

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

## FELIPE V Y EL CONSEJO DE INDIAS: EL DEBATE DE LAS ENCOMIENDAS

*Luis Navarro García*

*Catedrático de “Historia de América” de la Universidad de Sevilla y Jefe de la U.E.I. de Historia Social de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos*

El 23 de noviembre de 1718 expidió Felipe V un decreto al Consejo de Indias resolviendo la incorporación de todas las encomiendas que se hallaren vacantes o sin confirmar y las que en adelante vacaren al fallecer los actuales poseedores, aunque hubiera más vidas concedidas. Punto notable del texto es la motivación aducida: porque de muchos años a esta parte se notaba poco o ningún fruto del premio concedido a los conquistadores y pobladores de indios en encomienda “para remunerar los méritos de los que se dedicasen a las reducciones”. Ellos y sus descendientes habían obtenido así gran beneficio durante dilatado tiempo, sin que les sirviera de estímulo para que emprendieran las esperadas reducciones, de modo que las que se llevaban a cabo se hacían con misioneros y soldados a costa del erario, por lo que se consideraba haber cesado “el fin para que se instituyeron las encomiendas”. Junto a esta errada e indefendible motivación, dos de las disposiciones finales del decreto merecen ser recogidas: una, la relativa a que no sean tocadas las encomiendas concedidas a perpetuidad a los principales conquistadores y pacificadores; otra, la relativa a que, en cuanto a las encomiendas cuyos beneficiarios aún no se hallasen en posesión, el Consejo consultaría al rey lo que se ofreciere cuando tales beneficiarios acudiesen a representar su derecho, y el rey resolvería<sup>1</sup>.

Este “primer decreto general de extinción”<sup>2</sup> -que no sería conocido del público hasta su inserción en la cédula de 6 de diciembre de 1720- se encuentra en la línea de los expedidos desde 1701, tendentes a la supresión de las encomiendas y a la

---

<sup>1</sup> El texto del decreto fue publicado por Konetzke, Richard: *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica*. 3 vols. Madrid, 1953-1962, vol. III. Tomo 1º, págs. 158-160.- Anteriormente lo dio a conocer Zavala, Silvio: *La encomienda indiana*. Madrid, 1935, pág. 339, segunda edición, revisada y aumentada, en México, 1973, págs. 250-251. En adelante citaremos por esta segunda versión.

<sup>2</sup> La expresión es de Zavala, pág. 250.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

recuperación de todos los tributos para el erario real. De tal propósito existían además antecedentes que se remontaban a las últimas décadas del siglo anterior. Por lo mismo, el hecho de que nos encontremos en plena privanza del omnipotente Alberoni puede no ser significativo, y serlo en cambio la presencia en la secretaría de Guerra (a la que a la sazón estaban incorporados los asuntos de Marina e Indias) de Fernández Durán, que había figurado en el gobierno anterior y en otros puestos de la administración desde bastante tiempo atrás. Otro dato a tener en cuenta para valorar la reacción del Consejo de Indias es la de hallarse este organismo sin presidente o gobernador, por haber dimitido el que lo era, don Andrés de Pez, el 20 de setiembre de 1718<sup>3</sup>.

El decreto había sido remitido al Consejo simplemente para su inmediata aplicación, a cuyo efecto el Consejo debía despachar todas las órdenes oportunas a las autoridades indianas. Sin embargo, el veterano y ya postergado organismo pasó el documento, como por trámite, al fiscal, y oído éste, consultó al rey el 12 de diciembre “que si fuere de su real agrado oír al Consejo lo que se le ofrecía sobre la mencionada resolución, lo ejecutaría”. La insinuación tuvo éxito, pues el rey resolvió: “dígame el Consejo su parecer”.

Es este parecer, expresado en la consulta de 12 de abril de 1719 (acordada en 30 de marzo) el objeto de nuestra atención. Tal documento era hasta ahora prácticamente desconocido, aunque lo alude la real cédula de 12 de julio de 1720 que parcialmente modifica el decreto de 1718, pero persistiendo en la supresión de las encomiendas. La consulta es muy extensa, ocupando cien folios en la copia por nosotros manejada, recogiendo los setenta últimos los votos particulares de no menos de cinco miembros del Consejo, de los once que participaron en la adopción de este acuerdo. Precisamente por eso estimamos valiosísimo este escrito para penetrar en la mentalidad del conjunto y de las individualidades del organismo, enfrentado a la decisión de liquidación de una institución considerada por muchos esencial para la conservación de las Indias<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Sobre estas circunstancias véase Bernard, Gildas: *Le secrétariat d'Etat et le Conseil espagnol des Indes* (1700-1800). Genève-Paris. 1972. págs. 32-33 y 211.

<sup>4</sup> La consulta de 12 de abril de 1719 se encuentra en AGI, Indiferente, 81 y AGI, Indiferente, 276. Konetzke, vol. III. Tomo 1º, págs. 162 -170, publicó un fragmento de este documento, aproximadamente la quinta parte, correspondiente al voto conjunto del Consejo y al particular de don Gonzalo Vaquedano, de modo que falta toda la parte introductoria -que transcribe el decreto de 23 de noviembre de 1718 y narra cómo se obtuvo del rey la orden de consultar sobre su contenido-, y faltan igualmente el dictamen del fiscal y los votos de Carnero, Rivas, Mirabal y Vadillo.

### El parecer del fiscal

Obtenida la aquiescencia del rey, el Consejo ordenó juntar todos los papeles antiguos y modernos sobre el asunto y remitirlos al fiscal, quien emitió su dictamen en 23 de febrero de 1719. El fiscal comienza recordando ser ésta de las encomiendas cuestión muy batallada en todos tiempos, habiendo partidarios de que se consuman y de que se conserven, tales como el obispo de Chiapas, Acosta, Herrera, León Pinelo y Solórzano, pero habiendo siempre prevalecido el criterio de conservarlas,

“modificando o alterando algunas de las primitivas cualidades con que se dieron las primeras, que se pueden llamar investiduras”.

Todas las razones en pro y en contra, dice el fiscal, se recogen en dos instrumentos: la consulta del Consejo de 11 de julio de 1678 a favor de los encomenderos, que quedó sin resolver en manos del rey, que en 1694 volvió a preguntar si en atención a las urgencias presentes convendría suprimir las encomiendas y agregar su producto al real fisco; y la respuesta dada en esta segunda ocasión por el fiscal, en dieciocho pliegos, donde después de analizar el principio, progreso y modificaciones de las encomiendas según Solórzano, concluía por doce razones que S. M. “podía y debía suprimir dichas encomiendas”. Se ignoraba por qué esta respuesta fiscal no fue estudiada por el Consejo, constando sólo que se remitió a once de los ministros que entonces componían el organismo para que cada uno lo viese en su casa y se previniese para el dictamen, lo que nunca se llegó a ejecutar, “y se quedaron las cosas en el mismo estado que antes tenían”.

El fiscal distingue ahora dos puntos en el decreto de 1718: uno, el de quitar y derogar el derecho a las segundas vidas; otra, el de agregar a la Corona las encomiendas legítimamente vacantes. Sobre el primero mantiene que los beneficiarios de segundas vidas tienen el mismo derecho que los inmediatos sucesores a los mayorazgos, “y este derecho invariable adquirido y confirmado por V. M. tiene dificultosa revocación”. Concedida la encomienda por servicios, “viene a ser ésta una donación remunerativa, que excediendo los términos de *mere gratuita* pasa a ser una *specie de quassi contrato*”, y los autores la consideraban irrevocable por la potestad del Príncipe, “de cuya soberanía es el mejor esmalte mantener las gracias y mercedes al que una vez las concedió”. Esto lo reconocía el rey en el decreto refiriéndose a las encomiendas perpetuas; ahora bien, las de segunda vida eran análogas por el tiempo de su duración.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

En cuanto al segundo punto, presentaba mayor dificultad porque, al no existir persona cierta con derecho adquirido, aparentemente no se causaba daño a nadie incorporando las encomiendas vacantes, pero ya en 1678 el Consejo había manifestado todas las razones que hacían conveniente y precisa la conservación de las encomiendas. El fiscal, abundando en esta opinión, se limita a aducir casos ocurridos con posterioridad a aquella fecha. Por ejemplo:

“En muchas ocasiones se ha cuestionado si se debían quitar las mitas del Potosí, y en todas se ha resuelto su manutención con diferentes modificaciones hasta que últimamente el Consejo consultó a V. M. que debían totalmente quitarse, con cuya resolución no se conformó V. M. siendo especial motivo el que no habiéndose tomado esta resolución ni parecido justa en tantas ocasiones como se había tratado este punto, no debía alterarse resolución tantas veces repetida: este mismo argumento milita hoy en el caso presente”.

No importa, asegura el fiscal, que al suprimirse encomiendas vacantes no haya perjuicio de terceros. Las encomiendas se dieron por méritos de conquista y para fomentar el poblamiento, pero también se reconoce derecho a ellas a los que militan en la guerra de Chile y a los que sirven en la Carrera de las Indias.

“No parece se debe privar a todo este cúmulo de personas del derecho que tienen a ser nominados y confirmados en ellas, como tampoco a los demás beneméritos a quien la benignidad real ha hecho capaces de merecerlas”.

Aunque sólo los herederos de las segundas vidas de las encomiendas tienen llamamiento específico a estas mercedes, lo tenían también genérico todos aquellos cuyos servicios y méritos los hacían dignos de merecerlas, y al publicarse las vacantes se establecía la oposición entre los candidatos y el de mayores derechos obtenía el llamamiento específico.

El fiscal, aun venerando el dictamen de su antecesor en el cargo en 1696, se lanza a rebatir las doce razones esgrimidas. En síntesis, siendo las encomiendas mercedes remuneratorias, el rey no puede revocarlas, y si lo hiciera, el súbdito podría representar su daño por vía de reverente súplica; la percepción de los tributos por el encomendero en nada afecta la superior jurisdicción del Príncipe, quedando en cambio el encomendero con la obligación de defender y conservar en paz a los indios; las encomiendas fueron reservadas del valimiento de mercedes de 1673 y al mismo tiempo

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

-contra lo asentado por el fiscal en 1696- no superan los gastos de las Indias a su utilidad, antes al contrario, nunca ha enviado el rey caudales allí, sino que los recibe; tampoco son argumento contra las encomiendas los alegados fraudes o malos tratos a los indios por encomenderos o autoridades indianas, estando ya los encomenderos separados del gobierno de los indios; como tampoco era culpa de los encomenderos el que el rey hubiese decidido encargar a curas y justicias de la enseñanza y gobierno de los indios; por último, habiéndose alegado que la provisión de las encomiendas por virreyes y gobernadores no atendía a los beneméritos (aunque las confirmaba el Consejo a la vista de los autos) y que la obligación de defender la tierra la tenían los encomenderos como vasallos que vivían en ella y miraban a su propia defensa, replica el fiscal en 1719 que el Consejo, en su consulta de 1678 había ponderado en cambio “cuánto más obligaba la obligación feudal en que se constituyó el encomendero, que la que tiene como vasallo”, y si aquella pretendida obligación fuera cierta, fuera superfluo alistar soldados y pagar sueldos para la defensa de algunas tierras<sup>5</sup>.

### El acuerdo mayoritario del Consejo

La defensa de la arcaizante institución emprendida por el fiscal sería reforzada por el mismo Consejo, que asegura conformarse enteramente con el antecedente dictamen y representa, además, el sentimiento que causaría en Indias la disposición adoptada por el rey, porque perderían los encomenderos el honor de serlo y la utilidad que percibían, y quedarían además con la mancha de decir el decreto que el motivo de la supresión era el ningún fruto derivado del precio de las encomiendas<sup>6</sup>.

Pero -explica el Consejo- nunca fue cargo ni obligación de los encomenderos el intentar ni emprender por sí nuevas conquistas y reducciones, pues

<sup>5</sup> El fiscal autor del informe que acabamos de extractar debió ser don Juan Caballero y Soto, que lo era de la parte del Perú y nombrado para este cargo en 1717; su colega de la parte de Nueva España era en este momento don Tomás Sola, provisto en 1718. Bernard, págs. 228-229.- El autor de la respuesta fiscal de 30 de diciembre de 1696 debió ser don Mateo de Tobar, designado en 29 de enero de ese año. Schäfer, Ernest: *El real y supremo Consejo de las Indias*. 2 vols. Sevilla, 1935-1947, vol. I, pág. 309.

<sup>6</sup> Los consejeros de Indias que intervienen en esta consulta son: don Alonso Carnero, decano, consejero desde 1695; don Antonio de Ubilla y Medina, marqués de Rivas, nombrado en 1705; don Manuel de Silva y Meneses, de 1710; don Diego de Zúñiga y Tovar, de 1711; don Gonzalo Machado, de 1713; don Diego de Rojas, de igual fecha; don Martín de Mirabal, de 1717; don Manuel Vadillo y Velasco, de 1717; don Antonio Valcárcel y Formento, de 1714; don Rodrigo Cepeda, de 1718, y don Gonzalo Ramírez de Vaquedano, también de 1718. Bernard, anexo II, ofrece otros datos de sus biografías.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

“se hallará que cuando reciben las encomiendas solamente prometen y juran fidelidad y especial servicio y vasallaje a V. M. por esta merced, y estar prestos y prontos con armas y caballos para militar y pelear contra cualesquiera enemigos siempre que para ello fueren llamados, y cuidar cuanto en si fuere de la defensa del reino, en especial de las provincias donde caen sus encomiendas”,

y siempre que se les había llamado acudieron contra enemigos de mar y tierra, en sublevaciones de indios, de modo que habían cumplido su obligación y no habían cometido culpa.

Por otra parte, no habiendo suficiente gente pagada en los presidios, la defensa de las Indias se debía a encomenderos y vecinos, y éstos podrían desmayar al saber que no podían aspirar a las encomiendas, lo que favorecería a los enemigos herejes.

La utilidad de las encomiendas era muy corta, pues por la real cédula de 17 de marzo de 1619 los Oficiales Reales se quedaban la tercera parte, y de los otros dos tercios percibía el rey un año de vacante, la media anata, más el sínodo, los derechos de corregidor y protector y las pensiones para la limosna de vino y aceite, de modo que

“al presente no llegarán a percibir los encomenderos la mitad del verdadero valor de los tributos de sus encomiendas”.

Y aunque no tuvieran estas cargas, serían corto premio para el servicio de los conquistadores y pobladores que produjo hasta hoy efectos tan útiles y provechosos, por lo que parecía justo se perpetuase la remuneración.

“Es de sentir el Consejo que V. M. no puede en justicia extinguir ni incorporar en su Real Corona las dichas encomiendas por lo tocante a los que tienen derecho adquirido a las segundas vidas según leyes de la sucesión, y que tampoco parece que políticamente será conveniente el privar de este premio a los beneméritos de las Indias, y más en el estado presente, en que las urgencias de la guerra han precisado a beneficiar casi todos los gobiernos de aquellas provincias en que pudieran pretender y esperar que serían atendidos según los méritos de cada uno”.

### **El voto de don Alonso Carnero**

Como si no fuera bastante el pronunciamiento del fiscal y Consejo, recoge la consulta a continuación los votos particulares de varios de sus miembros en apoyo de la misma tesis, en contra por tanto de la decisión adoptada por el rey. El primero y más

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

original corresponde a un hombre anciano, según su propia confesión, y viejo servidor de la monarquía, decano a la sazón del Consejo, y cuya mentalidad parece en verdad propia de épocas pretéritas. El texto se introduce con estas palabras:

“Don Alonso Carnero, decano del Consejo, trujo su voto por escrito, le leyó en él y pidió se le pusiese a la letra como le traía, que es en la forma siguiente”.

Comienza Carnero aludiendo a Solórzano, Pinelo y al padre Acosta en favor de las encomiendas y continúa:

“Y siendo axioma constante que para votar con acierto se ha de estudiar largo y votar corto, ceñiré a esta proposición el sentir en que me hallo”.

No obstante lo cual su voto se explaya a lo largo de trece folios. Su sentir, sin embargo, era muy simple: hoy que está declarada la guerra contra Inglaterra, es contra la religión, contra las Indias y contra España querer quitar las encomiendas. Tan rotunda aseveración, que equivale a tachar de hereje y traidor al rey o a su inspirador, se justifica de manera por demás superficial: los encomenderos despechados podrían ponerse al lado de los ingleses, y éstos impondrían su religión, de modo que la medida sería contra nuestra religión; introducidos los ingleses, cambiarían también los estilos, costumbres y usos de las Indias, lo que sería contra ellas; por último, España perdería los tesoros, géneros y frutos de Indias, y la comunicación de los parientes y socorros de amigos, de modo que al cabo todo sería contra España. En verdad, si el voto de Carnero, ceñido como había prometido, concluyese aquí, carecería de valor y constituiría poco más que un despropósito. Pero su sensibilidad había sido al parecer profundamente afectada por lo que consideraba el suicidio de la Corona, y su pluma siguió escribiendo, justificándose además al hacerlo, en la conmovedora forma siguiente:

“Llamándome la obligación de veinticuatro años de asistencia en el Consejo a que diga lo que he observado en tan largo curso de tiempo... para descargo de mi obligación, por temer que ya en mis años y mis achaques no he de tener otra ocasión más propicia que ésta en que poder hacerlo”.

Se dispone en efecto a emitir un juicio global sobre la política indiana de su época y a proponer su fórmula para remediar la situación. Pero ante todo hará profesión de fe conservadora:

“Confieso que naturalmente estoy mal con las novedades, porque todas en los gobiernos producen daños más que conveniencias. Los genios especulativos, vivos y de

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

discurso elevado, más a propósito son para la conversación que para el gobierno. Este más quiere práctica que teórica, conque el que se guiare por lo que se estiló y produjo buenos efectos irá mejor y más seguro que el que rompe y sigue senda nueva”.

Veamos la situación y mal arreglo de las Indias.

“Que las Indias necesitan en entrambos reinos de un remedio universal que ponga en orden la Religión, la Justicia y la Hacienda es materia innegable”.

Pero si actuase por partes, se aumentaría el mal en vez de remediarlo, y de ello poseía abundantes pruebas el decano.

Por necesidades de la monarquía, dice, se envió al Perú a arreglar la Hacienda al contador Manzolo, “hombre de grande inteligencia, pureza y rectitud”. A Nueva España fue Juan Bautista Mendriz, “el hombre más inteligente que en su tiempo había en Europa para las cosas de Hacienda, a quien yo en Flandes conocí mucho”. Pero “todo lo dejaron como lo hallaron. Tiraron sueldos crecidos y disfrutaron largas mercedes”.

A Panamá y Tierra Firme pasó don Nicolás de Varáez, para arreglar los presidios, Cajas Reales y otras cosas, con merced de plaza del Consejo. “Vino a él y se aumentó el gasto de aquellos presidios sin hacer otra cosa”. “Sucedió en Guatemala el tumulto del barrio de San Jerónimo”. Se envió un pesquisidor con este motivo y para poner cobro en el rico mineral del Corpus, siendo el comisionado don Francisco de La Madrid.

“¿Qué resultó de esto? Alborotarse la tierra, formar ejército la Audiencia contra el pesquisidor, el pesquisidor contra la Audiencia, y quedarse las cosas en mucho peor estado que el que tenían”. “¿Qué utilidades, quisiera saber yo, se han seguido a la Real Hacienda del concierto que fue a poner en ella don Francisco de Pagave?”.

“Conque el querer remediar por partes los desórdenes de las Indias ya se ve que no aprovecha”, pero “usando hoy del medio que noventa años ha se practicó (que yo no gusto de novedades) se conseguirá todo lo que se desea y necesita. Y es el de los dos Concilios que en entrambos reinos se celebraron, el uno mexicano y el otro limense”.

### **La reforma de las Indias por los Concilios**

Ahora ya sabemos cuál es el proyecto acariciado en la mente del decano Carnero, proyecto que seguidamente defiende tratando de persuadir al rey de que es la fórmula adecuada y la más fácil.



Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

En noventa años, desde luego, habrá habido relajación del estado eclesiástico que no puede arreglar el Consejo. “Se habrá de dar cuenta a Dios de lo que en esto se faltare, y lo digo así porque lo temo”. Tampoco lo pueden arreglar los virreyes, “porque siempre han salido mal los virreyes que se han opuesto a los eclesiásticos”.

Pero las deficiencias de la Iglesia indiana son constantes. Hay doctrinas de seis, ocho y diez mil pesos de renta cuyos feligreses están dispersos a seis y ocho leguas de distancia. La mayoría las tienen religiosos que viven en ellas con libertad y abundancia, sin que los mismos obispos puedan intervenir.

“¿Que en Lima hay conventos de quinientas y seiscientas monjas o mujeres que se encierran en ellos será materia que pida concierto y orden?”. Además, los habitantes tenían propensión al vicio, debido al clima. “¿Qué haciendas no habrán entrado en los conventos de este número de religiosas? Todos los caudales que entran en manos muertas ni sirven a V. M., ni al público, conque sólo sirven de destrucción de los naturales y de sus familias”. Hay que suprimir beaterios convertidos sin necesidad en conventos. “¿Ha de ser más largo y mayor en el cuerpo ordenado de una república el brazo eclesiástico que el secular?”.

El concilio debería atender todo lo relativo a propagación del Evangelio, culto, decencia y costumbres de sus ministros. Se debería constituir con las mismas reglas que sirvieron a los anteriores, “y con un virrey bueno y un ministro grande que fuese su fiscal para la defensa del Patronato no era menester más para la ejecución de este remedio”. Puede encontrarse un virrey y un fiscal para cada virreinato, y el Concilio arreglará el estado eclesiástico. Después, cuatro o seis de los padres del Concilio reformarían el estado secular. “Aquí sí que tendrán bien que hacer. Tantos años en que los puestos se han dado por beneficio y no por mérito, ¿qué no habrá que remediar?”. Y los padres del Concilio, que no habrán de dejar herederos, podrán administrar con integridad, “lo que no sucede con los visitadores ni pesquisidores que se han enviado, ni se envían”.

Con reformar sínodos y limosnas a doctrinas e iglesias que no lo necesitan se obtendrá mucho más dinero que el que saldría de las encomiendas. Lo mismo ordenando el erario,

“disipado por las manos y órdenes de los que lo administran, que de ordinario son los superiores”.

Pero aún queda otro extremo por tocar si se quiere el mejoramiento del Imperio: borrar las consecuencias de Utrecht.

“Tanto como todo lo referido, juzgo por necesario para la seguridad, defensa y beneficio de estos y aquellos reinos el que se deshaga y rompa en todo el contrato de negros últimamente ajustado con la Compañía Occidental de Inglaterra, porque condiciones tan leoninas contra nosotros, ni caben en la paciencia, ni en el sufrimiento. Mil toneladas de ropa que han de poder llevar cada año desde Londres a aquellos reinos, sin más registro que el que se hiciere en nuestros puertos así a la entrada como a la salida de la plata y de los géneros, ¿no se manifiesta que es quitarnos las flotas y los galeones? ¿Conque será suyo enteramente aquel comercio? Poder tener entrada franca en todos los puertos para llevar los negros, hacer en ellos casas seguras donde encerrarlos y guardarlos, ¿no es en realidad y sustancia lo mismo que fabricar contra nosotros fortalezas? ¿Formar plantajes de géneros con que mantenerlos? ¿No parece que más que para su avaricia y ambición se pusieron estas condiciones para nuestro desprecio? Júzgolo así y con vergüenza. Y que sólo por deshacer este contrato debíamos estimar el justo motivo del rompimiento de la guerra”.

Al concluir, parece recordar Carnero la promesa incumplida de brevedad que hiciera al comienzo.

“Conozco -dice- que me he propasado mucho del asunto en que debía discurrir, y pido y suplico a V. M. con reverente humildad y respeto se sirva de perdonar a mi edad cansada lo que con estos discursos le habré molestado, que el trabajo de los años casi como al que los tiene alcanza al que los oye”.

### **La prudencia en el voto del marqués de Rivas**

Expresó el marqués de Rivas un voto particular que disiente del Consejo sin dar su aprobación al real decreto, basándose en criterios, no de Derecho -era ministro de capa y espada-, sino de Política y de Piedad.

“V.M. como rey y señor de sus dichosos vasallos es supremo para ejecutar con ellos cuanto sea de su real servicio... ; sin embargo... es mayor tesoro a la grandeza de V. M. el consuelo y conveniencia de sus vasallos que el crecer el Erario”.

En el mismo decreto parecía dolerse el rey del poco útil que se dejaba al encomendero.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

Pero más importante es que no se ha visto relación de lo que importan y perciben actualmente los encomenderos, ni se tiene noticia de las provincias donde están las encomiendas, “porque en muchas será convenientísimo el mantenerlas” para defensa del mismo territorio. No se sabe el aumento que ha de obtener la Real Hacienda, pero sí el sentimiento que ha de causar, y todo por un caudal que se irá percibiendo al vacar los actuales poseedores. Quizá por eso se ha excusado siempre esta medida, aparte del justísimo origen de estas gracias, que mueven a los vasallos a merecerlas “por el honor cuanto por el interés, porque sin uno de estos disculpables intereses se desconsolará el más crecido amor”.

Por lo mismo convendría conservar a los virreyes y gobernadores la facultad de conceder encomiendas, para que haya gentes que sirvan a estas autoridades con la esperanza de alcanzar alguna. En cambio opina Rivas que no se podía confiar en gobernadores y Oficiales Reales para el cobro de tributos, porque negociaban con ellos.

En consecuencia pide el marqués que se suspenda la aplicación del decreto hasta que se sepa el valor de las encomiendas, cargas y obligaciones de los encomenderos, méritos por los que se les han concedido esas mercedes, y lo que podrán importar los tributos de los indios encomendados.

### **Mirabal vota por la moderación**

Don Martín José de Mirabal distingue en su voto varios puntos, de los que plantea inicialmente dos: primero, si puede el rey en conciencia y justicia incorporar las encomiendas vacantes, privando de esperanza a los que pudieran merecerlas; segundo, si en términos de política y buen gobierno es conveniente o preciso mantenerlas o incorporarlas.

El rey, asienta este consejero letrado, puede incorporar las encomiendas vacantes sin faltar en un ápice a la justicia, y esto nadie lo discute. No hay pacto, obligación, ni promesa de conservarlas. Lo atestiguan Solórzano y Acosta, y el rey ha incorporado muchas, o se ha servido de parte de sus rentas.

“Pero no es tan llano y sin dificultad el segundo punto”. El mismo Solórzano sostiene que es conveniente y necesario el mantenimiento de las encomiendas para la conservación de las Indias. Pero por la variación de los tiempos -criterio siempre presente en el discurso de Mirabal- puede hoy asegurarse que no es importante ni

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

conducente a la conservación de las Indias el mantenimiento de las encomiendas que queden vacantes, y la supresión no sería comparable a la de 1542, porque no es lo mismo privar a uno de lo que goza, que de la contingente y casi remota esperanza de adquirir. Además, entonces casi todos los españoles allí eran encomenderos y podían hacer resistencia al rey, pero hoy son corto número. En otro tiempo las encomiendas fueron causa de envidias y sediciones, hoy es vano el recelo de turbación por la incorporación de las vacantes.

Por otra parte, en los primeros tiempos, no habiendo otros premios o conveniencias,

“fue política forzosa conceder o tolerar los repartimientos de indios... y también fue conveniente por el mismo fin no imponer los tributos que en España se pagan... pero habiendo cesado ya este motivo o necesidad por estar tan pobladas las Indias y tan llenas de todo género de oficios y puestos, y de modos y ocasiones de enriquecerse, y mucho menos gravadas de tributos y pechos que España, parece justo y aun preciso que V. M. recupere reintegrándose en los tributos reales de los indios, que es una gran parte de su patrimonio, sus propias rentas”.

Por eso nunca (salvo a los primeros caudillos) se concedieron las encomiendas a perpetuidad, sino sólo por una o dos vidas.

En varios tiempos se ordenó la incorporación, que no se hizo, no tanto por la conveniencia pública, como por la resistencia de los que habían de cumplir y tenían la facultad de encomendar, alegando pretextos y temores. Aun así, se incorporó como la tercera parte del Perú, y se obtuvieron muchos años de vacantes, y en México hace muchos años que están enteramente incorporadas las personales o vitalicias, y no hay motivo para que se mantengan las restantes.

Es muy cierto que es grandeza real tener muchos premios y rentas con que remunerar a sus vasallos, pero siempre que no sea con grave perjuicio del patrimonio real, que entonces no sería grandeza, sino desorden y disipación, y los reyes de España disponen de otras muchas recompensas. En cambio, las encomiendas en manos de beneméritos de Indias serían muy pocas,

“porque tengo por cierto que la mayor parte de ellas están disfrutándose de personas naturales y residentes en España..., como llora y lamenta Solórzano).

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

Y los que tienen facultad de encomendar lo hacen en personas de su familia y de su efecto que compran la gracia.

Hay otros dos puntos que tratar: uno, si podrá el rey incorporar las encomiendas que están concedidas y poseídas, pero como el rey las reserva en el decreto no hay que decir. El otro, si se podrá incorporar al término de la primera vida, privando al sucesor. Puede argumentarse que sí, pero “tengo por más seguro el dictamen negativo”, porque el derecho adquirido es a dos vidas y el heredero tiene una esperanza firme y fija, y sin causa gravísima y urgentísima no se debe acortar las mercedes hechas legítimamente.

En conclusión, el rey debe “templar” la incorporación en lo relativo a las segundas vidas, pero es justo y conveniente el decreto en la incorporación de vacantes, aunque como las circunstancias varían de unas provincias a otras, se podrían pedir informes detallados de los inconvenientes que pudieran derivarse de la incorporación. De todos modos -aspecto éste clarísimo, y sin embargo no aludido antes- los gobernadores ya no pueden proveer vacantes, pues el real decreto de 11 de setiembre de 1717 revocó esa facultad, reservándola al rey. Es preciso además excusar en el decreto la causa de no haberse hecho nuevos descubrimientos, porque no era esa obligación de los encomenderos y sólo daría ocasión para que suplicasen contra lo determinado.

### **Vadillo, el rechazo sin paliativos**

Da su parecer el consejero Vadillo en el punto político, remitiéndose en lo demás a los autores y profesores. Para él la supresión causará desconsuelo, pues no queda otro premio que estas encomiendas ya muy gravadas con cargas. El encomendero ha salido a la defensa de las provincias acompañado de un escudero y de algunos parientes y allegados, movidos por la esperanza de lograr análogo premio.

Pero además mostrará Vadillo “tres hechos infalibles” para que se suspenda el decreto. El primero, que no se sabe el beneficio que con esto logrará la Hacienda. El segundo, que la medida ni siquiera producirá un beneficio inmediato, pues las encomiendas sólo se irán incorporando conforme vaquen. El tercero, que estando ya ordenado por decreto de 11 de setiembre de 1717 que no puedan concederse encomiendas más que por el rey, basta con que el rey no las provea para quedarse con el producto.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

Los vasallos, por tanto, con el nuevo decreto pueden recibir un golpe sensible sin utilidad pronta de la Hacienda. Convendría en cambio pedir informes sobre las encomiendas, sus titulares, sus cargas, sus beneficios limpios, para resolver adecuadamente.

### **Vaquedano, el abolicionista**

Si hasta ahora todos se han pronunciado contra el decreto pidiendo su anulación, o al menos su suspensión hasta tener mayores noticias, o aceptando sólo su aplicación parcial, como hace Mirabal, es Vaquedano, el último opinante -último por ser el consejero más moderno- el único que sin reservas aplaude la decisión adoptada por el rey.

Los tributos son, dice Vaquedano, Hacienda real. Hubo razones “potísimas” para que se concedieran las encomiendas en la Conquista, y para la conservación de las Indias. Pero también hay hoy razones para incorporarlas: los indios han disminuido, ya no corresponde a los encomenderos su cuidado ni la defensa de las provincias (apenas habría un encomendero por cada mil personas empleadas en la defensa).

Los beneméritos de Indias agradecerán la incorporación, porque están viendo que se otorgan las encomiendas a quien no las merece, y la mayor parte en sujetos de esta Corte y reinos. Los conquistadores y sus descendientes han tenido repartimientos, tierras y frutos sin otros tributos que el 4% de alcabalas y el 5% de almojarifazgos, y han disfrutado de todos los oficios hasta hace veinte años. En cambio, sería bueno para los indios tener el honor de ser vasallos de S. M. así en el servicio como en el tributo, y aquí destapa Vaquedano un aspecto hasta ahora omitido:

«En todo el reino de Chile, provincias de Chiloé, Tucumán, Paraguay y La Plata, y en parte del reino de Quito corría el servicio personal porque los tributos no se cobraban por Oficiales Reales, corregidores y caciques como en la mayor parte del Perú, sino en servicio personal por los encomenderos, y éstos satisfacían al cura, doctrinero y corregidor su contribución, durando el servicio personal en la sustancia, aunque en el nombre se diga estar relevados de él”.

Con tantos empeños y guerra de veinte años el rey debe, a juicio de este consejero, valerse de esos tributos y aplicar al Perú la misma regla que en Nueva

España, efectuando la incorporación de todas las encomiendas, esperando a que vacuen las que estén proveídas legítimamente.

### Los frutos de la resistencia del Consejo

El balance de los votos emitidos colectiva e individualmente no podía ser más desfavorable para la resolución real. Además del fiscal y del acuerdo mayoritario del Consejo, se sumaban expresamente a la contradicción el decano Carnero y los ministros Rivas y Vadillo; la aceptaba sólo en parte Mirabal, la acogía sin reservas únicamente Vaquedano. Los adversarios habían acumulado argumentos: quién la consideraba insuficientemente estudiada, quién peligrosa para el sosiego y conservación de las Indias, quién injusta y hasta inútil, porque en nada beneficiaría a la Hacienda, y el rey tenía establecido el procedimiento para ir absorbiendo las encomiendas conforme vacasen. Naturalmente se subrayó el agravio que supondría la causa pretextada en el decreto para la supresión, y nadie se escandalizó de suponer que el verdadero motivo era el deseo de engrosar las arcas reales. El Consejo, junto con la consulta que englobaba todos estos pareceres, puso en manos del rey los dos documentos aludidos por el fiscal: la consulta de 11 de julio de 1678 y la respuesta fiscal de 30 de diciembre de 1696. Quedaba por ver qué mella producirían todas estas consideraciones en la mente de Felipe V.

La consulta de 12 de abril de 1719 mereció, en efecto, una larga resolución del rey, que no fue conocida del Consejo hasta el 26 de junio de 1720, y que sería recogida en el despacho de 12 de julio siguiente. El despacho en cuestión no consiste sino en la transcripción del decreto de 23 de noviembre de 1718, seguida de la resolución que ahora comentaremos, con ligeras modificaciones o correcciones de estilo<sup>7</sup>.

La resolución de 1720 comienza diciendo:

“ejecútese lo que tengo resuelto por el decreto de 23 de noviembre de 1718 por lo que mira a incorporar a mi real corona las encomiendas que vacaren (a excepción de las que declararé aquí) sin que por ningún pretexto se depositen en persona particular, ni se admita súplica ni interposición de recurso a mi real persona”.

---

<sup>7</sup> La resolución real se halla aneja a los ejemplares de la consulta citados en nota 4. La cédula de 12 de julio de 1720, que no llegó a circular, fue publicada por Zavala, pág. 252-253, y Konetzke, vol. II, Tomo 1º, pág. 175-178.

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

Es una ratificación contundente de la disposición anterior. El Consejo no había logrado parar el golpe. Sin embargo, ahí mismo se apunta la existencia de excepciones. Podemos en realidad hablar de una excepción y dos disposiciones complementarias adoptadas en previsión de las consecuencias de la medida. En ellas está el eco del debate efectuado por el Consejo.

La “extraña excepción”, como la califica Zavala, consiste nada menos que en el reconocimiento de la existencia de encomiendas de servicio personal, a las que había aludido Vaquedano, y estas son las exceptuadas de la supresión. Dice la resolución:

“En las encomiendas que hubiere de servicio personal no se hará novedad alguna y quedarán en el estado en que hoy se hallan, por ser de corta entidad y por los inconvenientes que de lo contrario podían seguirse al servicio de Dios y mío, y en su provisión se guardará el estilo de ponerse edictos para que ocurran los que tuvieren mejor derecho a ellas, y se conferirán en el que más bien le probare”.

No menos sorprendente que la excepción es el motivo alegado para ella. El Consejo tendrá nueva ocasión para intervenir<sup>8</sup>.

Siguen las normas relativas al caso de las encomiendas o pensiones que estuvieren concedidas por una, dos, o tres vidas, de las cuales faltase alguna por disfrutar. Felipe V se va a mantener aquí firme en su propósito de llevar a cabo la incorporación, pero ante los argumentos del Consejo admite implícitamente que esto puede producir injustas lesiones, por lo que establece “un principio débil y un tanto arbitrario para la indemnización de algunos afectados”. En efecto, en los casos aludidos,

“se expedirán órdenes generales para que no se verifiquen (las vidas restantes) sin nuevo despacho mío, y que los interesados acudan al Consejo a justificar el derecho con que las obtuvieron, para que en caso de ser legítimos acreedores por descender de los conquistadores o por otro justo motivo, haciéndomelo presente el Consejo les

---

<sup>8</sup> La explicación de la excepción se encuentra sin duda en el parecer dado sobre esta materia por el confesor del rey, en 8 de junio de 1720, publicada por Konetzke, págs. 172-175. El confesor, el jesuita P. Guillermo Daubenton, francés, se muestra acérrimo partidario de la supresión de las encomiendas, excepto las perpetuas y las de servicio personal, y de estas últimas dice que “de quitarse fuera contra los indios, aumento de la religión y servicio de Vuestra Majestad”. Asegura que en estas encomiendas los indios sirven a los españoles en las sementeras, cosechas y fábricas de casas, sin pagar tributo, y así ocurre sobre todo en Chile, y también en Tucumán, en Buenos Aires, y con los indios páez de Popayán. Si tales encomiendas se abolieran, los indios se dispersarían, porque “si los encomenderos por el útil del servicio de ellos no los juntasen y recogiesen, nunca reconocerían señor, ni pastor, y se perderían”. Este parecer del confesor inspira claramente en todos sus extremos la resolución real del inmediato 26 de junio. Se encuentra en AGI, Indiferente, 800.



Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

conceda yo en las Cajas de los distritos de las encomiendas la cantidad que fuere de mi agrado”.

Finalmente se contempla el caso de las encomiendas ya concedidas y pendientes de confirmación. También aquí, de manera más vaga, se abre la puerta a una posible compensación, puesto que se determina que

“en acudiendo los interesados a pedir la confirmación, se examinará y averiguará con todo cuidado la razón que asistiere a cada uno y me dará cuenta de ello el Consejo para que yo tome determinación en la instancia que se hiciere sobre este particular”.

El rey ha desestimado, pues, las desfavorables consecuencias políticas alegadas por el Consejo; ha mitigado un tanto los daños económicos de los individuos perjudicados; y ha suscitado un nuevo problema: ¿cómo pueden legalizarse ahora los servicios personales de indios tantas veces prohibidos y condenados? El Consejo hará nueva consulta sobre esto el 23 de setiembre, pidiendo al rey aclarase su propósito<sup>9</sup>. La explicación hacía falta porque, efectivamente, Felipe V tenía un concepto peculiar de tal tipo de encomienda. Así, en la resolución correspondiente a la nueva consulta dice que encomiendas de servicio personal son aquellas cuyos tributos percibe el encomendero “en lugar de servicio personal” -pero estas son, a todas luces, encomiendas de tributos, y no se ve por qué hay que exceptuarlas de la supresión. Además el rey mantiene la prohibición de que se obligue a los indios a servir personalmente, “ni se use de esta palabra servicio personal”, aunque si los indios quieren pueden libremente pagar su tributo trabajando varios días sin percibir los correspondientes salarios<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> La consulta, en AGI, Indiferente, 81, publicada por Konetzke, pág. 178-180. El Consejo dice que si en Santa Cruz de la Sierra, Tucumán, Paraguay y Chile existen servicios personales, no es en modo alguno “por vía de servicio forzado”, sino porque los indios no tenían otro modo de pagar sus tributos al encomendado que ajustándose voluntariamente con él a servirle cierto número de días al año. Pero ni siquiera debe utilizarse la expresión de “servicio personal, porque basta la voz sola para oprimirlos (a los indios)”.

<sup>10</sup> Nuevamente es el padre confesor quien, a la vista de la última consulta del Consejo, establece el criterio que va a seguir Felipe V. Su parecer, en AGI, Indiferente, 800, y en Konetzke, págs. 180-182, insiste en que las encomiendas de servicio personal, voluntario, por supuesto, y nunca forzado, que existen no sólo en Santa Cruz de la Sierra, Tucumán, Paraguay y Chile, sino en otras muchas provincias tanto en Nueva España, como en el Perú, Tierra Firme y Filipinas, deben ser mantenidas porque de lo contrario “se seguirían los inconvenientes de despoblarse aquellas tierras y por consecuencia perderse la cristiandad de los indios”, y abunda a continuación en las mismas razones ofrecidas en el anterior parecer. Concluye proponiendo “se sirva Vuestra Majestad declarar que por encomiendas de servicio personal entiende Vuestra Majestad aquellas en las cuales los indios no pueden pagar tributos por su pobreza y sirven voluntariamente a los encomendados en la labranza de sus haciendas”. La resolución real a la consulta de 23 de setiembre, que se recoge en decreto de 4 de diciembre (Konetzke, págs. 182-183) se fundamenta en los datos aportados por la misma consulta, plegándose a la interpretación ofrecida por el confesor, pero haciendo una definición verdaderamente nada clara: “las expresadas encomiendas de

Luis Navarro García

Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas.

Con estas puntualizaciones se expide al fin la real cédula de 6 de diciembre de 1720<sup>11</sup>, punto final del debate desencadenado por el decreto de noviembre de 1718, debate que no ha trascendido al público sino que se ha desarrollado en el círculo estrecho del rey y sus consejeros, que han constituido la primera línea de la resistencia. La segunda se revelará a la llegada a Indias de la cédula del 6 de diciembre. Entonces sobrevendrán las súplicas y las nuevas excepciones. Tal vez no sea aventurado afirmar que la única utilidad de la controvertida medida de 1720 fue la de poner de manifiesto en cuántos territorios indios se van a perpetuar las encomiendas a lo largo del siglo XVIII. A nosotros, además, nos ha servido para atisbar el fondo del pensamiento de los miembros del Consejo, que se niegan a pasar al segundo plano que Felipe V les ha asignado, y que se hallan profundamente persuadidos de que la política indiana española ha empezado a transitar por errados caminos.

---

servicio personal son y se deben entender las de cuyas tasas o tributos perciban los encomenderos de los indios en lugar de servicio personal". Todo el embrollo había surgido del uso hecho de la expresión "servicio personal" por el confesor, originado tal vez de una mala interpretación del voto del consejero Vaquedano.

<sup>11</sup> La real cédula de 6 de diciembre de 1720, que reproduce el despacho de 12 de julio anterior, interpolando la pretendida aclaración sobre las encomiendas de servicio personal, se encuentra en AGI, Indiferente, 538 y 542, y reproducida en Muro Orejón, Antonio: *Cedulario americano del siglo XVIII*, Sevilla, 1969, tomo II, págs. 581-585.