bajo Felipe IV

Por decreto de 14 de agosto de 1627, Felipe IV encargó al Consejo de Indias que castigara severamente las vejaciones o abusos que se cometieran en el ejercicio de los oficios de las Indias:

“Encargamos a los de nuestro Consejo de las Indias que si los Ministros de Justicia y los demás sujetos al dicho Consejo, en los Reinos y Estados que gobiernan cometieren cosas indebidas en la administración de sus oficios y hicieren vejaciones y agravios a los súbditos, los castiguen severamente porque sería cosa muy desdichada si a Nos y a los del dicho nuestro Consejo se nos pudiesen imputar las culpas que éstos cometieren, porque no las remediásemos, pudiéndolo hacer”.⁴⁰

Esta disposición se recogió nueve años después en las Ordenanzas del Consejo de Indias.⁴¹ Aquí el uso de la palabra Estado, junto a la de Reinos, para designar lo que está bajo el gobierno del Consejo de Indias, es similar al que se hace en las Ordenanzas del Consejo de 1571, especialmente a la ordenanza 7. Al igual que allí designa a la comunidad políticamente organizada bajo el poder del monarca.

También es de Felipe IV un texto bastante sorprendente, la ordenanza 163 de las del Consejo de Indias de 1636. Allí se dispone que los libros, bulas y papeles tocantes al Estado y Corona de las Indias, de los que se pudiese prescindir se archiven en Simancas:

“Mandamos que todos los Libros, Bulas y Breves y otras escrituras tocantes al Estado y corona de las Indias, que en el Consejo de ellas y en la Casa de Contratación de Sevilla se pudiesen examinar y no fueren menester los originales, se vayan enviando al archivo de Simancas...”⁴²

Este es el único texto que conocemos donde se habla de Estado y Corona de las Indias. La mención del Estado de las Indias no tiene nada de particular. Es análoga a la de la ordenanza 36 de las de 1571. Como ella, por sí sola, no da pie para deducir nada sobre el alcance de la palabra Estado. Pero tampoco hay antecedentes de que sea distinto del que tiene en otros pasajes de las ordenanzas.

En cambio, la referencia a la Corona de las Indias es insólita. Siempre se habla de la Corona de Castilla, a la cual pertenecen los Estados de las Indias. Pero de esta mención aislada no puede colegirse nada

⁴⁰ Ordenanzas nota 35, 40 y Recopilación nota 36, 2, 2, 40.

⁴¹ Ver nota anterior.

⁴² Ordenanzas nota 34, 163 y Recopilación 2, 6, 50.

sobre su significado. Por otra parte, a pesar de su incongruencia, esta disposición fue recogida en la Recopilación de 1680.⁴³

Conclusión

El Estado de que hablan las leyes de Indias a partir de 1556 es el mismo que se conocía en Castilla por lo menos desde la primera mitad del siglo XVI.

Pero, a partir de Ovando este concepto de Estado aplicado a Indias experimenta un notable desarrollo. Se enriquece su contenido, que comprende múltiples facetas, muy precisas y concretas. Como éstas no aparecen todavía en Castilla, se puede decir que el Estado de las Indias deja atrás en muchos aspectos al Estado de Castilla.

Así tenemos que todavía a principios del siglo XVII Covarrubias define al Estado en su *Tesoro de la lengua castellana*, diciendo que este término "se toma por el gobierno de la persona real y de su reino para su conservación, reputación y aumento".⁴⁴ Añade que por materias de Estado se entiende "todo lo que pertenece a dicho gobierno...".⁴⁵

En esta definición hay ciertas resonancias de Maquiavelo. Pero, a diferencia del florentino, no se considera en ella directamente ni a la comunidad ni al territorio. No obstante la palabra reino alude implícitamente a ambas cosas: a la comunidad regida por el poder o sujeta al gobierno y al territorio donde se ejerce ese poder o gobierno.

El concepto de Estado de las leyes de Indias es mucho más concreto y enjundioso.

En la mayoría de los textos examinados se combinan tres elementos: el poder, la comunidad y el territorio. Así sucede primero en las leyes relativas a la abdicación de Carlos V; luego, en la consulta de Ovando al rey sobre el Consejo de Indias de 1571, así como en las ordenanzas 1 y 7 de 1571 y, también, en el decreto de 14 de agosto de 1627.

De su lado, la ordenanza 14 deja ver claramente el enlace entre esos elementos. Se dice allí que los Estados de las Indias tienen leyes y establecimientos propios y forma y manera de gobierno también propia. Todo esto se refiere implícitamente a la comunidad que es la destinataria de esas leyes, instituciones y gobierno.

Lo mismo muestra la ordenanza 3, al señalar como cosas del Estado de las Indias lo que puede ser objeto de gobierno y legislación. Pero, además, brinda una excelente caracterización del Estado de las Indias al señalar abiertamente que lo primario en él es la organización política de la comunidad.

Por otra parte la ordenanza 4 ofrece una descripción de la arquitectura del Estado de las Indias. Está construido sobre una doble división: territorial e institucional, que abarca tanto lo temporal como lo espiritual. Se trata, pues, de un complejo armazón institucional que comprende todo el territorio de las Indias y que en lo temporal incluye virreinos, audiencias, oficiales de hacienda, gobernaciones, cabildos y demás, y, en lo espiritual, arzobispados, obispados, parroquias, pro-

⁴³ Ver nota anterior.

⁴⁴ COVARRUBIAS OROZCO, Sebastián, *Tesoro de la lengua castellana*

o española, Madrid 1611. 12ª edición, 2 vols., Madrid 1673-74, 1, p. 268.

⁴⁵ *Ibíd.*

vincias, órdenes religiosas. Cada uno de estos elementos tiene una competencia y un territorio propios.

Finalmente, conforme a la ordenanza 7, el rey está obligado a mantener y conservar sus Estados en igualdad y justicia.

Así, pues, el término Estado alcanza en la legislación indiana del siglo XVI un grado de desarrollo superior al que por la misma época tenía en Castilla. Ya se use en plural o en singular, se entiende por tal la organización política de la comunidad, bajo un poder que no reconoce superior en lo temporal. Dicha organización comprende el territorio y la población y se materializa en un conjunto de instituciones de gobierno, tanto temporal como espiritual.

Este concepto que liga lo institucional con los tres elementos, poder, población y territorio, es todavía desconocido en España y en el resto de Europa. En este sentido corresponde al Estado de las Indias un lugar singular dentro del proceso de formación del Estado moderno, pues anticipa la significación que luego tendrá el término Estado en España y en el resto de Europa.