

CAPÍTULO PRIMERO

EL SURGIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR: LOS CONSULADOS DEL MAR DE BURGOS, SEVILLA Y BILBAO EL COMERCIO HISPANO-INDIANO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

I. El periodo de los Austrias	20
II. El periodo de los Borbones	32
1. El régimen del comercio libre y sus consecuencias: el Reglamento de 1778	36
2. Los consulados	40
A. El Consulado del Mar de Burgos.....	41
B. El Consulado de Cargadores a Indias de Sevilla ..	41
C. El Consulado de la Villa de Bilbao	43

CAPÍTULO PRIMERO

EL SURGIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR: LOS CONSULADOS DEL MAR DE BURGOS, SEVILLA Y BILBAO EL COMERCIO HISPANO-INDIANO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO

Con el descubrimiento de América se produce una repentina e insospechada dilatación en los horizontes castellanos, ampliéndose con una larga serie de descubrimientos iniciados por Cristóbal Colón que parecen interminables. Tras los conquistadores se encuentran los comerciantes dispuestos a arriesgar sus caudales en las más diversas empresas de conquista y descubrimiento.¹

La empresa colombina se proyecta desde sus inicios como una empresa comercial en busca de una nueva ruta marítima a los países asiáticos, sujeta a las Capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril de 1492, que en materia comercial, disponían que quedaban reservadas a los monarcas cualesquiera mercancías que se hallasen, ganasen, trocasen o comprasen en las tierras que fueren descubiertas, correspondiendo a Cristóbal Colón una décima parte de los beneficios por ello obtenidos. Es decir, se establecía un monopolio de los reyes católicos en materia mercantil.²

Como afirman Ruiz Rivera y García Bernal, “la renuncia de los Reyes Católicos respecto del monopolio comercial de las Indias y el relevo de Colón de sus funciones marcaron el inicio de los viajes de descubrimiento y rescate” o viajes menores o andaluces, en donde dichos comerciantes empezaron a incluir los viajes atlánticos dentro de sus posibilidades de negocios.³

¹ Ruiz Rivera, Julián B. y García Bernal, Manuela Cristina, *Cargadores a Indias*, Madrid, Mapfre, 1992, p. 15.

² *Ibidem*, p. 17.

³ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

Con las noticias recibidas en Europa de las posibilidades económicas ofrecidas por los territorios recién descubiertos, se inicia “una nueva etapa para las potencias europeas de la época, generalmente bajo el signo de la disputa y la rivalidad mutuas”,⁴ sin que esto impidiera la creación de fuertes redes comerciales y financieras que hicieron posible el comercio en y con las Indias.

La mayoría de las disposiciones sancionadoras del comercio hispano-indiano datan del siglo XVII, sin que se constituyera por ello un régimen estatal sino de carácter privado. Así como la conquista de la América española estuvo en manos de particulares, el comercio estuvo confiado igualmente a éstos, adoptando la Corona castellana una política liberal respecto del tráfico mercantil entre conquistadores y conquistados, aunque de cualquier manera, el comercio sería aún restringido.⁵ Cuando se produce el descubrimiento y conquista de América, la Corona de Castilla participaba de las ideas económicas del mercantilismo cuyas bases fueron el crecimiento de una economía monetaria y capitalista y el surgimiento de los Estados nacionales,⁶ limitándose así a reglamentar el tráfico internacional para obtener una balanza de pagos favorable, si bien en un primer momento se estableció un monopolio real, ampliado mas adelante. El mercantilismo trajo consigo la dependencia de la economía novohispana respecto de la Península durante la vigencia del sistema de flotas, hasta la implantación del comercio libre.⁷

I. EL PERIODO DE LOS AUSTRIAS

Los dos principios que caracterizaron la política comercial de los Austrias fueron, de acuerdo con Beatriz Bernal, los de puerto único y mo-

⁴ Bustos Rodríguez, Manuel, “El apoderado en el comercio de América a través de Cádiz (siglos XVII y XVIII)”, Andalucía y América. Actas del II Congreso de Historia de Andalucía, Córdoba, Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Obra Social y Cultural Cajasur, Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América de la Universidad de Córdoba, 1994, p. 155.

⁵ Caballero Juárez, José Antonio, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias, siglos XVI y XVII*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 19.

⁶ Bitar Letayf, Marcelo, *Los economistas españoles del siglo XVIII y sus ideas sobre el comercio con las Indias*, 2a ed., México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1975, p. 27. Véase también Gortari Palacios, Hira de, “El comercio novohispano a través de Veracruz”, *Historia Mexicana*, México, núm. 67, enero-marzo, 1968, p. 429.

⁷ Florescano, Sergio, “Política mercantilista española y sus implicaciones económicas en la Nueva España”, *Historia Mexicana*, México, núm. 67, enero-marzo, 1968, pp. 456 y 457.

ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR

21

nopolio. De hecho, este último fue el principio básico del todo el sistema mercantil hispano-indiano.⁸

Desde el primer reglamento dictado para el gobierno de Cristóbal Colón se contemplaban los rasgos distintivos del sistema comercial español, que controlaba y registraba a cada marinero, oficial o pasajero a las Indias, así como a las mercancías por ellos embarcadas. El 10 de abril de 1495 se concedió a todos los súbditos de Castilla la facultad de trasladarse a las Indias y en ellas establecerse y en su caso ejercer el comercio.⁹

La salida y llegada de los navíos se controlaba en un primer momento a partir de la implantación de Cádiz como puerto único, lugar en donde se establecieron controles aduanales.¹⁰ Una décima parte del tonelaje de cada navío quedaba reservada para el uso de la Corona, libre de flete, así como una décima parte en un inicio, quinta posteriormente, de los ingresos emanados del tráfico comercial.

En 1497 se dispensó del pago de almojarifazgo, almirantazgo¹¹ y cualquiera otro gravamen a las mercancías expedidas a las Indias, así como del pago de la alcabala en su primera venta en España, sin que se percibieran derechos aduanales por la Corona castellana en los puertos peninsulares sobre el comercio con las Indias sino hasta 1543.¹²

El organismo estatal que controlaba y dirigía el tráfico hispano-indiano fue la Casa de Contratación de Sevilla, creada en 1503, como “respuesta dada por los Reyes Católicos a la problemática planteada por el incipiente

8 García-Baquero González, Antonio, *La Carrera de Indias: suma de la contratación y océano de negocios*, Sevilla, Algaarda Editores, Sociedad Estatal para la Exposición Universal, 1992, p. 19. Si bien, en opinión de Manuel Moreyra Paz Soldán “el monopolio del comercio de América en manos de España, fue un hecho más aparente que real a partir del Siglo XVII”; véase su estudio “El ilusorio monopolio comercial de flotas y galeones y la decadencia de España”, *Estudios históricos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva Aguero, 1994, p. 111.

9 Haring, Clarence H., *Comercio y navegación entre España y las Indias, en la época de los Habsburgos*, trad. de Emma Salinas, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 5.

10 Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, nota 5, p. 19.

11 Éste era un impuesto cobrado sobre el valor de lo que importaban o exportaban todos los buques que entraban en Sevilla y que no fueran propiedad de los vecinos de este arzobispado o del de Cádiz, pagándose un marco de plata por cada bajel menor a las cien toneladas. Se empezó a cobrar respecto de los buques que venían de las Indias en 1737, cuando se estableció el cargo de almirante general de España e Indias. Se fijaron cuotas de dos y medio pesos sobre cada quintal de fierro enviado a la Nueva España, un peso sobre cada tonelada de cada buque y diez reales sobre cada mil pesos de plata oro o frutos enviados desde las Indias por cuenta de particulares. Lledo de Tejada, Miguel, *Comercio exterior de México desde la conquista hasta hoy* (ed. facsimilar, impreso por Rafael Rafael, 1853), México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1967, p. 15.

12 Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 9, p. 7.

tráfico indiano”,¹³ escogiendo a Sevilla como sede de la misma y por ser una institución estatal se le instaló en dependencias del alcázar real, lugar en donde se habilitaron unas casas construidas sobre un palacio musulmán.¹⁴

La Casa fue fundada para lograr el monopolio absoluto de los productos provenientes de las Indias, concedía las licencias para viajar a las Indias, llevaba a cabo la inspección de las mercaderías y de las naves, regulaba la salida de los navíos, administraba la justicia civil y criminal en materia de comercio y fomentaba los estudios náuticos y geográficos, preparando y examinando a los pilotos que quisieran emprender las rutas indias.¹⁵

En materia fiscal se encargaba del cobro del quinto real o impuesto que percibía el Estado español sobre las importaciones de la plata y demás metales americanos, recaudaba asimismo las rentas de los bienes propiedad de la Corona y administraba el impuesto de “avería”, mecanismo de financiación para la defensa de la Carrera de Indias.¹⁶

La elección de Sevilla como sede se explica dada la intención por parte de la Corona castellana de controlar las riquezas provenientes de las Indias, cobrar los impuestos a dichas introducciones y vigilar el paso y emigración a las nuevas tierras tanto de personas como de armamento y libros. Esta tarea se facilitaba en un puerto interior como Sevilla amén de la seguridad que éste ofrecía contra ataques del exterior dada la distancia que le separaba del mar abierto. Aunado a lo anterior, en Sevilla se asentaban importantes capitales que habrían de jugar su papel en el tráfico con las Indias.¹⁷ La sede de la Casa de Contratación sería Sevilla hasta 1717, fecha en que es trasladada a Cádiz.¹⁸

13 Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, nota 5, p. 20.

14 Pérez-Mallaina Bueno, Pablo Emilio, “Sevilla y la Carrera de Indias en el siglo XVI”, *Exposición Universal Sevilla 1992, Pabellón Temático Navegación*, Sevilla, Sociedad Estatal para la Exposición Universal Sevilla 92, 1992, p. 128.

15 Borrego Pla, María del Carmen, “Maestres y pilotos de la Bahía Gaditana en la Carrera de Indias hasta 1700”, *Andalucía y América. Actas del II Congreso de Historia de Andalucía*, Córdoba, Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Obra Social y Cultural Cajasur, Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América de la Universidad de Córdoba, 1994, p. 131.

16 Martiré, Eduardo, “El marco jurídico del tráfico con las Indias españolas”, en Petit Carlos (ed.), *Del Ius Mercatorum al Derecho Mercantil*, Madrid, Marcial Pons Librero, 1997, pp. 229 y 230. Se emitieron ordenanzas para la Casa de Contratación en 1503, 1510 y 1552.

17 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 31.

18 Montenegro Duque, Ángel, *Historia de España*, Madrid, Gredos, 1991, t. 10, p. 270.

La vida de la Casa de Contratación se puede dividir, atendiendo a su residencia, en dos grandes etapas: la “sevillana” y la “gaditana”.

La “etapa sevillana” se inicia con el establecimiento de la Casa en la ciudad de Sevilla, en la que se fijaron las bases para un comercio hispano-indiano organizado y controlado desde la Península. Fue el primer cuerpo administrativo, de carácter esencialmente comercial, para cuidar los descubrimientos americanos. Si bien, el inicio del sistema administrativo de fiscalización del comercio y navegación existía desde 1493 cuando los reyes católicos designaron a Juan Rodríguez de Fonseca para que cooperara con Cristóbal Colón en su segundo viaje al continente americano. Además, en las instrucciones dadas a Colón, se prohibía expresamente el transporte de mercancías con fines comerciales ya que dicho comercio debía hacerse para los reyes, por el virrey o sus encargados. Fonseca habría de mantener en sus manos el control de todo el tráfico mercantil con las Indias desde su nombramiento hasta la creación de la Casa de Contratación.¹⁹

Las primeras ordenanzas de la Casa se expedieron en Alcalá de Henares el 20 de enero de 1503, con una extensión de veinte artículos.²⁰ Se nombraron el 14 de febrero de ese año a tres empleados a cuyo cargo estaría la nueva institución. Los empleados fueron un tesorero, doctor Sancho de Matiénzo, canónigo de la Catedral de Sevilla; un contador y secretario de nombre Jimeno de Brivieza y un factor, Francisco Pinelo, genovés.²¹

La Casa de Contratación fue el organismo rector del comercio con las Indias, así como una institución de gobierno con atribuciones de índole política, judicial, fiscal y científica.²² A la Casa correspondían todas las cosas tocantes a la negociación con las Indias, actuaba como oficina de aduanas, de comercio y de administración. En sus oficinas se debían almacenar, vender y contratar las mercancías y aparejos necesarios para el viaje y la contratación de las Indias, igualmente se hacía respecto de los bienes que de las tierras americanas arribaban. Los oficiales de la Casa debían estar enterados de las necesidades indias a efecto de poder surtir los nuevos territorios.

19 Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 9, pp. 3, 27 y 28.

20 Veytia Linaje, Joseph de, *Norte de la Contratación de las Indias Occidentales* (ed. facsimilar, Sevilla, por Juan Francisco de Blas, 1672), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1981, lib. I, cap. I, núm. 1.

21 Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 9, p. 28.

22 Ots Capdequí, José Ma., *El Estado español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 63.

En la Casa de Contratación se debía llevar el asiento y control de todas las operaciones que se realizaran por cuenta de la Real Hacienda, así como equipar y aprestar los navíos que debían utilizarse para el tráfico mercantil. Tocaba a la Casa la elección de los capitanes y escribanos de las expediciones comerciales, a quienes se les debía proporcionar las instrucciones acerca de la navegación y entrega de los cargamentos. Estas tareas las desempeñaban los tres funcionarios mencionados.

Desde 1509 aparecen disposiciones tendientes a asegurar que la travesía atlántica se llevase a cabo con los menores riesgos posibles, límites mínimos de tripulación y de equipo para la navegación, así como el armamento mínimo e indispensable para la defensa de las flotas en contra de ataques piratas.²³

Las Ordenanzas de 1503 estuvieron vigentes durante siete años, hasta que en virtud de los problemas de competencia con el Cabildo y Audiencia de la ciudad se promulgaron unas nuevas el 15 de junio de 1510, que constaban de treinta y cinco artículos, en donde se establecía que los asuntos de justicia y hacienda se debían tratar en reuniones colegiadas. Además, se señalaban los libros de asiento y registro que debía llevar la Casa, uno para asentar todos los despachos dirigidos para el gobierno de las Indias; otros dos para anotar las entradas y salidas de bienes reales y uno más para consignar los objetos almacenados para el apresto de las flotas junto con un manual para las compras de material.²⁴ Se debía también llevar copia de todas las comunicaciones oficiales que pasaran por la Casa hacia las Indias.²⁵ Igualmente se establecen disposiciones para la preparación de expediciones y se prohíbe el viaje de los navíos particulares a las Indias sin su correspondiente registro de mercancías, examen y visita por parte de los funcionarios de la Casa de Contratación, que certificarán su capacidad y tonelaje. Se establece igualmente que no podía pasar a las Indias ninguna persona sin licencia o de las prohibidas. Se le encomendó a la Casa tomar a su cargo la administración de los bienes de difuntos en Indias y se le encargo no intervenir en juicios de importancia sin la asistencia de un asesor letrado de la Casa.

Las disposiciones de la Ordenanza de 1510 fueron ampliadas y aclaradas en el mes de mayo del año siguiente, 1511, mediante diecisiete

23 Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, nota 5, p. 22.

24 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 61.

25 Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 9, p. 38.

ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR

25

artículos nuevos.²⁶ Además, en el mes de septiembre de ese año, mediante una Real Provisión se le otorgó a la Casa de Contratación la plena jurisdicción civil y criminal en todo lo relacionado al comercio y navegación con las Indias, así como en todos los procesos relativos a contratos o compañías de comercio, seguros y fletes, de acuerdo a las disposiciones del Consulado de Burgos.²⁷ A partir de entonces sus funcionarios se llamarían Jueces de la Contratación.

La Casa de Contratación no se limitó a desempeñar únicamente funciones de organización y fiscalización, cumplía también con funciones científicas y educativas consistentes en el cargo del piloto mayor, creado en 1508²⁸ con una doble misión; por una parte la de examinar a los pilotos que pretendían ejercer su oficio en la Carrera de Indias, y por otra, la de elaborar las cartas de marear y el padrón real o mapa-modelo del Nuevo Mundo a partir de los planos y cartas de navegación que eran elaboradas por los descubridores y navegantes.²⁹ En 1519 la parte relativa a la elaboración de mapas se le encomendaban al cartógrafo, quedando el piloto encargado de las cuestiones técnicas relacionadas con la navegación.

En 1522 se creó la Cátedra de Arte de Navegación y Cosmografía,³⁰ con lo que se constituyó así, a decir de Haring, en la primera y más importante escuela de navegación de la europa moderna, otorgándose el cargo de piloto mayor por primera vez a Americo Vespucci.³¹ Otros fueron Juan Díaz de Solís, Sebastián Caboto, Rodrigo Zamorano, este último autor de las obras *Compendio de la Arte de Navegar* (Imprenta Alonso de la Barrera, Sevilla, 1581) y de la *Cronología y Repertorio de la Razon de los Tiempos. El mas copioso que hasta oy se ha visto* (Imprenta de Andrea Pescioni y Juan de León, Sevilla, 1585),³² Francisco de Ruesta, Juan Cruzado de la Cruz y Francisco Antonio de Orbe.³³

26 *Ibidem*, p. 37.

27 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 62.

28 Ots Capdequí, José Ma., *op. cit.*, nota 22, p. 63.

29 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p 62.

30 Comellas, José Luis, *Sevilla, Cádiz y América. El trasiego y el tráfico*, Málaga, Arguval, Mapfre, 1992, p. 61.

31 Haring, Clarence H., *op. cit.*, nota 9, p. 44.

32 Del *Compendio* hubo ediciones en 1582, 1586, 1591 y 1698. Existe una edición facsimilar de la primera edición por Librerías París-Valencia, Valencia, 1995. De la *Cronología* hubo ediciones en 1594 y 1621. Palau y Dulcet, Antonio, *Manual del librero hispano-americano*, reimpr. de la primera edición, Madrid, Julio Ollero editor, 1990, t. VII, p. 247.

33 Comellas, José Luis, *op. cit.*, nota 30, p. 61.

Tenemos entonces que la Casa de Contratación desempeñaba funciones administrativas, judiciales y educativas.

No fué hasta 1531 que se expedieron nuevas ordenanzas para la Casa, dadas las necesidades de control del creciente tráfico mercantil y a consecuencia también de la creación del Consejo de Indias, ya como órgano independiente en 1524. Las nuevas ordenanzas constaban de sesenta y dos artículos, que incluían las de 1510 más las disposiciones posteriores. Se hace hincapié en las obligaciones de los funcionarios, sus horarios de trabajo y residencia. Se tocan también los temas referentes a la organización de las flotas, instrucciones a capitanes y maestres, visitas, registros, castigo a fraudes, etcétera.

En los años de 1534, 1536 y 1543 se emitieron disposiciones referentes a armamento de flotas, tripulaciones y abasto de las mismas. En 1539 se le concedió a la Casa la jurisdicción privativa en materia civil y criminal en todo aquello que afectare a las disposiciones que regían el tráfico hispano-indiano, así como en los delitos de derecho común cometidos a bordo de las embarcaciones.

En 1552 se elaboran nuevas ordenanzas, con una extensión de doscientos artículos y que constituyen a decir de García-Baquero la “colección legislativa más completa que poseemos sobre la Casa para todo el siglo XVI”.³⁴ En ellas se pone especial atención en las funciones a desempeñar por los empleados de la Casa, así como en el régimen de la navegación y el comercio marítimos. Estas Ordenanzas, reimpresas en 1585, serían la base del futuro libro noveno de la *Recopilación de 1680*. En este momento, la Casa de Contratación de Sevilla sería el centro de la Carrera de Indias,

sin cuya autorización y consentimiento nada se puede llevar ni traer de las Indias; regula y fiscaliza las condiciones de navíos y tripulaciones; que controla la emigración; que asegura la protección y defensa de las rutas que previamente han fijado sus pilotos y cosmógrafos y, en suma, que vela por el cumplimiento de todas la (sic) leyes y ordenanzas que rigen en este comercio.³⁵

Además, la Casa de Contratación desempeñaba funciones de órgano consultivo del monarca en materia hacendaria.

34 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 64.

35 *Idem.*

La consolidación de la Casa de Contratación trajo como consecuencia su crecimiento en cuanto a burocracia se refiere, pues de estar integrada originalmente por tres oficiales, pasó a contar con tres jueces oficiales, un letrado, un fiscal, un escribano, dos visitadores de naos, un piloto mayor y varios cosmógrafos, un auxiliar del tesorero, cuatro oficiales y tres escribanos del contador, un alguacil, un carcelero y un portero. En 1579 se coloca a un presidente al frente de la Casa y en 1583 se le agrega el carácter de Audiencia, contando ya entonces con una sala de gobierno y otra de justicia. Esta organización de la Casa se mantiene hasta principios del siglo XVIII, durante el cual las reformas borbónicas habrían de modificarla sustancialmente.

La venta de oficios y cargos públicos por parte de la Corona como medio para allegarse de recursos extraordinarios llega a afectar a la Casa, pues quedaban exentos de venta únicamente los cargos que implicaban impartición de justicia (corregidor, oidores de las audiencias y cancillerías, consejeros del Consejo Real),³⁶ en este caso, los tres oidores y el fiscal. La venta, bajo la figura de una donación graciosa por parte de la Corona a cambio de un servicio prestado por el comprador se lleva a cabo dentro de la Casa de Contratación a través de dos mecanismos:

- a) *La venta a perpetuidad o por juros de heredad.* En este caso la venta otorgaba al adquirente del cargo u oficio la posibilidad de transmitirlo por vía hereditaria, desempeñarlo personalmente o por medio de un teniente y designar además todo el personal subalterno que requiriese, privando a la Casa del control sobre tales empleados.
- b) *La venta de expectativas o de sucesiones futuras.* Esta operaba respecto de cargos que en el momento de la venta no se encontraban vacantes. Lo que se vendía era el derecho a suceder al oficial o funcionario cuando éste desocupara su función. Se crean entonces también los oficios supernumerarios.

Aunado a lo anterior, se empezaron a crear una serie de cargos hereditarios, con derecho a nombrar subordinados, adjudicados a personajes de la monarquía en recompensa por los servicios prestados.

³⁶ Véase Tomás y Valiente, Francisco, *Gobierno e instituciones en la España del antiguo régimen*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 163.

Este acceso a los mecanismos internos de la Casa tuvo consecuencias, en primer lugar el considerable aumento de su personal que pasó de dos docenas en 1552 a ciento diez en 1687, con el consiguiente incremento en gastos y salarios; en segundo lugar, se produce una pérdida en la seriedad y severidad de los funcionarios, así como una inobservancia peligrosa de las ordenanzas.³⁷

En 1526, el emperador Carlos V, de vuelta al régimen liberal, extendió la posibilidad de comerciar con América a los demás súbditos no castellanos, obedeciendo quizás a presiones de los banqueros extranjeros, medida derogada por su sucesor Felipe II en 1573, conservando el privilegio Cádiz únicamente. Carlos V ordenó también la creación de la Casa de Contratación de La Coruña para el comercio con las Molucas, ampliando en 1529 el privilegio a ciudades como Bayona, Bilbao, Laredo, Avilés, San Sebastián, Cádiz, Málaga y Cartagena.

Felipe II estructuró en 1564 el sistema de comunicaciones a través de las flotas y galeones, que permitía un mayor control estatal y la defensa de las embarcaciones de los ataques de piratas y corsarios extranjeros.³⁸ Era un paso adelante del sistema de navegación en conserva utilizado por la Casa de Contratación desde 1526.³⁹

En 1537 se despachó por primera vez una armada real con el fin de proteger los cargamentos de metales preciosos provenientes de los puertos indianos con destino a la Península.⁴⁰

Desde 1543, las flotas salían dos veces al año desde Sevilla, una durante la primavera en el mes de abril, se dirigían hacia el Golfo de México, Honduras y Las Antillas; y la otra partía en agosto hacia Tierra Firme (Golfo de Panamá), tocando Cartagena, Santa Marta y otros puertos del norte sudamericano. Al retorno en el mes de marzo siguiente, ambas flotas se reunían en La Habana y hacían el viaje de regreso a España. De

37 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, pp. 66-68.

38 Bernal, Beatriz, “La política comercial marítima de España en Indias”, *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, t. I, p. 216. Véase también Velázquez, María del Cármel, *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1997, p. 17.

39 La navegación “en conserva” o convoy se utilizó para asegurar la navegación frente a los ataques de piratas o corsarios. Este sistema se utilizó según Esteban Mira Caballos por vez primera en 1522. Véase su trabajo “La navegación entre España y América en la primera mitad del siglo XVI: algunas precisiones”, *Revista de historia naval*, Madrid, año XVI, núm. 62, 1998, pp. 68 y 69.

40 *Idem*. Véase también Castillo Mathieu, Nicolas del, “Las 18 flotas de galeones a Tierra Firme (1650-1700)”, *Anuario de Estudios Americanos, suplemento*, Sevilla, XLVII, núm. 2, 1990.

cualquier manera no siempre fue posible mantener la regularidad en las salidas de dichas flotas.

La flota que volvía de Tierra Firme traía consigo como cargamento la plata peruana y eran custodiados por los galeones, de quienes recibieron el nombre. La proveniente de Nueva España se denominaba simplemente “flota” siendo custodiada por navíos de guerra de menor potencia bélica. Cada conjunto de flotas o galeones se integraba por alrededor de quince a noventa embarcaciones dependiendo de las condiciones económicas y de seguridad.

Junto con Sevilla operaron dos puertos más en el tráfico hispano-indiano que fueron Cádiz desde 1531 y Canarias desde 1508 como escala obligada en la travesía atlántica, bajo la supervisión este último de un agente de la Casa de Contratación de Sevilla. En América, los puertos en ese entonces habilitados para el comercio con España fueron los de Veracruz en la Nueva España (lugar de transbordo en el eje comercial Sevilla-ciudad de México durante el siglo XVII),⁴¹ Cartagena en la Nueva Granada y Nombre de Dios o Puerto Bello en el istmo de Panamá. En el caso de Acapulco, éste gozó de licencia para comerciar permanentemente con el oriente a través de Manila, recibiendo la Nao de China. Cádiz pasaría en un momento dado, de ser un puerto complementario al de Sevilla, a ser la sede de la Carrera de Indias.⁴²

De cualquier manera, no todo el comercio hispano-indiano se realizó a través del sistema de flotas, pues se permitió ocasionalmente la partida de barcos fuera del sistema, conocidos como “navíos de registro”.⁴³ Así, algunos puertos indianos pudieron comerciar directamente con España a través de los “navíos de registro”, sujetos a un régimen fiscal particular, caso de Caracas, Buenos Aires (que gozaba de dos navíos de registro), Maracaibo, Puerto Rico, Santo Domingo, La Habana, Matanzas, Trujillo y Campeche.⁴⁴

Las pesadas cargas fiscales que debía soportar el comerciante español y el atractivo mercado indiano provocaron la aparición de un mercado

41 Montero, Pablo *et al.*, *Ulúa, puente intercontinental en el siglo XVII*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Museo Nacional de Antropología e Historia, Internacional de Contenedores Asociados de Veracruz, 1997, pp. 56-57. Véase igualmente Chaunu, Pierre, “Veracruz en la segunda mitad del siglo XVI y primera del XVII”, *Historia Mexicana*, México, núm. 36, abril-junio de 1960, pp. 528-531.

42 García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 33. También, Montenegro Duque, Ángel, *op. cit.*, nota 18, p. 265.

43 Bernal, Beatriz, *op. cit.*, nota 38 , p. 217.

44 Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 16, pp. 231 y 232.

paralelo de contrabando en el que participaban tanto españoles como extranjeros, con las consiguientes pérdidas por parte del comercio formal, que constituyan un grave problema para la seguridad y defensa de las posesiones de la Corona española,⁴⁵ en donde el sistema de flotas era incapaz de oponerse efectivamente al comercio ilícito.⁴⁶ La pena impuesta al delito de contrabando se denominaba comiso, y consistía en la pérdida o confiscación de las mercancías objeto del contrabando.⁴⁷ Las mercancías que caían en comiso salían de la propiedad de aquél que cometió el delito y pasaban al dominio del Real Fisco.

En las Indias, como mencionábamos, dadas las condiciones de la economía española, incapaz de abastecer los mercados de sus posesiones americanas por una mala o inadecuada gestión del aparato político-administrativo español⁴⁸ y el crecimiento de las economías de sus rivales europeos, desde el siglo XVI se presentó entre los habitantes de las posesiones españolas en América y los propios de las colonias de Inglaterra, Holanda y Francia un intercambio comercial ilícito con magnitudes tales, que las Indias se convirtieron en el principal mercado de consumo de las manufacturas de estos tres países.⁴⁹

Otra de las causas de este comercio ilícito lo sería la cercanía de las colonias europeas respecto de las posesiones españolas, ya que las comunicaciones entre ellas no ofrecían mayor dificultad para sus habitantes. Las cargas impositivas establecidas por la Corona española constituyan un aliciente para los contrabandistas, quienes establecieron amplias redes comerciales para surtir el vasto mercado indiano.⁵⁰

Por otra parte, el aumento poblacional y el incremento en la producción manufacturera trajo como consecuencia el aumento en el consumo y la búsqueda de nuevos mercados para colocar dichos productos. El colapso del sistema de flotas y el auge del contrabando se habrían de con-

45 Cruz Barney, Óscar, *El régimen jurídico del corso marítimo: el mundo indiano y el México del siglo XIX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 228-242.

46 Montenegro Duque, Ángel, *op. cit.*, nota 18, p. 267.

47 Pérez y López, Antonio Xavier, *Teatro de la Legislación Universal de España e Indias*, Madrid, en la oficina de Don Gerónimo Ortega y Herederos de Ibarra, 1794, t. IX, p. 113.

48 Sobre el tema véase Aizpuru, Ramón, *Curazao y la Costa de Caracas. Introducción al estudio del contrabando en la provincia de Venezuela en tiempos de la Compañía Guipuzcoana 1730-1780*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1993, colección Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela.

49 Feliciano Ramos, Héctor R., *El contrabando inglés en el Caribe y Golfo de México (1748-1778)*, Sevilla, Publicaciones de la Excma. Diputación Provincial de Sevilla, 1990, p. 9.

50 *Ibidem*, p. 11.

jugar con las reformas de la casa Borbón. Así, el régimen jurídico establecido tendría que ser actualizado para intentar hacer frente a los progresos náuticos y al desarrollo del contrabando.⁵¹

A lo largo del siglo XVIII se pusieron en práctica una serie de medidas, entre tradicionales e innovadoras para tratar de poner freno al comercio ilícito. Entre tales medidas podemos señalar: los sistemas de resguardos, guardacostas reales (corsarios o de la Marina Real), creación de compañías comerciales privilegiadas que abastecieran el mercado indiano y prestaran servicios de vigilancia y represión del contrabando, vigilancia de las rutas de navegación, legislación encaminada a combatir el contrabando, gestiones diplomáticas, y el corso. Inclusive, se les ordenó a los gobernadores de los puertos que se dedicaran a desarraigar de entre la población el error de no considerar pecaminosos los fraudes contra el erario.⁵²

Todos estos esfuerzos “...fueron insuficientes para acabar, o por lo menos, aliviar sustancialmente la crisis existente”.⁵³ Feliciano Ramos señala que en relación al contrabando inglés en la primera mitad del siglo XVIII se puede clasificar en tres tipos, de acuerdo con los sujetos que realizaron la actividad: el efectuado por la Compañía del Mar del Sur; el realizado por ingleses particulares y finalmente el realizado por súbditos, peninsulares o americanos, de la Corona española.⁵⁴ Si bien, Julio C. Guillamondegui sostiene que el principal defecto de que adolecía el sistema mercantil indiano no era la falta de protección contra el comercio ilícito

51 Véase Ávila Martel, Almiro de y Bravo Lira, Bernardino, “Nuevo régimen del comercio marítimo del siglo XVIII y su aplicación en el Pacífico Sur”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, Santiago, núm. 5, 1969, p. 136.

52 *Real Orden de 15 de Septiembre de 1776 a los Gobernadores de los Puertos para que se dediquen como deben á desarraigarse en sus respectivos distritos el perjudicial error de no ser pecaminosos los fraudes contra el Real Erario*, AGN, Bandos, vol. 10, exp. 3, fols. 5. Los guardas o ministros públicos que al no cumplir con su oficio como debían permitían se pasaran cosas vedadas de un lugar a otro pecaban mortalmente, quedando obligados a la restitución de los daños al Rey. Véase Universidad del Convento de Santiago de la Ciudad de Pamplona, *Promptuario de la theología moral, que ha compuesto el convento de Santiago, Univerfidad de Pamplona, del Sagrado Orden de Predicadores*, figuraendo por la mayor parte las *Doctrinas del M.R.P. Maestro Fr. Francisco Larraga, Prior que fue de dicho Convento, en el que se reforman, y corrigen muchas de sus opiniones: y se ilustra con la explicacion de varias Constituciones de N.S.S.P. Benedicto XIV, Puebla, reimpreffo en el Colegio Real de S. Ignacio de la Puebla de los Angeles, trat. XLIV*, núm. III, 1766, p. 388.

53 Feliciano Ramos, Héctor R., *op. cit.*, nota 49 p. 23.

54 Sobre los guardacostas en la Nueva España véase Cruz Barney, Oscar “El régimen jurídico de los guardacostas novohispanos en la segunda mitad del siglo XVIII”, *Revista de Historia Naval*, España, año XVI, núm. 60, 1998.

extranjero, sino la misma estructura interna de la organización comercial española con respecto a los territorios indianos.⁵⁵

Durante la última década del siglo XVII las salidas de las flotas con rumbo a las Indias perderían su periodicidad quedando sujetas a las circunstancias del momento, de ahí que se dieran únicamente siete salidas entre 1690 y 1699, interrumpiéndose las comunicaciones un año más tarde por la guerra de sucesión.⁵⁶

II. EL PERÍODO DE LOS BORBONES

En el siglo XVIII se llevó a cabo una importante modificación del sistema de comunicaciones comerciales entre España y las Indias. La guerra de sucesión abrió las puertas del comercio indiano a Francia, ésta inundó los mercados indianos de mercaderías. Con la Paz de Utrecht de 1713 apareció Inglaterra en el mercado indiano con importantes concesiones comerciales en el tráfico de esclavos, lo que dio oportunidad a la introducción de mercancías de contrabando.

Con el cambio de dinastía las necesarias reformas a la Casa de Contratación se hicieron presentes y se inicia lo que se conoce como su “etapa gaditana”. El 6 de marzo de 1701 se suprimieron todos los oficios supernumerarios de la Casa, reduciendo la plantilla de la Casa al presidente, tres jueces oficiales, tres letrados, un fiscal, el alguacil mayor y el alcaide de guarda. Los seis supernumerarios existentes al momento se dejaron sin ejercicio, pero con goce de sueldo, sin aumentos y la posibilidad de acuerdo a propios méritos de acceder a los cargos tan pronto se produjese una vacante. Posteriormente, el 28 de enero de 1717, en virtud del nombramiento de José Patiño como intendente general de Marina y superintendente del reino de Sevilla, ya que se le atribuyen algunas funciones que hasta entonces habían correspondido a la Casa. Estas fueron las de fabricación y carena de los navíos, su abastecimiento, armamento, marinería, administración de los recursos utilizados para tal fin, etcétera. Al mismo tiempo, se nombró a Patiño presidente de la Casa de Contratación.⁵⁷

⁵⁵ Guillamondegui, Julio C., “La repercusión inmediata del Reglamento de Comercio Libre de 1778. Una solicitud de creación del Consulado de Buenos Aires”, *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Actas y Estudios*, Madrid, 1973, p. 985.

⁵⁶ Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, nota 5, p. 76.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

El 12 de mayo de 1717 se modificó la plantilla de funcionarios de la Casa, ya que se redujo a un presidente, dos ministros asesores o jueces letrados, un fiscal, dos escribanos y un contador. Desaparece la Sala de Gobierno, asumiendo sus funciones el presidente-intendente de Marina, y la Sala de Justicia se reduce de tres jueces a dos.

En virtud de las disposiciones de 1717, en 1718 la Casa de Contratación se trasladó a Cádiz en donde habría de residir hasta su posterior desaparición. Las razones para su traslado las resume Lutgardo García Fuentes en las siguientes:

- a) Las dificultades de navegación por el río Guadalquivir.
- b) El obstáculo de la barra de Sanlúcar.
- c) La cuestión de los aranceles aduaneros y los posibles donativos de la ciudad de Cádiz para el cambio de la cabecera de las flotas.
- d) Como la más importante, la aceptación del cambio por parte del Consulado de Comercio de Sevilla.⁵⁸

El cargo de presidente de la Casa quedaba asociado a partir de entonces con el de intendente de Marina, hasta que el 22 de octubre de 1754 se separaron nuevamente los cargos, quedando bajo la responsabilidad del intendente todo lo relacionado con el apresto de las armadas a Indias, y bajo la del presidente de la Casa la de autorizar y vigilar la carga y descarga de los navíos.

Internamente la Casa sufrió algunas reformas en 1739, 1749 y 1752 relativas al cargo del contador principal al cual se le otorgó el tratamiento de juez oficial. En 1749 se creó el cargo de veedor juez oficial con rango y sueldo similares al del contador y oidores, y en 1752 se concedió al jefe de la depositaria de los caudales de Indias el título de depositario juez oficial de la contratación, de tal modo que la Casa contaba nuevamente con tres jueces oficiales, reconstituyéndose de alguna manera la Sala de Gobierno.⁵⁹

En materia de justicia, en 1748 y 1749 se priva a la Casa del conocimiento de las causas de los cargadores, ya que los pleitos entre comerciantes se debían resolver por el consulado, quedándole únicamente la facultad para conocer de las causas de los marineros. En la segunda mitad del siglo XVIII con la implantación del comercio libre se transfieren a las aduanas una buena parte de las funciones que todavía desempeñaba la Casa, deján-

⁵⁸ García Fuentes, Lutgardo, *El comercio español con América 1650-1700*, Sevilla, Excma. Diputación Provincial de Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1980, pp. 57, 58 y 65.

⁵⁹ García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 71.

dole a ésta la expedición de las licencias de embarque y de patentes de navegación. En 1776 se produjo una pausa en el desmantelamiento de la Casa, pues se nombraron dos nuevos oidores y se le restituyeron el presidente las facultades anteriores a 1760. Sin embargo, dos años después, el 12 de octubre de 1778 con el *Reglamento para el comercio libre de España e Indias*, los juzgados de arribadas y los consulados de nueva creación en cada puerto habilitado habrían de asumir las funciones que correspondían a la Casa de Contratación, con el desmantelamiento de éstas funciones la Casa se convirtió en un organismo carente de sentido y competencias, excepto la del Juzgado de Arribadas en Cádiz que siguió funcionando por algunos años.

La Casa de Contratación se suprimió mediante Real Decreto del 18 de julio de 1790, creándose en su lugar un Juzgado de Arribadas similar a los que estaban ya en funciones en todos los puertos habilitados para el comercio libre.⁶⁰

Se inicia con el siglo un largo proceso de reformas comerciales que arrancan con el *Proyecto de galeones y flotas de 1720*, que continúan con el establecimiento del comercio libre para ciertos puertos tanto peninsulares como indianos por el *Real Decreto de 1765* y desde luego el *Reglamento de Comercio Libre de 1778*. Durante el siglo XVIII hubo flotas a la Nueva España en los años de 1706 (nótese el largo intervalo corrido entre la última flota de 1699 y esta),⁶¹ 1708, 1711, 1712, 1715, 1717, 1720, 1723, 1725, 1729, 1732, 1735, 1739, 1757, 1760, 1765, 1768, 1772 y 1776, sin que se diera la periodicidad exigida por las Leyes de Indias. Parte del problema, se produjo por la guerra y el temor a los ataques enemigos, debido, según señala Pérez-Mallaina,

[a] los encontrados intereses de los comerciantes propietarios de las mercancías transportadas en las flotas... y aquellos que habían de comprarlas en México... El Consulado de Sevilla... acusaba al tráfico ilícito realizado por los comerciantes mexicanos de ser el responsable de la lentitud con

60 *Ibidem*, pp. 72 y 73.

61 En esos años ningún convoy importante partió de Cádiz hacia América, despachándose únicamente dos expediciones cargadas de azogue con destino al puerto de Veracruz en 1701 y 1703 integradas por uno o dos barcos de guerra acompañados de otros mercantes con el objetivo de entregar en la Nueva España el mercurio necesario para la extracción de la plata y regresar con ella a la Península. El retraso se debió en gran medida por la situación de guerra, ya que Cádiz había sufrido en 1702 un fuerte ataque enemigo y existía el temor de su repetición en 1704 y 1705. Véase Pérez-Mallaina Bueno, Pablo Emilio, *La política naval en el Atlántico, 1700-1715*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1982, pp. 10 y 15.

que se realizaban los negocios en la feria... los mexicanos por su parte, acusaban a los flotistas de posponer la partida hasta obtener los precios que exigían por sus mercancías.

A Tierra Firme partieron flotas en los años de 1706, 1713 (si bien ésta con el carácter de navíos de guerra cargados de mercancías),⁶² 1715, 1721, 1723, 1730 y 1737.⁶³ Como se puede observar, las comunicaciones hispano-indianas se llevaron a cabo fundamentalmente a través de la Nueva España en los primeros años del siglo XVIII, debido a la mayor seguridad que ofrecía la ruta en la situación de guerra, tenían como único puerto de destino Veracruz, convenientemente protegido por San Juan de Ulúa.⁶⁴

En 1720 mediante el *Proyecto de galeones y flotas*⁶⁵ se intentó reivindicar el sistema de tráfico comercial y regularizar el tráfico.⁶⁶ En él se establecía que el número y tonelaje de los navíos que habrían de partir a las Indias se determinaría en cada viaje según las circunstancias. Se procuró restaurar el sistema de galeones y flotas, con lo que se permitió además la salida de avisos y navíos de registro con regularidad, pues se buscaba facilitar tráfico legal hispano-indiano.⁶⁷ Igualmente se señalaba que los azogues, bulas, el papel sellado y demás efectos de cuenta de la Real Hacienda se embarcarían en los buques de guerra hacia las Indias y al retorno traerían el oro, la plata y demás efectos para la mencionada institución.⁶⁸ Se pretendía promover la construcción de navíos españoles, por lo que se dispuso que todos los navíos que navegaran a las Indias, ya sea en conserva, como avisos o como registros debían ser fabricados en los astilleros de los dominios del rey, a excepción de los navíos ya adquiridos.⁶⁹

62 *Ibidem*, p. 18.

63 Montenegro Duque, Ángel, *op. cit.*, nota 18, p. 267.

64 Pérez-Mallaina Bueno, Pablo Emilio, *op. cit.*, nota 61, pp. 56 y 57.

65 *Proyecto para Galeones y Flotas del Perú y Nueva-España, y para Navíos de Registro, y Avisos que navegarán a ambos Reynos*, Imprepresso en Madrid, de orden de su Mag. por Juan de Ariztia, 1720, AGN, Bandos, vol. I, exp. 13, fols. 283-295. De ahora en adelante citado como *Proyecto de 1720*.

66 Véase en este sentido a Bravo Lira, Bernardino, "Notas sobre el Reglamento de Comercio Libre de 1778 y el régimen jurídico del comercio indiano", *III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Actas y Estudios*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1973, p. 1020.

67 *Idem. Proyecto de 1720*, prefacción.

68 *Proyecto de 1720*, foja 3v.

69 *Ibidem*, foja 4.

En cuanto a la periodicidad, se estableció que las flotas para la Nueva España salieran de Cádiz el día primero de junio, sin poder detenerse en Puerto Rico para repostar más de seis días. En Veracruz podrían estar hasta el día quince de abril, fecha en la que debían partir para La Habana, en donde tampoco podrían estar más de quince días. Los capitanes de galeones y flotas que incumplieran con este calendario sin causa justificada serían depuestos de sus empleos y se procedería contra sus personas y bienes. Las flotas de Tierra Firme saldrían igualmente de Cádiz el día primero de septiembre, no podían detenerse en Cartagena más de cincuenta días, en Portobelo sesenta, al retorno en Cartagena treinta y en La Habana quince.⁷⁰

El *Proyecto* igualmente contempla los derechos, despachos y formación de registros para las Indias, fletes a Veracruz y Buenos Aires y otros puertos, así como de vuelta a la Península, las personas que podían embarcarse y los requisitos a cumplir para ello.

En el caso de las Islas Canarias, como ya se mencionó, gozaban con la facultad de enviar buques a las Indias, sin embargo no podían superarse las mil toneladas de arqueo anuales, no se podían visitar los puertos de Veracruz, Cartagena y Protobelo y no se podían exportar productos manufacturados ni importar metales preciosos de América, produciéndose entre 1700 y 1715, ciento tres viajes a las Indias.⁷¹

1. *El régimen del comercio libre y sus consecuencias: el Reglamento de 1778*

Las reformas intentadas con el *Proyecto de 1720* resultaron insuficientes respecto a sus objetivos, si bien operaron eficazmente en lo referente a las flotas para Nueva España, en otros campos se evidenció su inoperancia, Bravo Lira afirma que así sucedió con la manutención de la regulación de los derroteros y formas de navegación, que significaban encauzar nuevamente el tráfico lícito por una sola ruta: Cádiz-Veracruz para las flotas de Nueva España o Cádiz-Portobelo para las de Tierra Fir-

70 *Ibidem*, foja 6.

71 Pérez-Mallaina Bueno, Pablo Emilio, *op. cit.*, nota 61, p. 35. Para el libre comercio en Canarias véase Guimerá Ravina, Agustín, “Legislación borbónica y enclaves marítimos. La génesis del comercio libre para Canarias”, *El derecho y el mar en la España moderna*, Martínez Shaw, Carlos (ed.), Granada, Universidad de Granada, Centre d'estudis d'història moderna Pierre Vilar, 1995, p. 523.

ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR

37

me.⁷² El 16 de octubre de 1765 se expidió el *Real Decreto*, éste suprimió varios derechos para facilitar el comercio en Cuba y otras islas de Barlovento, e instrucción sobre ello,⁷³ con el cual se introduce el comercio libre para las mencionadas islas, si bien un comercio libre referido fundamentalmente a la navegación, que se autoriza dentro de la zona liberalizada.

Con el *Real Decreto de 1765* se habilitan para el comercio con Cuba los puertos de Cádiz, Sevilla, Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, la Coruña y Gijón.⁷⁴ Se liberó a las zonas de aplicación del *Real Decreto* del pago del derecho de palmeo, del de toneladas, de la imposición pagada al seminario de San Telmo, del derecho de extranjería, de los de las visitas y reconocimientos de carenas, habilitaciones y licencias de navegación. Se autoriza, una libertad de navegación; cómo, cuándo y al puerto que a cada quien conviniera y se acentúan la desgravación y simplificación administrativa iniciadas por el *Proyecto de 1720*, intentando terminar con el aislamiento económico de una zona que por su tamaño no atraía suficientemente al comercio establecido.⁷⁵

El sistema de flotas fue abandonado en 1778 al adoptarse el sistema del comercio libre mediante el *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España y las Indias* del 12 de octubre de ese año⁷⁶ y la *Pragmática de libertad de comercio* de misma fecha. Se pensaba que el cambio de sistema serviría para mejorar el aprovechamiento del comercio con los reinos americanos. El *Reglamento de 1778* “condensa y simboliza el espíritu reformista en el campo de la economía”.⁷⁷

El cambio consistía en habilitar más puertos españoles para el comercio con América, los puertos habilitados eran desde 1765: Cádiz, San-

72 Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 66, p. 1024.

73 *Real Decreto de 16 de octubre de 1765 suprimiendo varios derechos para facilitar el comercio en Cuba y otras islas de Barlovento, e instrucción sobre ello*, Carlos III, la Ilustración en las imprentas oficiales, 1759-1788, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1988.

74 *Ibidem*, artículo 20.

75 Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 66, p. 1028.

76 *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España y las Indias de 12 de octubre de 1778*, Madrid, Imprenta de Pedro Marín, 1778, AGN, Bandos, vol. X, exp. 61, fols. 414-555. Se citará como *Reglamento de 1778*. Fue publicado también por Antonio Xavier Pérez y López en su *Teatro*. Existe una edición facsimilar contenida en la obra *Carlos III, la Ilustración en las imprentas oficiales, 1759-1788*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1988 y una edición en transcripción bajo el cuidado de D. Bibiano Torres Ramírez y D. Javier Ortiz de la Tabla, publicada por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Sevilla, la Escuela de Estudios Hispano-Americanos y el CSIC en 1978.

77 Langue, Frédérique, “Hombres e ideas de la ilustración en dos ciudades consulares: Caracas y Veracruz”, *Historia Mexicana*, México, núm. 179, enero-marzo, 1996, p. 469.

tander, Gijón, La Coruña, Sevilla, Málaga, Cartagena, Alicante y Barcelona,⁷⁸ se sumában con el *Reglamento* los de Alfaques de Tortosa, Santa Cruz de Tenerife y Palma de Mayorca en España. Los puertos americanos para el comercio directo en 1765 fueron Santiago de Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Margarita y Trinidad.⁷⁹ Con el *Reglamento de 1778* se añadieron Monte Christi en la Isla Española, Batabanó, y La Habana; Campeche, el Golfo de Santo Tomás de Castilla, y el Puerto de Omoa en el Reino de Guatemala; Cartagena, Santa Marta, Rio de la Hacha, Portobelo, Chagre en el de Santa Fe, y Tierra Firme; (exceptuando los de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo concedidos a la Compañía de Caracas sin privilegio exclusivo), Montevideo y Buenos-Ayres en el Río de la Plata; Valparaíso, y la Concepción en el Reino de Chile; y los de Arica, Callao, y Guayaquil en el Reino del Perú y costas de la Mar del Sur.⁸⁰ Se crea así, un área para el intercambio comercial sujeta a una regulación jurídica uniforme, con especial atención al intercambio recíproco dentro del área india.

Anteriormente se había instaurado el sistema de avisos en 1764, que consistía en un sistema regular de correos entre España e Indias, autorizados para el transporte de mercaderías, sucesivamente se fueron adoptando diversas medidas liberalizadoras del comercio que fueron reunidas en el mencionado *Reglamento de 1778*.⁸¹

Del antiguo sistema se mantuvo la exigencia de que fueran españoles los titulares del tráfico comercial y española o naturalizada española⁸² las dos terceras partes de la tripulación, lo que se debía hacer constar ante los jueces de Indias en los respectivos puertos habilitados.⁸³ Además, se

78 Real Decreto en que S.M. ha resuelto ampliar la concesión del comercio libre, contenida en Decreto de 16 de octubre de 1765. Instrucción de la misma fecha, y demás resoluciones posteriores, que solo comprendieron las Islas de Barlovento, y provincias de Campeche, Santa Marta, y Rio del Hacha, incluyendo ahora la de Buenos-Ayres, con internacion por ella à las demás de la America Meridional, y extension à los Puertos Habilitados en las Costas de Chile, y el Perú, &c. Expedido en 2 de febrero de 1778, Madrid, por Juan de San Martín, Impresor de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias, AGN, Bandos, vol. X, exp. 42, fols. 308-311.

79 Montenegro Duque, Ángel, *op. cit.*, nota 18, p. 267.

80 Reglamento de 1778, artículos 40. y 50.

81 Gortari Palacios, Hira de, *op. cit.*, nota 6, p. 430.

82 Sobre el tema de la naturalización de extranjeros véase Morales Álvarez, Juan M., *Los extranjeros con carta de naturaleza de las Indias, durante la segunda mitad del siglo XVIII*, Caracas, Academia Nacional de la Historia 147, 1980, colección Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela.

83 Reglamento de 1778, artículos 10. y 30. El tercio restante podía integrarse de extranjeros católicos.

ORGANIZACIÓN Y JURISDICCIÓN CONSULAR

39

buscó fomentar la construcción de embarcaciones para el comercio atlántico⁸⁴, haciendo una rebaja de una tercera parte de los derechos adeudados en el primer viaje a las Indias por los frutos embarcados de cuenta propia a quien fabricare navío mercante de trescientas toneladas o más.⁸⁵ El *Reglamento de 1778* concedió la exención del pago de los derechos de palmeo, tonelada, San Telmo, extranjería, visitas, reconocimientos de carenas, habilitaciones, licencias para navegar y demás gastos y formalidades establecidos en el *Proyecto de 1720* mismo que quedó revocado para toda la nueva zona de libertad comercial, reservándose formar el correspondiente para el comercio y negociación con la Nueva España y permitir que a partir de 1779 los navíos de registro anual de azogues llevaren a Veracruz los frutos y manufacturas de España.⁸⁶ Una de las innovaciones del Reglamento fue la introducción de dos aranceles, uno para los géneros registrados para las Indias y otro para los enviados a España.

La posterior declaración de guerra con la Gran Bretaña retrasó la expansión del comercio libre a los puertos habilitados y la incorporación de la Nueva España en el nuevo régimen comercial. De hecho la reglamentación para la libertad de comercio con el virreinato novohispano nunca llegó a elaborarse.⁸⁷ No fue sino hasta la expedición del *Real Decreto* de 28 de febrero de 1789, más otro de 10 de julio,⁸⁸ en que se amplió la libertad comercial a Nueva España y Caracas.⁸⁹

84 Sobre el tema de la nacionalización de la flota mercante española véase Mola, Marina, Alfonso, “La Marina Mercante colonial en la legislación borbónica (1700-1828)”, en Martínez Shaw, Carlos (ed.), *El derecho y el mar en la España moderna*, Granada, Universidad de Granada, Centre d'estudis d'història moderna Pierre Vilar, 1995.

85 *Reglamento de 1778*, artículos 30. y 33.

86 *Ibidem*, artículo 60.

87 Ortiz de la Tabla Ducasse, Javier, *Comercio exterior de Veracruz 1778-1821 crisis de dependencia*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, CSIC, 1978, pp. 7 y 8.

88 Muro, Luis, “Revillagigedo y el comercio libre (1791-1792)”, *Extremos de México. Homenaje a don Daniel Costío Villegas*, México, El Colegio de México, 1971, p. 299.

89 *Real Decreto de 18 de Febrero de 1789*, en Pérez y López, Antonio Xavier, *op. cit.*, nota 47, t. VII. El Real Decreto estableció que: El comercio de frutos y manufacturas nacionales para Nueva-España y Caracas, por ahora y hasta nueva providencia sea libre, y puedan embarcarse géneros extranjeros de lícito comercio hasta la tercera parte del valor total de cada cargamento. Asimismo se concede, á beneficio de las fábricas nacionales, y para promover la salida de sus manufacturas, que la embarcación que complete su carga de frutos y géneros Españoles, disfrute de alivio de la rebaja de un 10 por 100 de los derechos que adeuden las manufacturas nacionales á la salida de España, y otro tanto en el de almomoxarifazgo á su introducción en América, sin perjuicio de las mayores gracias que estan concedidas al comercio de Islas y de los Puertos menores. Si se dudare si dichos géneros son ó no nacionales, ss esté á lo que declaren expertos, segun se previene en las Cédulas de Contrabando, con sujecion á las penas que en ellas se imponen: y si por dichos reconocimientos no se lograre aclarar la duda, se traten como géneros extranjeros para la extraccion de derechos.

Como señala Bravo Lira, “el comercio libre y protegido de 1778 confiere a la legislación mercantil un sentido unificador y atribuye al comercio un carácter de factor de complementación económica”.⁹⁰

En 1779 se liberalizó el tráfico negrero y en 1797 mediante Real Orden de 18 de noviembre, se autorizó a los americanos el llamado comercio neutral.⁹¹

Finalmente, con la Constitución de Bayona de 1809, que si bien no tuvo aplicación, se decretó la igualdad de los habitantes de ambos hemisferios, así como la libertad de industria y comercio, sin que los intereses de Sevilla y Cádiz a través de la Junta Suprema de Gobierno de España e Indias y su sucesora la Junta de Regencia pudieran dar marcha atrás a esta nueva realidad.⁹²

2. *Los consulados*

Las asociaciones de comerciantes para promoción del comercio y defensa de sus agremiados o consulados se integraban por los mercaderes residentes que llenaban los requisitos de edad, propiedades y ocupación.⁹³ Los consulados actuaban como tribunales especiales para resolver los litigios mercantiles surgidos entre sus integrantes. Los jueces o cónsules y el prior se elegían de dos o tres de sus miembros de manera anual. El arbitraje adquirió una especial relevancia en la solución de las controversias mercantiles, dada la necesidad de contar con resoluciones expeditas.⁹⁴ No intervenían juristas ni jueces profesionales, sino mercaderes conocedores del tráfico mercantil y sus problemas y costumbres.

90 Bravo Lira, Bernardino, *op. cit.*, nota 66, p. 1031.

91 Véase Souto Mantecón Matilde, “El Consulado de Veracruz ante el comercio extranjero: 1799-1819”, en Meyer Cosío, Rosa María (coord.), *Identidad y prácticas de los grupos de poder en México, siglos XVII-XIX*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999, colección Científica, serie Historia, p. 125. Sobre el tema a Muñoz Pérez, José “El comercio de Indias bajo los Austrias y los tratadistas españoles del siglo XVII”, *Revista de Indias*, año XVII, núm. 68, abril-junio de 1957.

92 Martiré, Eduardo, *op. cit.*, nota 16, p. 234.

93 Smith, Robert Sidney, “Los consulados de comerciantes en Nueva España”, Los consulados de comerciantes en Nueva España, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1976, p. 15.

94 Vas Mingo, Marta Milagros del, “Los Consulados en el tráfico indiano”, en Andrés-Gallego, José Andrés (coord.), *Colección Proyectos Históricos Tavera (I), Nuevas Aportaciones a la Historia Jurídica de Iberoamérica*, disco compacto, Madrid, Fundación Histórica Tavera, 2000, p. 11.

Los litigios se resolvían con base al *usus mercatorum* y a las normas escritas privativas de cada consulado.⁹⁵

A. *El Consulado del Mar de Burgos*

El primer consulado en Castilla es el de Burgos, creado por Pragmática de los reyes católicos dada en Medina de Campo el 21 de julio de 1494 a petición de los mercaderes locales, incluyéndose en la Nueva Recopilación como ley 1a., tít. 13, lib. 3o.⁹⁶ Despues de unas primeras ordenanzas sobre fletamientos, y previa autorización otorgada por el emperador en 1520, el Consulado de Burgos vio sus primeras ordenanzas confirmadas en Valladolid el 18 de septiembre de 1538.⁹⁷

El Consulado recibió sus segundas ordenanzas en 1572, éstas perfeccionaban las anteriores, particularmente en lo relativo a los seguros marítimos, en las que se insertaban tres formularios para llevar a cabo su elaboración. Finalmente en el siglo XVIII se promulgaron las últimas ordenanzas del Consulado. Es importante destacar que en septiembre de 1511, la Corona expidió una Pragmática general sobre la jurisdicción de la Casa de Contratación de Sevilla en donde se estableció que todos los procesos relativos a contratos y compañías del comercio americano, seguros y fletes se regirían por las reglas y costumbres del Consulado de Burgos.⁹⁸

B. *El Consulado de Cargadores a Indias de Sevilla*

Según Gil Blanco, la importancia que fue adquiriendo el comercio de Indias, la elevación de los costos de su mantenimiento y de los litigios mercantiles resultantes de la apertura comercial, fueron las principales causas para la autorización de la erección del Consulado de Cargadores a Indias de Sevilla.⁹⁹ Fue creado por Real Provisión de 23 de agosto de

95 Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 352 y 353; Coronas González, Santos M., *Manual de historia del derecho español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, pp. 353 y 354.

96 Véase *Ordenanzas del Consulado de Burgos*. op. cit.

97 Basas Fernández, Manuel, *El Consulado de Burgos en el siglo XVI* (ed. facsimilar de la Excmo. Diputación Provincial de Burgos, CSIC, 1963), V Centenario de la Fundación del Consulado, Madrid, 1994, p. 41.

98 Haring, Clarence, op. cit., nota 9, pp. 51 y 52.

99 Gil Blanco, Emiliano, “La realidad del tráfico veracruzano y su contraste con las políticas de los consulados de Sevilla y México”, *Novahispania*, México, UNAM-CONACYT, Seminario de Cultura Novohispana, núm. 2, 1996, p. 163.

1543 para el comercio indiano,¹⁰⁰ aprobándose sus ordenanzas por Real Provisión de 14 de julio de 1556, teniendo presente la organización y funcionamiento del Consulado de Burgos.¹⁰¹ En ellas se establecía que el Consulado contaría con un prior y dos cónsules electos de entre los mismos comerciantes, que conocerían sobre cualquier diferencia relativa al tráfico de mercancías de o para las Indias, incluyendo fletes, seguros, sociedades, contratos y comisiones.¹⁰²

Las actividades del Consulado de Sevilla las divide García Fuentes en tres: judiciales, mercantiles y financieras,¹⁰³ en donde conocía de los pleitos surgidos a raíz del ejercicio del comercio, la financiación a través de préstamos y donativos al comercio indiano y por delegación de la Casa de Contratación funciones relativas al control del tráfico con las Indias, en el que vigilaba los seguros marítimos, tonelajes, despacho de flotas, etcétera. Por otra parte, el Consulado cobraba los derechos de infantes, lonja, avería y toneladas.¹⁰⁴

Junto con el Consulado existía otra institución que era la *Universidad de los Maestres e Pilotos de las Naos de la Navegación de las Indias*, que agrupaba a los propietarios de los navíos y a sus capitanes que participaban en la Carrera de Indias, con fines devocionales, capilla, fiestas religiosas y tareas asistenciales.¹⁰⁵

La idea del monopolio comercial por parte de la monarquía española se manifiesta prácticamente desde un primer momento, constituyéndose en el principio básico y “vertebrador del todo el complejo sistema mercantil hispanoamericano”,¹⁰⁶ actitud común de prácticamente la totalidad de los Estados europeos del momento. En este sentido la Casa de Con-

¹⁰⁰ Sobre su creación puede verse también a Ruiz Rivera, Julián B. y García Bernal, Manuela Cristina, *op. cit.*, nota 1, pp. 52-67.

¹⁰¹ Si bien José Luis Comellas señala que las Ordenanzas definitivas datan de 1522, *op. cit.*, nota 30, p. 63.

¹⁰² Smith, Robert Sidney, *Historia de los Consulados de Mar (1250-1700)*, trad. de E. Riambau, Barcelona, Península, 1978, p. 121. Sobre el tema de las transacciones comerciales hispano-indianas véase Cruz Barney, Óscar, *El riesgo en el comercio hispano-indiano: préstamos y seguros marítimos durante los siglos XVI a XIX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. El Consulado muy pronto entró en conflictos jurisdiccionales con la Casa de Contratación, que habrían de ventilarse ante el Consejo de Indias. Sobre el tema véase Trueba, Eduardo y Llavador, José, *Jurisdicción marítima y la práctica jurídica en Sevilla (siglo XVI)*, Valencia, Studio Puig, 1993, p. 53.

¹⁰³ García Fuentes, Lutgardo, *op. cit.*, nota 58, pp. 23-25.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁰⁵ Comellas, José Luis, *op. cit.*, nota 30, p. 64.

¹⁰⁶ García-Baquero González, Antonio, *op. cit.*, nota 8, p. 19.

tratación de Sevilla jugará un papel fundamental, estrechamente relacionado con el Consulado sevillano cuya sede sería precisamente la propia Casa.

El Consulado mantuvo estrecha relación con la Casa de Contratación, que se encargaba de conocer las apelaciones respecto de las sentencias consulares, su ejecución y la rendición de cuentas del cuerpo en el cobro de impuestos. En la segunda mitad del siglo XVII la Casa de Contratación perderá la iniciativa en los asuntos relativos al tráfico mercantil con las Indias, “la Casa queda relegada a un segundo lugar, va a remolque del Consulado de Comercio de Sevilla, verdadero órgano rector del comercio con Indias”.¹⁰⁷

C. El Consulado de la Villa de Bilbao

En 1511 se creó el Consulado Casa de la Contratación, Juzgado de los hombres de negocios de mar y tierra y Universidad de Bilbao,¹⁰⁸ regido por las mismas disposiciones que el de Burgos y que participó del comercio con las Indias desde sus inicios a través de los puertos de Cádiz, Sevilla, Canarias y Lisboa hasta la sublevación de Portugal.¹⁰⁹ Su antecedente más próximo constituye aparentemente la separación en 1455 de la nación vizcaína respecto de la castellana, con la concesión a los vizcaínos y guipuzcoanos de la facultad de nombrar cuatro personas para despachar los pleitos surgidos entre ellos.¹¹⁰

Sus primeras ordenanzas generales se redactaron en 1531 y en 1554 se modificaron y ampliaron en materia de elecciones, jueces, juntas generales, seguros, baratería de patrón, vituallas y avería gruesa entre otros temas, cambios que fueron aprobados en 1560.¹¹¹

La creciente presencia e importancia del Consulado de Bilbao se hace manifiesta en sus Ordenanzas de 1737, influenciadas por las francesas de Marina de 1681 y que recogen conjuntamente al derecho mercantil marítimo y al terrestre, convirtiéndose éstas en la base para las reales cédulas de creación de los consulados indianos de la segunda mitad del siglo XVIII.

Desde fines del siglo XVIII la burguesía mercantil se dedicó a ejercer presión sobre el Estado para terminar con el monopolio del comercio

107 García Fuentes, Lutgardo, *op. cit.*, nota 58, p. 29.

108 Vas Mingo, Marta Milagros del, *op. cit.*, nota 94, p. 43.

109 García Fuentes, Lutgardo, *op. cit.*, nota 58, p. 87.

110 Vas Mingo Marta Milagros del, *op. cit.*, nota 94, p. 43

111 *Ibidem*, p. 47.

indiano en manos de Sevilla y posteriormente de Cádiz; Bilbao, a pesar de las numerosas solicitudes hechas al gobierno y de que la participación de la flota vizcaína era considerable en el comercio americano, no fue autorizada para el comercio directo con las Indias. Ante esto, los comerciantes bilbaínos registraban sus mercancías con destino a América a través de los puertos habilitados de La Coruña, Gijón, Santander y Cádiz.¹¹²

112 Basurto Larrañaga, Román, *Comercio y burguesía mercantil de Bilbao en la segunda mitad del siglo XVIII*, Bilbao, Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, 1983, pp. 97-99.