

IV. GOBIERNO, JUSTICIA, GUERRA Y HACIENDA.	
AUTORIDADES METROPOLITANAS	43
Los ramos de la administración pública hispanoindiana	43
Autoridades radicadas en España	45
El rey	45
El Real y Supremo Consejo de Indias	47
La Casa de Contratación	57

IV. Gobierno, justicia, guerra y hacienda. Autoridades metropolitanas

LOS RAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HISPANOINDIANA

Hay que dejar constancia desde un comienzo, de que el sistema político indiano difiere mucho del que hoy conocemos. Estamos acostumbrados a una separación más o menos tajante de los poderes: ciertas facultades corresponden al Ejecutivo, otras al Legislativo y otras al Judicial. Ello se produjo fundamentalmente por la influencia que ejerció Montesquieu en Europa y en las emergentes naciones hispanoamericanas. Durante el periodo indiano, en cambio —salvo en algunas partes de América en que alcanzó a regir por algún tiempo la Constitución de Cádiz de 1812— no había tal separación de poderes.

No es que se ignorara la existencia de funciones diferentes para los diversos órganos. Se conceptualizaban con bastante claridad desde el siglo XVI las funciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda, que eran los cuatro ramos de la administración pública. Incluso dentro del gobierno se distinguía entre gobierno temporal y espiritual. Y aun dentro del temporal, lo que podría denominarse Alta Policía (administración política) de la Baja Policía (administración urbana), terminología que se usa mucho en el siglo XVIII. También en ese siglo se usa mucho la expresión *gubernativo*, considerándose por tal, según García Gallo, “aparte la supervisión de las elecciones oficiales locales, lo que atañe a la conservación del orden, persecución de malhechores, cuidado de los caminos, protección de los sembrados, persecución de animales dañinos, prevención de enfermedades contagiosas, etcétera”. Por cierto, de vez en cuando se producían algunas dificultades para dilucidar si alguna materia correspondía a alguno de los cuatro ramos.

Las funciones de gobierno corresponden a lo que hoy podríamos denominar administración general del Estado, cuyo fin primordial era mantener a los pueblos en paz y justicia. Para ello, había que preocuparse de que se diera a cada república o comunidad, la de españoles y de indios, lo suyo. Ello implicaba crear los ambientes adecuados para que cada grupo pudiera desarrollarse dentro de los principios

del bien común. Por esto es que, respecto de los españoles, debía de mantenerse el orden, evitar los sobresaltos, mantener una cierta moralidad pública, promover la educación, facilitar las extracciones productivas, velar por la existencia de mano de obra adecuada, etcétera. En lo tocante a los indígenas, las preocupaciones fundamentales de un gobernante eran las relativas a transmitirles primerísimamente la religión cristiana y, en seguida, insertarlos, dentro de lo posible, en la época que vivían los españoles, comunicándoles valores europeos como amor al trabajo, ciertas modalidades de vida como habitación, algunos cambios en su trabajo agrícola, minero, etcétera. Respecto de ambas repúblicas, el gobernante debía de cumplir con las resoluciones judiciales y velar porque ellas fueran cumplidas. En el siglo XVIII, al darse gran importancia a lo económico, se tendió a acrecentarlo; así, las autoridades de gobierno debían conocer bien el territorio en que ejercían su autoridad, el temperamento y calidades de los habitantes, todo lo relativo a regadío, agricultura, posibilidades mineras, tráfico comercial y su facilitamiento, ocupación de vagos y mujeres, etcétera.

Las tareas de justicia apuntaban principalmente a la resolución de conflictos entre partes, si bien había, por influencia escolástica, una tendencia a considerar la justicia ampliamente. Se concebía a la justicia como la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo suyo. Se distinguía entonces, entre justicia conmutativa, distributiva y legal. Justicia conmutativa era la que se daba entre iguales e implicaba igualdad en los contratos: consecuentemente, el juez debía velar porque en las relaciones entre las partes se mantuviera este tipo de justicia: por ejemplo, en una demanda de compraventa debía de fijarse en que el precio que pagaba el comprador fuera equivalente a la cosa cedida por el vendedor. La justicia distributiva consistía en que a cada cual se le diera lo suyo —tanto en cargas como beneficios— de acuerdo a su mérito y calidad; por ejemplo, que a los conquistadores se les premiara adecuadamente, que los puestos públicos de Indias recayeran en los criollos; que los impuestos no fueran abusivos: aquí intervenían los jueces cuando se producían conflictos haciéndose litigiosa la cuestión: verbigracia si se le tomaban tierras a uno para instalar ahí una ciudad. Sobre este tema de la justicia distributiva hay una obra interesantísima, debida al obispo de Chiapas, Juan de Zapata Sandoval. La justicia legal implicaba las obligaciones del súbdito para con la Corona: lo que éste debía dar en pro del bien común. A este tipo de justicia corresponde la que ponían en ejercicio los oficiales reales para el cobro de tributos. La facultad de administrar justicia radicaba en el monarca, que la delegaba en las diversas autoridades. Por ello es que eran equivalentes, en la terminología indiana, autoridad y justicia, pues se esperaba de éstas que pusieran en práctica esta virtud.

Las funciones de guerra guardaban relación con lo tocante a ejército y milicias. No sólo cubrían lo puramente bélico o ejercicio de las armas, sino lo relativo a la administración —que en el siglo XVIII será pasado a intendentes del ejército— y la administración de justicia en el fuero militar.

Las funciones de la Real Hacienda se refieren a recepción de impuestos, conservación de los fondos reales y su adecuada inversión. Alrededor de ello se teje una importante estructura administrativa, uno de cuyos principales rubros era la rendición de cuentas.

Si bien la Corona tenía discriminados con bastante claridad estos cuatro ramos, entregaba su ejercicio en mayor o menor medida a unos mismos titulares. Conforme a prácticas castellanas se daba el nombre de justicias a quienes ejercían funciones políticas y judiciales y jueces a los que ejercían sólo atribuciones judiciales. Si analizamos al virrey, por ejemplo, veremos que su cargo es fundamentalmente político, de gobierno; pero en lo militar es capitán general; en gobierno eclesiástico, es vicepatrono; en justicia, amén de administrarla entre partes —sobre todo, indios— es presidente de la Real Audiencia y en Hacienda, preside la Junta de Real Hacienda y en el siglo XVIII será superintendente general subdelegado de este ramo. Con todo, ciertas funciones predominan en cada autoridad, como las Reales Audiencias son, primordialmente, órganos de administración de justicia aunque tienen cierta intervención en los demás ramos. Ello irá quedando de manifiesto según vayamos explicando los pormenores de cada autoridad.

En terminología moderna, se ha dado a este modo de actuar de la Corona el nombre de sistema de frenos y contrapesos. O sea, el rey, procurando que ninguna autoridad se excediera en sus funciones, iba repartiendo éstas de manera que cada autoridad, de algún modo, controlara a otra. Incluso, se dejaban algunos aspectos en cierta penumbra para que pudieran intervenir diversos órganos. Podría parecer maquiavélico; pero resulta una actitud sumamente lógica si se considera que el rey gobernaba desde miles de leguas de distancia, a veces, con grandes dificultades de comunicación. Estaba dentro de las posibilidades imaginables que pudiera surgir en algún momento un tiranuelo que hiciera de las suyas.

Encontramos dos tipos de autoridades en Indias, algunas radicadas en España y otras en América. Ambas podían ser, a su vez, unipersonales o colegiadas. Empezemos por las primeras.

AUTORIDADES RADICADAS EN ESPAÑA

El rey

Habiendo sido donadas por el papa a los reyes de Castilla las tierras e islas del mar Océano tenían éstos sobre ellas derecho dominical. Pero no se trataba, como ya se ha visto, de un derecho privado —las Indias no eran objeto de dominio civil de los reyes—, sino de un dominio de carácter público. Los reyes ejercían su soberanía en estas tierras. Como soberanos, constituyen la cabeza del gobierno de las Indias.

Todo quien fuese rey de Castilla y León lo sería también de las Indias y los habitantes de éstas, cualquiera que fuese su origen, raza o situación social, eran súbditos del rey y debían ser protegidos por éste.

El mismo concepto de pacto entre rey y súbditos que se había fraguado en España desde tiempos de San Isidoro de Sevilla (560-636) y que se había ido enriqueciendo a través del tiempo, se va a utilizar para explicar y fundamentar las relaciones entre el rey y sus vasallos indianos. Esta teoría, en resumen, señalaba

que Dios otorgaba el poder al pueblo y que éste, a su vez, lo entregaba al monarca pasando después por sucesión legítima a los sucesivos descendientes. Surgían, así, obligaciones recíprocas entre el rey y sus súbditos. Esta concepción pactista se va a mantener en el gobierno de los Reyes Católicos, su hija Juana y la dinastía de los Habsburgo, influenciada con la aportación de autores como Domingo de Soto o Francisco Suárez. Los Borbones, como se explicará más adelante, no la van a aceptar.

Una manifestación de este sistema pactista era la jura del rey, que revestía particular solemnidad en las ciudades indianas. Los mismos representantes del monarca, para ser recibidos en sus respectivos cargos, debían prestar juramento de respetar los privilegios y fueros de las respectivas ciudades y reinos.

Si bien el poder del rey era absoluto, no implicaba ello que pudiera actuar arbitrariamente. Su desempeño estaba normado tanto por el derecho positivo —leyes y costumbres fundamentalmente— como por el derecho natural. Al confundirse éste con la moral, resultaba que el monarca que incumplía sus deberes cometía pecado con las consecuencias ultraterrenales que ello conllevaba. Hubo teólogos morales que trataron sobre estas obligaciones reales. Los confesores reales debían mostrar al monarca el camino adecuado en estos aspectos.

El rey debía gobernar bien. Ello implicaba mantener a sus súbditos en paz y justicia mediante un derecho adecuado, que el propio monarca debía respetar. La segunda Partida de Alfonso X, daba las pautas de este desempeño regio. Tanto debía el rey respetar el derecho que si sus leyes estaban en desacuerdo con éste, desde las cortes de Briviesca de 1387, se había dispuesto que las disposiciones desaforadas, o sea, que fueran contra derecho positivo o natural, podían ser suspendidas. Ello tendrá particular importancia en Indias ya que, por la distancia y cambio de circunstancias, podía ocurrir, y de hecho ocurría, que las normas reales no fueran atinentes a la realidad. De ahí que las autoridades radicadas en América pudieran suspender la ley injusta —que no corresponde a la justicia debida— y suplicar al rey que la modificara o dejara sin efecto. Había causales específicas para ello. Es que el rey es considerado en la tradición medieval (que penetra en la época moderna) como un gran administrador de justicia entendida tanto en sentido amplio, según se ha explicado más arriba, como también restrictivo: el poder de juzgar reside en el rey, que lo delega en las autoridades que estime pertinentes y con las limitaciones que convengan.

Una obligación real muy importante era la de la inalienabilidad de las Indias. En varias oportunidades Carlos V —1519, 1520 y 1523— declaró solemnemente que no separaría a las Indias de la Corona castellana.

Habiendo sido concebido el gobierno de las Indias con un sentido misional, dadas las obligaciones asumidas por los reyes castellanos con el Sumo Pontífice, debían éstos de promover la difusión de la fe católica y, en particular, la conversión de los indígenas. Ello se hizo patente en toda la organización de las Indias, tanto en lo institucional —encargando estas tareas a las autoridades— como en lo legislativo, dictando normas tendentes a ello.

Poco a poco se fue constituyendo en Indias una concepción muy positiva del monarca, a la que algunos autores llaman, un tanto exageradamente, el dogma de

la majestad real. Ello implicaba que se atribuían al rey toda clase de virtudes: ser clemente, misericordioso, justiciero, católico y muchas más. Si hubiera algún error, éste era atribuido al mal gobierno y no al rey. Por ello es que cuando se producían abusos de las diversas autoridades, el pueblo se alzaba al grito de “viva el rey, muera el mal gobierno”, con lo que se dejaba muy en claro que no era contra el monarca que se producía el desborde sino en contra de los tiranos que habían hecho mal uso del poder que éste les había otorgado.

La Compañía de Jesús, al explicar en colegios y universidades el origen pactista del poder real —y por ende, las obligaciones de los monarcas— inculcaban también la sumisión a éstos. Fueron ellos los más activos sostenedores del dogma de la majestad real. Al ser ellos expulsados en 1767 por Carlos III, perdió la monarquía a sus principales sostenes, lo que, remotamente, va a influir no poco en el proceso emancipador.

El Real y Supremo Consejo de Indias

Los Austrias potenciaron el sistema de gobierno mediante Consejos —ya había Consejo Real en la Baja Edad Media—, los que utilizaron tanto para gobernar determinados lugares a los que se reconocía individualidad cuanto para manejar materias específicas. De la primera clase eran el Consejo de Indias, el de Flandes, el de Italia, etcétera. De la segunda, el Consejo de Hacienda, el de la Inquisición, el de Órdenes Militares.

En un primer momento se desconocía la personalidad política de las Indias, la que se va perfilando poco a poco. Por ello es que al comienzo intervinieron, por el principio de acesión, autoridades de Castilla en el gobierno de los nuevos territorios. De este modo, hay algunos ordenamientos expedidos con intervención de las Cortes castellanas así como peticiones suyas al respecto: por ejemplo ante Carlos I para que ellas no fueran separadas de la Corona. En la administración de justicia, el más alto tribunal era el Consejo de Castilla. En asuntos financieros intervenían los contadores mayores de Castilla.

No hay que olvidar, sin embargo, que los Reyes Católicos en mayo de 1493 habían designado al arcediano de Sevilla y confesor de la reina Juan Rodríguez de Fonseca, más tarde obispo, sucesivamente, de Badajoz, Córdoba, Palencia y Burgos (1495) y miembro del Consejo de Castilla, como representante suyo frente a Colón. En torno a Fonseca se va a constituir el primer esbozo de una burocracia indiana, que organizará los viajes de Colón, el traslado de colonos, armamento de naos, etcétera. Este autocrático personaje recibe en 1504 encargo de Fernando *el Católico* de dirigir, bajo la personal supervisión del monarca, el gobierno de los nuevos territorios ayudado por Gaspar de Gricio y, más tarde, por el aragonés Lope de Conchillos, secretario y amigo del rey. Cuando el trabajo era muy intenso, entraron a colaborar con él dos miembros del Consejo de Castilla, Luis Zapata y Lorenzo Galíndez de Carvajal.

La personalidad de las Indias, decíamos, va apareciendo poco a poco. Así es como en 1514 hay un sello real que custodia Fonseca con el que son autenticadas las disposiciones para las nuevas tierras. Al año siguiente hay un registro particular para asentar tales disposiciones con distinción respecto de las castellanas. Al comité que entendía en los asuntos indianos —cuyos integrantes eran consejeros de Castilla— se le conoció, posiblemente más tarde, como Junta de Indias. Cuando muere el rey Fernando, asume como regente de Castilla, dada la incapacidad de Juana, el cardenal Cisneros quien, no llevándose bien con Fonseca, lo separa de sus funciones, ejerciéndolas los ya referidos Zapata y Galíndez de Carvajal. Carlos I lo restablece, desempeñándose en los asuntos indianos hasta su muerte, acaecida en 1524.

Se va configurando cada vez con más fuerza la especialidad de la Junta. Parece que Carlos I ya en 1523 tenía en mente la constitución de un Consejo de Indias, pues designa, antes de crearlo, a Diego Beltrán como consejero.

Resulta curioso que el órgano llamado a regir la tercera parte del mundo haya aparecido tan humildemente que se desconozca con exactitud su inicio. Con todo, queda, según Solórzano Pereira, definitivamente instalado el 10. de agosto de 1524, siendo su primer presidente fray García de Loaysa, general de los dominicos, obispo electo de Osma y futuro cardenal-arzobispo de Sevilla y sus primeros consejeros el doctor Diego Beltrán, protonotario, Lorenzo Galíndez de Carvajal, el maestro fray Luis Cabeza de Vaca (obispo de las Canarias) y los doctores Gonzalo Maldonado (más tarde obispo de Ciudad-Rodrigo) y Pedro Mártir de Anglería (autor de las *Décadas del Nuevo Mundo*). El licenciado Francisco de Prado fue su promotor fiscal (más tarde denominado fiscal) y Francisco de los Cobos su secretario. En 1528 se creó el cargo de gran chanciller, encargado de la custodia del sello real, que favoreció a Mercurino de Gattinara y al fallecer éste cinco años más tarde, a Diego de los Cobos. Fue éste un cargo de irregular funcionamiento, pues se le suprimió en algunas ocasiones.

No tenía ordenanzas propias, rigiéndose por las del Consejo de Castilla. Por las Leyes Nuevas, dadas en Barcelona en 1542, se le consignaron algunas peculiaridades relativas a su funcionamiento, jurisdicción y defensa de los indios. Juan de Ovando tras la visita general que practicó (1566-1571), obtuvo de Felipe II nuevas ordenanzas el 24 de septiembre de 1571, las que sólo fueron publicadas en 1585 y reeditadas en 1603. Felipe IV las hizo reeditar con algunas modificaciones en 1636, reimprimiéndose en 1681 y 1747.

Integrantes

Integraban el Consejo un presidente, ocho consejeros letrados, un fiscal, un secretario (después dos: uno para asuntos de Nueva España y el otro para los del Perú), dos relatores (después tres), dos contadores (después cuatro), un gran chanciller (agregado a los consejeros), un teniente de gran chanciller (agregado más tarde), un cosmógrafo cronista (que lo fue el primero Juan López de Velasco) y un alguacil mayor. En 1604 se agregaron, para satisfacer necesidades militares, dos consejeros

de capa y espada. El número de consejeros varió según los vaivenes de la burocracia castellana. En tiempos de Carlos II el número de consejeros se elevó a diecinueve e infructuosamente este rey trató de imponer economías. Hubo más tarde un tesorero general, dos solicitadores fiscales, un catedrático de matemáticas, un tasador, un abogado, un procurador de pobres (desde 1536), un capellán y cuatro porteros.

Era el Consejo de Indias Real, Universal y Supremo. Real por cuanto asesoraba al monarca y actuaba con éste. Universal, porque conocía todo tipo de materias, tanto temporales como espirituales y, además, le estaban sujetos todos los estados y reinos de Indias. Supremo, porque por encima suyo no había otro. Expresaba Felipe II en las ordenanzas de 1571: “ordenamos y mandamos que ninguno de nuestros Reales Consejos ni tribunales, alcaldes de nuestra casa y corte, chancillerías, ni audiencia ni otro juez alguno ni justicia de todos nuestros reinos y señoríos se entrometan a conocer ni conozcan de negocios de Indias [...]”. Sólo el rey está por sobre el Consejo de Indias. Éste era, por lo demás, el segundo en categoría, sólo precedido por el de Castilla, materia que se preocupó de puntualizar Solórzano Pereira.

La dinastía borbónica, que buscaba un gobierno más expedito que el burocrático de los Consejos, sin suprimir al de Indias, le fue restando atribuciones. Un real decreto de 1718, secuela de la creación cuatro años antes de la Secretaría de Marina e Indias, lo reduce a asesor del monarca y tribunal supremo de justicia, facultándolo para proponer los integrantes de los cargos de justicia. Con diversos avatares y, salvo cortos intervalos de supresión en el siglo XIX, duró el Consejo trescientos diez años, desapareciendo sólo en 1834.

El cargo de presidente del Consejo era de gran importancia, al que iba unido un salario adecuado. Le correspondía, entre otras cosas, presidir las sesiones, distribuir a los consejeros en salas, distribuir los expedientes, entrevistarse semanalmente con el monarca, etcétera (a él se refiere el título 3o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.*).

Los consejeros debían ser, conforme *Rec. Ind.* 2, 2, 1 “personas aprobadas en costumbres, nobleza y limpieza de linaje, temerosos de Dios, y escogidos en letras y prudencia”. Y efectivamente se preocupó la Corona por nombrar juristas de fuste, egresados de las mejores universidades españolas, como Gregorio López, el gran glosador de las Partidas; el publicista Francisco Ramos del Manzano; Juan de Solórzano Pereira y muchos más. Esta autoridad jurídica y moral de los consejeros les daba gran peso a sus opiniones que el monarca por lo común respetaba. Estaban sujetos a diversas medidas de probidad como prohibición de ser encomenderos tanto ellos como sus hijos, no poder recibir recomendaciones ni préstamos, todo lo que tiende a asegurar su imparcialidad. No podían acceder a consejeros quienes fueran parientes de virreyes, presidentes u oidores.

El gran chanciller custodiaba el sello real con el que se autenticaban las resoluciones emanadas del Consejo. Llevaba también el registro de las reales provisiones que se dictaban. Normalmente vinculado este cargo a importantes personajes, no era ejercido directamente por ellos sino por el teniente de gran

chanciller. Había, además, teniente de chanciller en las Audiencias indianas. A él se refiere el título 4o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.*

El *fiscal* debía velar por los intereses de la Corona, tanto jurisdiccionales —en especial frente a la Iglesia— como hacendísticos; se les encargaba, asimismo, la defensa de los indígenas. A él se refiere el título 5o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.*

Los secretarios llegaron a ser dos, distribuyéndose entre ellos los asuntos de Perú y Nueva España. Si algún expediente era indeterminado, pasaba al secretario del Perú. Por disposición de Felipe III, reiterada por Felipe IV, se disponía que “le[s] aplicamos y encomendamos todos los negocios y materias tocantes al estado, gobierno y gracia, hacienda y guerra y otros cualesquiera así eclesiásticos como seculares que no fueren pleitos de justicia entre partes, visitas ni residencias”. Estos últimos correspondían a los relatores. Las materias relativas a las Audiencias de Lima, Quito, Charcas, Chile, Panamá, Nueva Granada y Buenos Aires correspondían al secretario del Perú. Lo tocante a las Audiencias de México, Guadalajara, Santo Domingo, Guatemala, Filipinas, Antillas y Venezuela correspondían al secretario de Nueva España. A ellos se refiere el título 6o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.* Ellos refrendaban las disposiciones en que intervenía el Consejo.

El alguacil mayor aparece como consecuencia de existir cargo análogo en los Consejos de Inquisición, Órdenes y Hacienda y existe “para ejecución de lo que les fuere ordenado” (*Rec. Ind.* 2, 8, 1).

A los *relatores* se les aplicaban las disposiciones pertinentes de la legislación castellana en lo que no hubieran sido modificadas. Se les encarga particularmente los memoriales de los pleitos, visitas y residencias. Trata de ellos el título 9o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.*

Así como a los relatores correspondía poner al Consejo al corriente de los asuntos en que había pleitos entre partes, visitas y residencias, iguales materias correspondían al escribano de cámara, pero en cuanto a su custodia, refrendo de despachos, lectura de peticiones y anotación de los decretos respectivos, redacción de cartas ejecutorias, reales provisiones y cédulas sobre asuntos de gobierno que debían ser firmadas por el rey, correspondiéndoles llevar los libros de registros en que se asentaban por provincias las disposiciones aprobadas. A ellos se refiere el título 10o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.*

El tema hacendístico está entregado en el Consejo a sendos empleados como el tesorero y los contadores de cuentas. Al tesorero general le correspondía “cobrar y recaudar todas y cualesquier condenaciones que en el Consejo se hicieren y aplicaren para nuestra cámara y estrados del Consejo y para el gasto y pasaje de los religiosos y ministros de doctrinas y otras obras pías” (*Rec. Ind.* 2, 7, 2). A los contadores se refiere el título 10o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.* Existían desde 1567 y les correspondía revisar las cuentas del propio Consejo, las de la Casa de Contratación y las de los oficiales reales enviadas desde las Indias. Interventían también en el envío de contadores a las Indias para revisión de cuentas y llevaban razón de los gastos extraordinarios que el rey permitía hacer en América.

El título 12o. del libro 2o. de la *Rec. Ind.* trata del cronista de Indias, cargo destinado a mostrar a los consejeros la historia civil y natural de las Indias. Entre sus detentadores estuvieron individuos tan versados como Juan López de Velasco,

Antonio de Herrera, Antonio de León Pinelo, el insigne Juan Bautista Muñoz y tras su muerte, la Real Academia de la Historia.

Un cosmógrafo tenía a su cargo el estudio de las rutas de navegación a las Indias y debía dar clases de acuerdo a unos planes que indica *Rec. Ind.* 2, 13, 5.

El Consejo era itinerante, pues debía moverse de acuerdo con el traslado de la Corte real, hasta que Felipe II la instaló en Madrid. La vinculación con el monarca era grande, pues su presidente debía reunirse con el rey para transmitirle las consultas que a éste se formulaban.

Estaban reglamentados los días de trabajo del Consejo y su horario de funcionamiento. Salvo que se tratara de feriado, debían de trabajar de lunes a sábados tres horas por la mañana y los martes, jueves y sábados, dos horas, además, por las tardes. Tales horarios empezaban a correr desde que se juntaran por lo menos tres consejeros.

Funciones del Consejo

El Consejo operaba de diversas maneras:

Sala de Gobierno

Eran reuniones plenarias en que se oían las relaciones que hacían los secretarios de los diversos expedientes que llegaban sobre asuntos de gobierno temporal o eclesiástico.

Gobierno temporal. Tenían prioridad en su examen “las cartas de los virreyes, audiencias y otras personas así públicas como particulares, que de las Indias y de la Casa de Contratación de Sevilla y otras partes se nos escriben [porque] resultan las mayores noticias para materia de gobernación”. Se ordenaba que éstas “se lean todas consecutivamente y el Consejo no se detenga mientras se leyeren a proveer ni determinar cosa alguna de lo que en ellas se escribiere, mas de ir apuntando lo que pareciere convenir proveerse [...]” (ordenanza de Felipe II reiterada posteriormente). Se exceptuaban las cartas dirigidas personalmente al monarca en sus reales manos. Buen conocedor de la malicia humana, aconsejaba Solórzano Pereira que no se creyera de buenas a primeras todo lo que se decía en cartas y memoriales, debiendo de ejercitar los consejeros al respecto la virtud de la prudencia (lib. 5, cap. 15, núm. 16).

Si hubiera algún tropiezo para la resolución pertinente, se solicitaba un dictamen del fiscal. Recibido éste, o sin él si el asunto era de fácil despacho, se producía votación, que se decidía por simple mayoría. Quienes estuvieren en desacuerdo podían elaborar sus votos singulares en lo cual hacía Felipe IV particular hincapié como un medio de tener una gama más variada de opiniones. Originábase del voto mayoritario una proposición llamada consulta que, como se ha dicho, era llevada al rey. La consulta en un comienzo era firmada por los consejeros que habían participado en su elaboración, pero después se acostumbró sólo rubricarlas. De ellas se llevaba un libro donde figuraban extractadas. “El primer lunes de cada mes,

habiendo en el Consejo algunas cosas y negocios remitidos a consulta, se nos dé aviso de ello para que nos ordenemos cuándo y cómo se nos hayan de venir a consultar” (ordenanza de Felipe II reiterada por Felipe IV). Las consultas se hacían al principio cada dos domingos; desde 1524, cada tercer lunes y posteriormente, un día al mes. Si el rey estaba de acuerdo —“como parece” o “está bien esto” u otra parecida, era su resolución, a que se llamaba decreto que podía ser escrito de su mano o sólo rubricado—, se pasaban los antecedentes al consejero de turno y éste al personal de secretaría para que elaborara las reales cédulas o reales provisiones pertinentes, que eran pasadas por el consejero de turno o el secretario (según las épocas) al rey para su firma.

Por disposición de Felipe IV, en 1636 se ordenaba que:

para las materias universales de gobierno, como hacer leyes y pragmáticas, declaración o derogación de ellas, fundaciones de Audiencias, erecciones de iglesias y desmembración, división y unión de ellas y otras materias, que al parecer del Presidente o Gobernador sean grandes: mandamos que concurra y esté junto todo el Consejo y los que se hallaren presentes en él antes que se aparten y dividan salas [...].

En consecuencia, correspondía al Consejo conocer de todos los asuntos de gobierno temporal y espiritual.

El Consejo llevaba la alta dirección en materia política respecto de las Indias. La *división* política y administrativa de éstas y la determinación de la jerarquía de oficios que le correspondía a cada territorio era de injerencia del Consejo.

También la propuesta al monarca de las personas idóneas para llenar los cargos de relevancia en Indias era hecha por el Consejo, si bien intervendrá, como se verá, en ciertas épocas la Cámara de Indias.

La legislación para Indias, sea a través de reales cédulas, reales provisiones o cartas acordadas del Consejo se plasmaba en estas sesiones. Tales disposiciones debían de acomodarse, dentro de lo posible, a las leyes castellanas:

Porque siendo de una Corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros debe ser lo más semejante y conforme que se pueda, los del nuestro Consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos Estados ordenaren procuren de reducir la forma y manera de gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reynos de Castilla y León en cuanto hubiere lugar y se sufiere por la diversidad y diferencia de las tierras y naciones (ordenanza de Felipe II de 1571 reiterada posteriormente e incorporada a *Rec. Ind.* 2, 2, 13).

Hasta 1614 regían en Indias en forma automática, si bien subsidiariamente, las disposiciones castellanas. Felipe III el 15 de diciembre de ese año dispuso: “mandamos a los virreyes, presidentes y oidores, gobernadores y justicias de las Indias que obedezcan y no cumplan las cédulas, provisiones y otros cualesquier despachos dados por nuestros Reales Consejos si no fueren pasados por el de las Indias y despachada por él nuestra real cédula de cumplimiento [...]”. Correspondió, pues, al Consejo este importante rol de control de la legislación castellana que podría aplicarse en Indias.

Particular encargo del rey recibía el Consejo en cuanto a la conservación y buen tratamiento de los indios, tema éste en que la Corona era reiterativa.

La confirmación de la legislación indiana —ordenanzas de virreyes, ordenanzas de cabildos, provisiones, etcétera— correspondía igualmente a este alto órgano. De la misma manera, la confirmación de mercedes otorgadas en Indias era de resorte del Consejo. Los oficios vendibles que habían sido adquiridos en América debían ser sometidos a confirmación en el plazo de cinco años, salvo Lima, Charcas, Chile y Manila, en que se aumentaba a seis. Sobre esta materia Antonio de León Pinelo escribió el célebre *Tratado de las confirmaciones reales*.

El paso de libros a las Indias era también de atingencia del Consejo tanto por las razones morales involucradas como por las políticas. Hubo libros prohibidos de pasar a los reinos indianos en razón de los conflictos políticos que planteaban.

Gobierno espiritual. Derecho de presentación. El Consejo de Indias, en virtud del Real Patronato (de que se hablará más adelante), tenía una serie de atribuciones en relación con la Iglesia. En las ordenanzas sobre el Patronazgo Real redactadas por Juan de Ovando y promulgadas por Felipe II en 1574 se disponía que: “los arzobispados, obispados y abadías de nuestras Indias se provean por nuestra presentación hecha a nuestro muy santo Padre, que por tiempo fuere, como hasta ahora se ha hecho”, disponiéndose que lo mismo se practicara respecto de “las dignidades, canongías, raciones y medias raciones de todas las iglesias catedrales de las Indias”, lo que corresponde a la facultad otorgada a los monarcas por el papa Julio II en 1508, en virtud de la bula *Universalis ecclesiae*. Este derecho de presentación era ejercido con intervención del Consejo respecto de las altas autoridades eclesiásticas de Indias. Eran las facultades reales muy extensas como lo dice Solórzano Pereira: “En virtud de este patronato de que vamos tratando les compete a nuestros Católicos y gloriosos Reyes de España en sus provincias de las Indias la elección y presentación de los Prelados y de todas las prebendas, beneficios y ministros de las iglesias de ellas, hasta el oficio más pequeño de sacristán [...]” (lib. 4, cap. 3, núm. 26). Eso sí que la confirmación o canónica institución correspondía al Sumo Pontífice respecto de las altas autoridades eclesiásticas y al obispo respecto de los prebendados, beneficiados y ministros (Solórzano, *ibidem*).

División de los obispados. En 1518, mediante la bula *Sacris Apostolatus Ministerio*, León X había conferido a Carlos I la facultad de dividir los obispados una vez erigidos y demarcados, para su mejor administración. De este poder hizo uso frecuentemente la Corona como cuando del obispado del Cuzco se desmembraron los de Huamanga y Arequipa. En estos estudios y las pertinentes presentaciones al sumo pontífice debía de intervenir el Consejo.

Exequatur o pase regio. No proviene de una concesión papal como las facultades anteriores, sino que los mismos reyes se lo tomaron. Fue introducido por Carlos I en 1538 y consistía en que ninguna disposición papal podía aplicarse en Indias si antes no era aprobada por el Consejo. Su objetivo era retener aquellas disposiciones pontificias que pudieran afectar a los derechos de patronato regio. Tales disposiciones no se aplicaban y se suplicaba al Sumo Pontífice que las modificara o derogara. Por cierto, que entre tanto no se aplicaban. El practicarse ello en España hacía decir a Solórzano que “con mayor razón se podrá observar y

practicar lo mismo en las Indias, donde podría ser mayor el daño por la gran distancia y dilación del remedio y por el grande y entablado derecho de patronato en todo lo eclesiástico de ellas por concesión de la Sede Apostólica de que escribí largo en otros capítulos” (lib. 4, cap. 25, núm. 29).

Aprobación de cánones conciliares y sinodos. Se celebraban en Indias concilios provinciales cuya primera motivación había sido la de acomodar a las circunstancias indianas el derecho canónico. De este modo, se celebró el primer concilio sudamericano en Lima en 1551 y el primero norteamericano en México en 1555. En principio, los cánones conciliares entraban en vigencia inmediatamente de haber sido expedidos. Mas Felipe II ordenó que pasaran por el Consejo de Indias para su revisión antes de ser puestos en vigencia. Igualmente había otro tipo de reuniones eclesiásticas, de menor entidad, que se celebraban al interior de una diócesis para tratar temas pastorales. Se les denominaba sinodos y el mismo nombre se daba a sus resoluciones. Éstas también debían ser aprobadas por la autoridad real. Solórzano da la siguiente explicación:

ni los sinodales o diocesanos se pueden publicar ni poner en ejecución hasta que se envíen al rey nuestro señor, como quien es y ha de ser su protector, y se vean y reconozcan en su Real y Supremo Consejo de las Indias por que no contengan algo que perjudique al real patronato o retarde la conversión de los indios o el uso de los privilegios de las órdenes mendicantes (lib. 4, cap. 7, núm. 16).

Fundación de iglesias, conventos, obras de beneficencia, hospitales, etcétera. Decían las ordenanzas sobre patronato de Felipe II de 1574: “mandamos que no se erija, instituya, funde ni constituya iglesia catedral ni parroquial, monasterio, hospital, iglesia votiva ni otro lugar pío ni religioso sin licencia expresa nuestra”. La licencia la otorgaba el Consejo de Indias. Éste en alguna ocasión, como ocurrió en Chile en el siglo XVI, impidió el establecimiento de un convento femenino y, en cambio, sugirió el de un orfanato.

Sala de Justicia

Aun cuando desde 1604 existieron consejeros de capa y espada, éstos no podían participar en esta sala, que estaba limitada a los letrados. El respeto ante éstos era tanto que ni siquiera el rey intervenía en sus asuntos. La política general de la Corona fue que el Consejo se limitara a sus funciones de gobierno y por ello limitó sus facultades jurisdiccionales que quedaron restringidas a los asuntos de mayor trascendencia.

Era el Consejo de Indias el tribunal superior respecto de todos los territorios americanos y filipinos.

Conocía en única instancia de lo ordenado por la ley de Malinas de 1545, o sea, de los juicios sobre encomiendas que implicaran tributos superiores a los mil ducados. Estos juicios se los había reservado el monarca pasando a conocer de ellos el Consejo. La práctica fue que tramitaran estos pleitos las Reales Audiencias indianas y cuando el asunto estaba en estado de fallo, eran enviados los expedientes al Consejo para su resolución (*Rec. Ind.* 2, 15, 123 a 130).

También conocía en única instancia de los juicios sobre comisos, sobre contrabando y arribadas de naves de esclavos que “de las Indias se remitieren”.

Podía avocarse el conocimiento de asuntos que estuvieran en tramitación ante las Reales Audiencias o ante cualquier tribunal respecto de situaciones indianas siempre que fuere “negocio grave y de calidad” (*Rec. Ind.* 2, 2, 58) “aunque en los dichos tribunales se hayan comenzado a introducir por demanda o por querella o en grado de apelación o por vía ordinaria o ejecutiva o en otra cualquier forma o instancia” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 17, núm. 1).

En segunda instancia conocía de las apelaciones respecto de materias civiles de que hubiera conocido la Casa de Contratación en materias de cuantía superior a seiscientos mil maravedís.

También en segunda instancia conocía de las apelaciones respecto de las sentencias criminales dictadas por la Casa de Contratación. Durante la vigencia para ésta de las ordenanzas de 1539 competía al Consejo la revisión de las sentencias de la Casa, que implicaban jurisdicción de mero imperio disponiendo penas de muerte o mutilación.

Podía conocer en todas las instancias “de todas las residencias y visitas de los corregidores, gobernadores, oficiales reales, oidores, presidentes, virreyes y otros cualesquier ministros, aunque sean militares” (Solórzano, lib. 5, cap. 17, núm. 2).

Conocía del recurso de segunda suplicación, que procedía sólo en contra de las sentencias recaídas en causas “graves y de mayor cuantía”, lo que implicaba asuntos civiles de cuantía superior a seis mil pesos de oro ensayado de los que habían conocido las Reales Audiencias indianas en grado de vista y revista. Esto significa que al conocer esas Audiencias las apelaciones, dictaban sentencia de vista. Pues bien, ante las mismas Audiencias la parte perdedora podía ejercer el recurso de primera suplicación para que se revisara lo actuado. La sentencia recaída en este recurso se llamaba de revista. No procedía la segunda suplicación en causas posesorias aunque superaran los dichos seis mil pesos ni en las causas criminales, aunque excepcionalmente en alguna oportunidad se admitió (Solórzano, lib. 5o. cap. 17, núm. 14).

Correspondía también al Consejo el conocimiento de los recursos de fuerza “que en la Corte o dentro de España se ofrecieren” relativos a juicios eclesiásticos con relación a las Indias de que hubiese conocido el nuncio papal u otro juez eclesiástico (Solórzano, lib. 5, cap. 17, núm. 26).

Los asuntos de justicia se resolvían por mayoría de votos siempre que hubiera tres votos conformes, tratándose de asuntos de mayor cuantía. Si hubiese dispersión de votos, bastaba en asuntos de menor cuantía con que hubiera voto favorable de dos consejeros.

Si en asuntos de mayor cuantía se produjere empate o dispersión de votos, había que llamar a tres jueces que, juntándose con los que habían votado, dictaran sentencia.

Las sentencias dictadas por tribunales castellanos debían ser autorizadas por el Consejo para su cumplimiento en Indias. Por ejemplo, las que reconocían hidalguía eran objeto de una real cédula auxiliatoria para ser puestas en ejecución en América.

Junta de Guerra

Los días martes y jueves debían reunirse, desde 1597, una Junta compuesta por el presidente del Consejo, los cuatro consejeros de Indias y cuatro consejeros de los más antiguos del de guerra “sentándose éstos a la mano derecha y aquéllos a la siniestra” (*Rec. Ind.* 2, 2, 76).

Se trataba ahí “la consulta de todos los oficios militares de mar y tierra y de los que tocan a la distribución, cuenta y razón de la Hacienda que se gasta en las armadas y flotas de la carrera de las Indias” (Solórzano, lib. 5, cap. 18, núm. 4). Para cargos político-militares intervenía también la Junta, exigiéndose, además, intervención de la Cámara de Indias, de que se hablará a continuación. Tal ocurría con los nombramientos de gobernadores de Chile, Santo Domingo, Panamá y otros.

También conocía de las “apelaciones de todas las causas así civiles como criminales que los virreyes de las Indias y demás presidentes, gobernadores y capitanes generales que tienen a cargo lo militar de ellas hubieren sustanciado y pronunciado como tales contra alguno de los que gozan de este fuero y jurisdicción” (Solórzano, lib. 5, cap. 18, núm. 6).

Le competía también “y debe ser uno de sus principales cuidados, el prevenir y proveer el despacho de las flotas y armadas que han de ir a las Indias y volver con el tesoro de su Majestad y particulares”, dando a los generales de ellas las instrucciones pertinentes (Solórzano, lib. 5, cap. 18, núms. 17 y 20).

Junta de Hacienda

El Consejo de Indias ha recibido amplias atribuciones por parte del monarca en asuntos de hacienda, lo que es bastante particular, pues ningún otro Consejo de los que existían en España tenía tales características. Las funciones del de Indias eran: a) velar por el desarrollo y fomento de la Real Hacienda y b) asegurar la corrección en las actuaciones de los oficiales reales. Lo último se lograba mediante visitas a los distritos fiscales y también por medio de la revisión de las cuentas respectivas, lo que hace el contador del Consejo. Los días miércoles debían de preocuparse particularmente de estas materias y los viernes debían de conocer de los pleitos fiscales.

Felipe II dispuso en 1592 que lo tocante a estas materias pase a depender del Consejo de Hacienda, pero ya en 1595 decide la creación de una Junta de Hacienda, la que comienza a funcionar en febrero del año siguiente. Aunque realizó estudios interesantes sobre minería, cuentas y otras materias, pronto dejó de funcionar. En 1600 se le restablece, ahora más organizadamente, disponiéndose que la integren el presidente del Consejo de Indias, seis consejeros de Indias y dos del de Hacienda, más el fiscal y el secretario de este último. Debían reunirse dos veces por semana.

Junta o Consejo de Cámara o Cámara de Indias

Como se ha visto, correspondía a la Sala de gobierno del Consejo proponer al rey los candidatos para los puestos indianos. Pero se notó que se hacía muy difusa la

responsabilidad de los consejeros respecto de las personas propuestas. Por ello se juzgó conveniente que un comité específico cumpliera estas funciones. Surge así la Cámara de Indias, que es creada el 12 de agosto de 1600. Estaba integrada por el presidente y tres consejeros designados por el rey a propuesta de la Cámara de Castilla. Funcionaban como secretarios los del Consejo de Indias. Sus sesiones tenían lugar los días lunes y miércoles. Además de las tareas indicadas le correspondía entender en todo lo relativo a mercedes (encomiendas, reconocimiento de servicios, gratificaciones, etcétera) y gracias (como fundación de mayorazgos, reconocimiento de hijos ilegítimos por rescripto, etcétera: generalmente era necesario pagar por estas gracias al sacar). Tuvo la Cámara una vida algo tormentosa. Fue suspendida en 1609 en razón de conflictos de competencia con el mismo Consejo. Fue restablecida en 1644 y funcionó hasta 1700. Entre 1716 y 1717 vuelve a revivir, si bien la Secretaría de Marina e Indias creada dos años antes le había quitado atribuciones. Se le reinstaló en 1721.

La Casa de Contratación

El primer órgano relativo a las Indias que creó la Corona castellana fue la Casa de Contratación. Ya se ha visto que el arcediano Juan Rodríguez de Fonseca había recibido encargo personal de los asuntos indianos. Entre los colaboradores que tuvo figuraba un italiano, Francisco Pinelo, jurado y fiel ejecutor de Sevilla, al cual posiblemente se deba una propuesta de creación de un órgano que velara por los asuntos financieros y económicos de Indias, sobre todo del comercio ultramarino. Posiblemente haya accedido a ello Fonseca como un modo de desembarazarse de preocupaciones cada vez más gravosas.

Fue creada el 20 de enero de 1503 y se le instaló en Sevilla por una doble razón: las excelencias de esta ciudad como puerto fluvial, que por ser interior resguardaba de posibles incursiones piráticas, y porque en esa urbe había una actividad comercial internacional de gran desarrollo. Aunque numerosos puertos españoles reclamaron esta posición de privilegio de Sevilla, no se logró de verdad separar de ahí a la Casa hasta 1717 en que fue trasladada a Cádiz.

Hacia 1503 se esperaba todavía de las Indias que produjeran las especies que se había estado buscando. Es muy posible que pensara la Corona hacer un activo comercio con estos productos en un sistema de monopolio real y que para ello instalara la Casa de Contratación, que sería similar a la Casa da India establecida por los portugueses y a otras instituciones hanseáticas e inglesas.

Precedentes de la Casa de Contratación existían en Castilla misma, pues con ocasión de los frecuentes viajes que se hacían a la costa africana atlántica, Guinea y otras, se habían establecido en Sevilla receptores y otros empleados encargados de recaudar los derechos —generalmente el quinto— por las mercaderías que se obtenían o “rescataban” de los infieles. Con ocasión del segundo viaje de Colón se le dieron unas instrucciones en que se establecía que las mercaderías se registraran en la península ante un agente del Tesoro Real y nuevamente en Indias. Las que

aparecieran no registradas serían confiscadas. Se establecieron casas de aduana en Cádiz y en La Española para estos efectos y para recibir las mercaderías en depósito. Dentro del mismo orden de ideas, el 7 de junio de 1493 se nombra un contador de Indias, que sería delegado en las nuevas tierras de los Contadores Mayores de Castilla. Este contador debía enviar relación de las mercaderías que remitiera.

Integrantes

Las primeras ordenanzas de la Casa de Contratación, de 20 de enero de 1503, son muy sucintas. Establecen un factor, que era la autoridad superior (cargo que, al mes siguiente será dado a Francisco de Pinelo), un tesorero (otorgado al doctor Sancho de Matienzo, canónigo de Sevilla) y un escribano o contador (otorgado a Ximeno de Briviesca, quien se había desempeñado en 1501 como contador de la armada). Se instaló la nueva organización en el llamado “Cuarto de los Almirantes” del Alcázar viejo de Sevilla.

Se le establecía

para que en ella se recojan y estén al tiempo que fuere necesario todas las mercancías y mantenimientos y todos los otros aparejos que fueran menester para proveer todas las cosas necesarias para la contratación de las Indias y para las otras islas y partes que Nos mandáremos y para enviar allá todo lo que convenga enviar y para que se reciban todas las mercancías y otras cosas que de ella se enviaren a estos nuestros reinos y para que allí se venda de ello todo lo que se hubiere de vender o se enviare a vender y contratar a otras partes donde fuere necesario.

En consecuencia, la finalidad es comercial.

Se encarga al factor y tesorero que estudien qué cosas convendría contratar, qué navíos se necesitarían para ello, si sería mejor comprarlos o simplemente fletarlos y cuándo resultaría más propio enviarlos a las Indias. Debían buscar “buenas y fiables personas” para capitanes de los navíos y escribanos de los mismos. Estos capitanes debían de recibir instrucciones redactadas por factor y tesorero en que se les especificaran los pormenores del viaje, a quién debían de entregar las mercaderías que llevaran, qué debían traer, etcétera.

El oro que viniera de las Indias debía ser recibido por el tesorero ante el escribano y factor, quienes deben dar cuenta de su recepción a los reyes. Podrían pagarse con el oro aquellos libramientos provenientes de los monarcas sólo “con nuestra firma”.

Se les encarga también el tráfico con las islas Canarias, llamadas a ser escala obligada en los viajes ultramarinos. Recuerda Solórzano que ahí se establecieron oficiales reales o jueces de registro, que eran letrados, para hacer guardar las órdenes sobre cargazón en ellas (lib. 6, cap. 17, núm. 3).

En marzo del mismo 1503, se dispuso la creación de una Casa de Contratación en La Española, que fuera similar a la de Sevilla.

Las atribuciones mal perfiladas por las ordenanzas de 1503 se van clarificando con el paso del tiempo. Como encargada del monopolio comercial se le da facultad

de imponer multas y decretar prisiones respecto de los transgresores. En 1505 se le encargó vigilar el paso de españoles a Indias, los cuales debían tener la autorización pertinente, prohibiéndose absolutamente la entrada de extranjeros.

Diversos conflictos de jurisdicción con las autoridades sevillanas hicieron que se dictaran nuevas ordenanzas, complementarias de las anteriores, en 1510. Hubo otras: unas de 1531 respecto de las cuales hay dudas sobre su vigencia, otras de 1539 y las más importantes, de 1552, reimpresas en 1647.

Además de las autoridades que ya se han señalado, se creó en 1508 el puesto de piloto mayor, en 1514 el cargo de correo mayor de Indias, en 1523 el de cosmógrafo y en 1579 el de presidente, todo ello sin perjuicio de la Audiencia de que se hablará más adelante.

Atribuciones de la Casa de Contratación

Pueden sintetizarse las funciones de la Casa de Contratación en la siguiente forma:

Atribuciones comerciales

Como se ha visto más arriba, éstas fueron las facultades más características de la primitiva Casa de Contratación. De la idea de un monopolio comercial real se pasó a la de un comercio entregado a los particulares, pero con vigilancia de la Casa, encaminada a que se satisficieran los impuestos pertinentes. Hubo en un comienzo una relativa libertad para realizar viajes comerciales a Indias, dentro de un sistema de derrota libre. Los barcos que se desplazaban entre Europa y el Nuevo Mundo pronto se vieron obstaculizados por las guerras en que se involucraron las Austrias así como por los ataques de piratas berberiscos que infectaban las costas mediterráneas, los de piratas de las Antillas y de corsarios de potencias enemigas. Estos inconvenientes condujeron a disponer resguardos militares a los navíos mercantes lo que, a su vez, produjo la implantación del sistema de flotas y galeones, que constituyó el modo de realizar el comercio hispano-indiano, sistema en que la Casa de Contratación tuvo un papel protagónico.

Desde 1526 se prohibió que los navíos surcaran solos los mares en estos viajes y en 1537 una armada fue enviada a Indias para proteger el cargamento de oro y plata que se traería desde allá. Su comandante fue Blasco Núñez Vela, llamado a ser más tarde el malogrado primer virrey del Perú. Otra armada se organizó en 1542 y al año siguiente se dispuso que todas las naves que quisieran hacer viajes a Indias lo hicieran en convoy o conserva, navegando todas juntas, protegidas por naves de guerra. Hacia 1566 se despachaban dos armadas, una, a la que se dio el nombre de galeones (por los barcos de guerra de este nombre que las custodiaban), que llevaba desde Sevilla mercaderías a Panamá o Tierra firme y otra, la flota, a Nueva España o México. La primera partía en agosto y estaba destinada a Panamá, islas antillanas, Santa Marta, Cartagena y otros puertos de Sudamérica septentrional. Su lugar clave era Porto Bello, donde se desarrollaba una feria durante el invierno donde se intercambiaban productos de Europa por los de Indias. La flota partía en

abril, pasaba por Puerto Rico, La Española y Cuba, dejando los barcos destinados a estos lugares y se dirigía, atravesando el golfo de México a Veracruz, alcanzando sus navíos hasta Honduras. Esta flota era resguardada por una nave capitana y otra almiranta. Tras permanecer en América durante el invierno, flotas y galeones se juntaban en La Habana y desde ahí hacían el viaje de regreso. Estos convoyes llegaron a transportar 90 navíos. Para el pago de dichos acompañamientos militares se exigía una contribución, la avería, que dependía del monto de los productos en tránsito y del mayor o menor peligro que se presentara: por eso resultaba particularmente alta en tiempos de guerra. Era administrada por la Casa de Contratación y varió entre un 6 y un 30 por ciento del valor de la mercadería. Se pagaba una parte estimativa al registrarse las mercaderías en la Casa y luego, al regreso, las diferencias por los gastos reales de custodia. Fue eliminada en 1660.

La Casa, para la organización de los viajes, contaba con la colaboración de la Universidad de mareantes, que era el gremio que albergaba a los dueños de navíos, pilotos, maestros, contra maestros, guardianes, marineros y grumetes.

Desde los puntos de llegada las mercaderías eran distribuidas al interior. En Panamá, las mercaderías eran atravesadas a lomo de mulas a través del istmo hasta el Pacífico donde la armada de la Mar del Sur las recogía y llevaba hasta el Callao. Comerciantes peruanos hacían después un pingüe negocio llevando mercaderías a los diversos puertos de Sudamérica. Particularmente desmedrado quedaba Buenos Aires, que recibía las mercaderías a través de Chile, las que debían atravesar la cordillera de los Andes y luego las pampas, frecuentemente pobladas de indios belicosos. Por ello es que se dieron diversas franquicias, generalmente discontinuas, para que naves particulares abastecieran el puerto meridional. Aparecieron por primera vez en 1618 navíos de permiso o de registro para llevar cada dos años los productos necesarios, lo que no siempre se cumplió, generalizándose éstos en la siguiente centuria.

El sistema de flotas y galeones parecía, a primera vista, adecuado, pero rara vez se cumplió con lo presupuestado: incluso hubo años en que, a raíz de las guerras, no se surtía a los reinos indianos. Los Borbones iniciarán un sistema de liberalización de este comercio que se estudiará en otra parte (capítulo VI, en Reformas en hacienda y comercio, p. 153, y capítulo X, en Minería, p. 311).

Ninguna nave podía dirigirse a Indias sin que previamente hubiera sido examinada en cuanto a su seguridad, firmeza y porte —no podían ser inferiores a 300 toneladas— por un oficial de la Casa acompañado del capitán general de la flota (*Rec. Ind.* 8, 30, 3 y 5). Reglas de extraordinario casuismo fueron incluidas en el título 30 del libro 8o. de la *Recopilación de Indias*.

Revisión de cuentas de Hacienda

La Casa de Contratación desempeñó en sus primeros momentos un importante rol en la recepción de cuentas de los oficiales de la Real Hacienda de Indias. En 1510 se dispuso que todas las cuentas debían ser enviadas a Sevilla donde se asentarían en un libro especial para su revisión por los oficiales. Estas funciones quedaron

mediatizadas al crearse el Consejo de Indias, de cuyas atribuciones en este rubro ya se ha hablado.

Custodia

Correspondió a la Casa la custodia de todo el oro, plata, piedras preciosas y alhajas que vinieran de las Indias así como la de las mercaderías que iban y venían. También intervenía en la compra de pólvora y artillería para prácticas de tiro. Ya se ha dicho cómo sus oficiales debían llevar buena cuenta de ello. Los metales preciosos eran entregados a la Casa de Moneda de Sevilla para su acuñación.

Bienes de difuntos

Los bienes de los que morían en Indias *abintestato* sin herederos ahí o testados y con herederos en España eran recolectados y puestos a cargo de un oidor de la Real Audiencia con título de juez de bienes de difuntos. Dichos bienes debían ser enviados a la Casa de Contratación a la que competía “recibir, guardar, administrar y distribuir estos bienes. Y en fijar luego edictos en partes públicas de lo que viene y a qué personas toca y en enviar a avisar a los herederos, legatarios u otros interesados que estuvieren ausentes y en partes remotas [...]” (Solórzano, *Política indiana*, lib. 5, cap. 7, núm. 9). Desgraciadamente se prestó esta facultad para lamentables desfalcos.

Paso de inmigrantes

Desde muy temprano tuvo buen cuidado la Corona de que los que pasaran a Indias fueran cristianos viejos y de buenos antecedentes. En el segundo viaje de Colón los inmigrantes debían presentarse ante el almirante y los encargados de la organización de la flota, Fonseca y el secretario Juan de Soria para ser inscritos en un registro “porque se sepa las personas que van y de qué calidad y oficio son cada una de ellas”. Como la evangelización era el norte de la presencia castellana en Indias, se consideró que el paso de los no católicos o católicos a medias podría estorbar la conversión. De ahí que se prohibiera el paso de judíos, herejes, reconciliados, moros, hijos o nietos de quemados, sambenitados o herejes. Tampoco podían pasar esclavos sin autorización. Los clérigos y religiosos requerían igualmente de pase. Por ser considerados perezosos se prohibía el paso de gitanos, sus hijos y criados. Las mujeres casadas no podían pasar sin licencia de sus maridos o acompañándolos. A los mercaderes casados se les daba permiso para estar sólo tres años en Indias, debiendo regresar al cabo de este tiempo para hacer vida maridable con sus mujeres. La autorización caducaba al cabo de dos años. Los extranjeros por regla general no podían pasar al Nuevo Mundo, pero había posibilidades de obtener autorización mediante composiciones. De todo ello dan debida cuenta las disposiciones contenidas en los títulos 26 y 27 —el último, relativo a extranjeros— del libro 9o. de la *Rec. Ind.*

Derecho de petición al rey

El factor Ochoa de Isasaga pidió a Fernando *el Católico* que no se tomara ninguna determinación respecto de las Indias sin previa información de los oficiales de la Casa, a lo que el rey accedió.

Correo mayor de Indias

Había en Sevilla un correo mayor, al que se encargaba la custodia, despacho y transporte de la correspondencia que llegaba a esa ciudad y que debía ser llevada a diversos lugares de España y viceversa. Sobre sus obligaciones habla el título 7o. del libro 9o. de la *Rec. Ind.*

Labor náutica

Este cargo, creado en 1508, fue detentado por primera vez por Américo Vespuccio, al que sucedieron Juan Díaz de Solís y Sebastián Caboto. Le correspondía examinar a los pilotos de la carrera de Indias, lo que se consideraba de gran importancia en razón de la pericia que era dable exigir en quienes llevaban bajo su responsabilidad bienes tan cuantiosos. Por ser examinador no podía el piloto dar clases del arte de la navegación. En 1552 se establece el puesto de cosmógrafo que sí daba clases de acuerdo a un programa de estudios que la Corona fijó. Piloto y cosmógrafo debían de examinar cartas de marear e instrumentos. Las cartas debían estar de acuerdo con un padrón que llevaba la Casa. Sobre este tema trata ampliamente el título 23o. del libro 9o. de la *Rec. Ind.*

Capitulaciones

La facultad de celebrar capitulaciones de descubrimiento, conquista, etcétera, que competía al monarca, la delegó en diversas autoridades, entre ellas, la Casa de Contratación, que quedó mediatizada en estas funciones por el Consejo de Indias.

Funciones judiciales

Los oficiales de la Casa bien pronto intervinieron en el conocimiento de los conflictos que se planteaban entre los comerciantes que giraban con el comercio indiano. Por una real provisión de 26 de septiembre de 1511 se les da competencia civil y criminal en todo lo relacionado con el comercio y la carrera de Indias o navegación entre España y América. Para estos efectos cuentan con un asesor letrado. Mas carecen de imperio, pues sus sentencias debían ser hechas cumplir por los jueces de Sevilla. Ello produjo muchos conflictos de competencia entre las autoridades sevillanas y la Casa.

En 1539, mediante las ordenanzas de ese año, se le dio plena competencia para conocer en asuntos civiles relativos a la navegación, de los que se apelaba ante la Audiencia de los Grados de Sevilla, si la cuantía era inferior a 40 000 maravedís o

ante el Consejo de Indias siendo superior. En materia criminal, fallaba la Casa los delitos de la carrera de Indias y hacía ejecutar lo fallado, salvo que se tratara de pena aflictiva —muerte o mutilación— en que la sentencia era revisada por el Consejo.

Por las ordenanzas de 1583 se establecen jueces letrados que constituyen una Audiencia. Cesa la dependencia respecto de la Audiencia sevillana y todas las apelaciones, tanto civiles como criminales, son conocidas por el Consejo de Indias. Para estos efectos la integraban tres oidores, un fiscal, un relator, un alguacil, un escribano, un portero, un carcelero y otros oficiales. Usaba en cuanto al procedimiento, las normas de las Audiencias de Valladolid y Granada (Solórzano, *Política indiana*, lib. 6, cap. 17, núms. 1 y 2).

La fase epilodal de la Casa de Contratación se produce con la llegada de los Borbones. Los numerosos cambios de liberalización económica que éstos introducen no congeniaban con la antigua institución de corte intervencionista. Traslada a Cádiz en 1717, sólo subsistirá hasta 1790, en que fue eliminada.