

# 3

## Gobierno de la Monarquía hispánica/católica en América

MANUEL ANDREU GÁLVEZ<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SUMARIO: I. *Introducción al concepto de Monarquía hispánica*; II. *El Rey como figura supra institucional y elemento idiosincrático*; III. *Instituciones de la Monarquía hispánica a nivel supremo*; IV. *Instituciones del gobierno Superior de la Monarquía*; V. *Instituciones del gobierno municipal indiano*.

### I. Introducción al concepto de Monarquía hispánica

Para poder adentrarnos de forma sucinta en un tema tan amplio, me gustaría advertir una idea previa de Vico que desarrolla Ullate Fabo en sus recientes trabajos. Y es que, la lectura de la historia hispánica no puede ser susceptible de reduccionismos –conclusión que extrae el autor navarro mediante el estudio analógico de la heterogénesis de los fines–. Por esta razón, partiremos de que “la Monarquía hispánica fue una concreción del gobierno de los pueblos de España (en sentido cultural), en donde no conviene perder de vista ni los indudables logros y nobleza de ciertos gestos, ni los intereses espurios de muchas actuaciones humanas”.<sup>2</sup>

Asimismo, tampoco podemos examinarla desde nuestro tiempo, ya que este entramado planetario de naciones culturales no se articulaba bajo la lógica contemporánea del Estado-nación. En este sentido, autores como Ayuso Torres o Pérez Vejo profundizan en la oposición radical entre las identidades colectivas de tipo nacional –la nación como sujeto político y fundamento de

<sup>1</sup> Profesor investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana (Campus México). Titular de las materias de Historia de la Cultura Jurídica e Historia del Derecho Mexicano. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT mexicano, nivel 1. Orcid en línea <https://orcid.org/0000-0002-8474-0983>

<sup>2</sup> Véanse sus últimas aportaciones: Ullate Fabo, José Antonio, “La Monarquía hispánica como forma política”, *Revista Verbo*, 535-536, Serie LIII, 2015. ULLATE FABO, José Antonio, *La Hespaña gentil: América como escenario de reinventiones y de apropiaciones de una identidad mestiza*, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (coords), *América en el mundo hispánico, una revisión histórica, jurídica y política*, Eunsa, Pamplona, 2019.

la soberanía— de la patria o nación histórica del Antiguo Régimen.<sup>3</sup> De igual modo, Morales Arrizabalaga advierte de la inexistencia en la Edad Media de sujetos políticos diferentes a las personas físicas, siendo incorrecta la lógica de los tratados políticos que se suelen presentar anacrónicamente para justificar razonamientos del nacionalismo contemporáneo. Es decir, “la lógica medieval apunta hacia dos elementos: el patrimonial y el dinástico. Un acuerdo matrimonial agrega dominio entre las personas físicas, sin que constituya un acuerdo entre sujetos políticos, y por ende no podemos hablar de tratados políticos entre reinos en la Edad Media, sino sujeción a la figura del Rey cristiano”.<sup>4</sup>

En esta misma línea, Faustino Martínez indica que siglos más tarde, la Monarquía hispánica se conformó mediante la acumulación de territorios que basculaban en torno a la figura del monarca, quien se comportaba de forma asimétrica por la sustantividad propia que poseía cada territorio en razón de las características del pacto, fueros, privilegios y libertades que configuraban las distintas idiosincrasias que la componían.<sup>5</sup>

Ese conglomerado de territorios, bajo un monarca común, debemos distanciarlo del sentido que tiene el término moderno “soberano”, pues como apunta Henry Kamen, los límites a los que estaba supeditado dicho cargo hacían imposible tal definición. Además, la carencia jurídica del nombre oficial que tenía la Monarquía, según Feliciano Barrios, manifiesta en mayor medida el hecho de que el funcionamiento interno obedecía a una estructura propia y diferenciada,<sup>6</sup> sin que se diera, en mi opinión, el modelo estatalista.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Véase la obra de Pérez Vejo, Tomás, *Elegía criolla, una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas*, Tusquets Editores S.A., México, 2010. Y la obra de Ayuso Torres, Miguel, *La Hispanidad como problema, Historia, cultura y política*. Consejo de Estudios Hispánicos Felipe II, Madrid, 2018.

<sup>4</sup> Morales Arrizabalaga, Jesús, *Pacto, fuero y libertades. El estilo de gobierno del Reino de Aragón, su mitificación y uso en narraciones constitucionales*, Derebook Lex Regia, 2016, pp. 9-16.

<sup>5</sup> Cfr. Martínez Martínez, Faustino, “De Re Bibliographica (VII): Legislar en el Antiguo Régimen”, 2019, E-Legal History Review, 29.

<sup>6</sup> Cfr. Andreu Gálvez, Manuel, *Institucionalización de la Monarquía Católica en Indias. Estudio jurídico-político con motivo del inicio evangelizador y municipal de la Monarquía Hispánica en América*. Fuego y Raya, 2020, n° 19-20 (sin determinar). Las obras que desarrollarían estas ideas en los autores citados podrían ser: Kamen, Henry, *La España Imperial*, Madrid, Anaya, 1991, 96 pp. Y, en segundo lugar, Barrios Pintado, Feliciano, *La gobernación de la monarquía de España: consejos, juntas y secretarios de la administración de corte 1556-1700*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2015, 602 pp.

<sup>7</sup> Sería muy tortuoso y extenso iniciar una reflexión profunda sobre la génesis del Estado en la modernidad, por lo que sólo señalaré que, en la línea de Ullate Fabo, el Estado no existirá como algo parecido a lo que nosotros concebimos hasta la Paz de Westfalia. Don Álvaro D’Ors mantenía que el Estado se configuró para acabar con el caos de las guerras de religión en Europa bajo la lógica del pensamiento bodiniano. Por ello, la forma política de la modernidad está extraordinariamente ligada a la Reforma protestante, razón por la que España no fue un estado pleno hasta hace no muchas décadas. En Cfr. Pereira Menaut, Antonio Carlos, “La ética protestante y el espíritu de Brad Gregory”, *Dereito*, Vol. 22, 475-497, 2013, p. 497.

Dejando a un lado la progenie protestante del Estado, que sin lugar a dudas influyó de manera notable en la articulación de la maquinaria nacional actual —ver la teoría que desarrolló Elías de Tejada sobre las rupturas del Estado Moderno—, la realidad se vuelve mucho más enmarañada, pues al igual que existió el Estado en el mundo protestante, también lo hubo en países católicos, sin ir más lejos el caso prototípico galo. Es cierto que otros factores intervinieron fuertemente en el país vecino,

A este respecto, otros grandes especialistas de la Monarquía polisinodial aseguran que el monarca gobernaba de manera distinta según el territorio, siendo el rey la figura de unión en política internacional. En consecuencia, la Monarquía hispánico-católica de la Edad Moderna partiría primigeniamente del fortalecimiento real del final de la Edad Media, así como de la unión entre coronas que se inició desde tiempos de los Reyes Católicos. Por debajo de las coronas se amalgamaban reinos, provincias, corregimientos, señoríos, partidos, distritos y consejos, lo que originaba la limitación señalada por el pacto en la actuación del monarca.

Pese a la lógica del centralismo monárquico en varios de sus dirigentes –véanse los años 1580 en adelante con Felipe II, la Unión de Armas y el Gran Memorial del Conde Duque de Olivares, los decretos de Nueva Planta de Felipe V o la política borbónica de cambio a finales del XVIII–, no podemos asimilar al Estado y a la nación política la realidad del mundo hispánico, en donde la restricción institucional y sus múltiples particularidades territoriales de carácter consuetudinario hacían de cualquier intento nacional algo fallido.

Sin embargo, este contexto tradicional en nuestra cosmovisión varió con los acelerados procesos de cambio en la conclusión del siglo XVIII y los aires

---

como la minoría hugonota que gobernó a esta sociedad católica en la Edad Moderna, pero, aun así, en Francia se advertía desde la Edad Media una concepción centralizadora mucho más fuerte que en Inglaterra o los Reinos de la Península ibérica. El llamado *dominium pure regale* en palabras de Fortesquieu (ver para esta última afirmación el artículo de Ayuso Torres, Miguel, “Derecho y derechos. De la carta magna al post-constitucionalismo”, *Revista Verbo*, 533-534, 2015, p. 247) deja entrever una serie de antecedentes protoestatales que también se dieron en regiones católicas, por no hablar de esa acumulación de capital en los mercados y burgos de las postrimerías de la Cristiandad –en lo que tras la Reforma y el correr de los siglos se conocerá como liberalismo y capitalismo–, o de teóricos culturalmente católicos como Jean Bodin y Maquiavelo (este último, según el profesor Juan Fernando Segovia, sin vinculación alguna hacia el catolicismo). Quizás, al igual que se venía gestando una crisis filosófica desde el nominalismo, donde, poco a poco se excluía a Dios del saber humano (reléase la vasta obra del profesor Juan Fernando Segovia sobre la filosofía moderna), la revolución teológica germinaba de forma helicoidal desde antes de la Reforma –Jan Hus, Wyclif o la línea nominal franciscana proyectaron toda esta visión crítica de Martín Lutero, que puso las bases hacia lo que fue la implantación real del Estado tras el tratado de Westfalia–. De ahí el papel clave de un proceso desarrollado en la Cristiandad desde antes de 1517, bajo una nueva concepción filosófica de un mundo en crisis, que desembocaría primero en la Reforma, y finalmente en los Estados actuales post Revolución francesa.

Dicho esto, el caso de la Monarquía hispánica durante el Antiguo Régimen se aleja de la situación descrita en los países del norte. En los diferentes reinos, virreinos, condados, capitanías generales, audiencias, provincias y municipios de la Monarquía compuesta, no pudo articularse esta realidad, pues como mantiene Pereira Menaut –basándose en la obra citada líneas atrás de Brad Gregory–, “en España la religiosidad siguió siendo una *shared worldview* [...] *embedded* en la vida real tanto personal como social, ciertamente, al no haber habido en ella Reforma ni guerras de religión, al no haber sido cuna del capitalismo ni del constitucionalismo” (Cfr. Pereira Menaut, Antonio Carlos..., *op cit.*, p. 497). Esa visión de trasplantar nuevas “Españaes” allende los mares, bajo un mundo urbano bien organizado, se planificó sobre el gran eje vertebrador idiosincrático de la figura del Rey. Si bien no triunfó el Estado en nuestra cosmovisión –según Ullate Fabo, el Estado es un instrumento jurídico ante todo, y prueba de que no existió plenamente es la inexistencia de unidad de fuentes en nuestra historia–, sí hubo un proceso largo de vectores centralistas que acapararon el poder, como fue el caso del influjo borbónico desde Felipe V y los decretos de Nueva Planta, la mentalidad centralizadora del Gran Memorial y la Unión de Armas con el Conde Duque de Olivares tiempo atrás, la gran unión matrimonial de los Reyes Católicos, e incluso si nos remontamos un poco más en el tiempo, desde el gran salto del Rey y sus representantes –los regidores, corregidores, etc.– gracias al apoyo jurídico del derecho romano en la Baja Edad Media.

revolucionarios del norte. El influjo liberal en las primeras décadas de la Edad Contemporánea propició la inversión del sentido político del Antiguo Régimen, en donde se pasó a reformular el modelo administrativo bajo la “nación”. Asimismo, la Monarquía compuesta pasó en pocas décadas a variar su espacio político en favor de una homogeneización moderna en clave de soberanía,<sup>8</sup> lo que desmontó décadas después este entramado planetario que durante tres siglos se había dispuesto para el gobierno de ambos hemisferios.

Para finalizar este breve acercamiento e implicaciones de toda esta cosmovisión, y poder adentrarnos a partir de ahora en el entorno ultramarino, es importante destacar que la organización política de la Monarquía durante la casi totalidad de su existencia en la Edad Moderna hizo imposible la concepción con la que se le suele relacionar en muchas ocasiones bajo el calificativo “colonial”.<sup>9</sup> Desde el punto de vista jurídico, la Monarquía católica fue un entramado de territorios en donde no existía una superioridad de la metrópoli desde el punto de vista político o económico, como sí lo fue en el caso de las colonias británicas, holandesas o de otros reinos católicos con posterioridad.<sup>10</sup>

En este sentido, autores como Ricardo Levene, o Bernardino Bravo Lira —entre otros connotados indianistas del siglo pasado— han rechazado de manera tajante esta noción, desmarcando la temprana realidad evangelizadora castellana —y para algunos la portuguesa— del término acuñado en el siglo XIX tras la revolución liberal.<sup>11</sup> Del mismo modo, Pérez Vejo se adhiere a que los territorios americanos de la Monarquía compuesta no eran colonias, ya que, “para que existieran metrópolis o colonias, en el sentido moderno del término, es necesario algo parecido a una soberanía nacional que permita la existencia de intereses nacionales. No es el caso de la Monarquía católica, una estructura política de marcado carácter anacional. La lógica no es el interés de la nación sino la Monarquía”.<sup>12</sup>

Durante la historia hispánica, los territorios americanos no fueron colonias, aunque en el período final —y siguiendo en este punto la línea de Ullate Fabo—, la revolución liberal ya estaba en marcha por lo que se puede observar

<sup>8</sup> Cfr. Martínez Martínez, Faustino, *De Re Bibliographica (VII): Legislar en el Antiguo Régimen...*, *op. cit.*

<sup>9</sup> “Don Antonio Muro Orejón sostuvo que los territorios americanos, así como las islas del archipiélago de las Filipinas, nunca se encuadraron en un sistema denominado como colonial. En realidad, fueron reinos y provincias de las Indias Occidentales y Orientales”. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Prólogo de Soberanes Fernández, José Luis, Porrúa, México, 1989, p. 183, en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias*, Pamplona, Eunsa, 2019, p. 81.

<sup>10</sup> Para mayor abundamiento véase la introducción conceptual de la Monarquía hispánico-católica en: Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, pp. 15 y siguientes.

<sup>11</sup> Cfr. Icaza Dufour, Francisco de, *Plus Ultra. La Monarquía católica en Indias 1492-1898*, 2ª edición, México, Porrúa, 2016, p. 196.

<sup>12</sup> Pérez Vejo, Tomás, ¿Guerra de Independencia, revolución o guerra civil? El colapso de la Monarquía católica como problema historiográfico, en Ruiz Velasco Barba, Rodrigo y Andreu Gálvez, Manuel, *La fractura del mundo hispánico: las secesiones americanas en su bicentenario*, Pamplona, Eunsa, 2020.

en muchas decisiones políticas que tomó la Monarquía española. No sólo fue un cambio significativo el manejo de la apertura comercial y del libre mercado en 1780, sino también el de otras actitudes como la prohibición de lenguas nativas en tiempos de Carlos III y el despotismo ilustrado —tan diferente a la política defensiva histórica que había existido siempre en las Indias por parte de la Monarquía— y que antecedió a la política revolucionaria del abate Gregoire en Francia, cuyo ensañamiento constitucional se tradujo en la persecución por el uso de las lenguas autóctonas del mundo rural.<sup>13</sup> A ello se unió la famosa política de Vales Reales en tiempos de Carlos IV, que, por las necesidades económicas acuciantes, llevaron a una especie de actitud desamortizadora ya a comienzos del XIX.

Los políticos ilustrados de la época se vieron en la necesidad de aumentar la producción de alimentos, incrementando las tierras de cultivo a costa de baldíos, intensificando la producción, elevando su rendimiento y finalmente recortando la superficie dedicada a pastos para convertirlas en tierras de cultivo. Esto último chocaba con los intereses de las poderosas organizaciones ganaderas, que verían disminuir sus privilegios poco a poco. Los gobernantes tenían claro que se debía reformar la propiedad de la tierra, de manera que la mayor parte del campesinado pudiera tener acceso a ella, pero nunca se llevó a la práctica. Las guerras de finales del siglo XVIII dejaron sin fondos las arcas públicas y Godoy necesitaba dinero para financiarlas; por ello, el 21 de febrero de 1798 decretó que se subastaran todas las casas de los Propios y Arbitrios del reino y también ciertas propiedades rústicas de hospitales, hospicios y beneficencia. A cambio se les daba el 3% anual del valor. De esta manera tímida y testimonial, comenzaba la llamada desamortización que tendría lugar a lo largo del siglo siguiente y que consistiría en expropiar y poner a la venta, por medio de subastas públicas, las tierras y propiedades de la Iglesia (desamortización eclesiástica) y de los Concejos y Municipios (desamortización civil).

El rey Carlos IV, acuciado por las grandes deudas de la monarquía española, pidió al Papa Pío VII y este le concedió el 17 de diciembre de 1806, la facultad de expropiar y poner a la venta 1/7 parte de las tierras e inmuebles de las iglesias, monasterios y conventos. También se incluían algunos bienes de ciertas órdenes militares, disposición que casi no se pudo poner en práctica por la invasión francesa un año después, José I Bonaparte decretó la abolición de las órdenes religiosas y militares, disponiendo que sus bienes se nacionalizaran para posterior venta:

[...] Durante el Trienio Constitucional se restableció la legislación desamortizadora de las Cortes de Cádiz [después la supresión de monasterios, ingreso de la

<sup>13</sup> Véanse los últimos estudios de Ullate Fabo. Nota al pie de página número 2.

mitad del diezmo en la hacienda pública, conversión de baldíos y realengos en propiedades particulares]. Entre los años 1821 y 1823 se vendieron la mayor parte de las propiedades de las órdenes militares [...] y también de muchos conventos. Las adquirieron baratas, ricos capitalistas que inmediatamente las arrendaban a labradores.<sup>14</sup>

De la misma forma que el término jurídico-político colonial ha supuesto un auténtico desatino bajo reiteradas narraciones históricas, y habiendo dejado claro que el carácter institucionalizador era diferente al del mero modelo de explotación colonial,<sup>15</sup> el otro tema medular que se cierne en nuestro tiempo sobre la Monarquía federativa y misional en América es la valoración de si fue positiva o no la conquista, así como su permanencia hasta las llamadas “independencias”. Este segundo aspecto, muy denigrado en nuestros días por las ideologías en boga del indigenismo, el multiculturalismo y la posverdad –y que supera por mucho lo que fue la Leyenda Negra según Ayuso Torres–, nos llevaría hacia el craso error de juzgar el pasado desde nuestro tiempo. Y es que, estudiar los hechos históricos desde el presente va forjando poco a poco una lógica del pensamiento en el que prácticamente todo puede ser condenable, lo que nos conduce irremediabilmente hacia el relativismo y el nihilismo.

Ante la crítica desmesurada contra el descubrimiento de América, importantes autores y literatos alejados del mundo académico, y con un mayor impacto en la opinión pública no especializada han subrayado recientemente los claroscuros y miserias de la conquista y evangelización de América, aunque siendo siempre conscientes de lo luminoso y positivo que tuvo la misma, por ser considerado como el segundo hecho histórico que mayor impacto en la historia occidental ha tenido tras el nacimiento de Cristo.<sup>16</sup> Según el ensayista, el que las universidades, la lengua, el mestizaje y todo un sinfín cultural que tiñe a Hispanoamérica sea criticado desde el mundo del norte o desde la historia nacionalista, no es más que la típica hipocresía anglosajona de reprochar la evangelización de los naturales actuales –indios con apellidos como Pérez, Sánchez, Toledo o Martínez...– mientras que en los actuales Estados Unidos o en la Latinoamérica independiente fueron eliminados o confinados en reservas.

En definitiva, estas serían algunas notas previas básicas del modelo hispánico, cultura que durante tres siglos aunó bajo la figura del Rey y la religión a

<sup>14</sup> Mínguez Mínguez, Fernando A., *Villel. Historia, costumbres y tradiciones*, Madrid, Ed. Aragón Vivo, 2004, p. 268.

<sup>15</sup> Ayuso Torres, Miguel, Intervención en la presentación en el Senado de España del libro: América en el mundo Hispánico, una revisión histórica, jurídica y política, 2019, en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=NSsW-tmqMk4>

<sup>16</sup> El novelista Arturo Pérez Reverte es uno de los varios ensayistas que se han opuesto desde la opinión pública a los últimos movimientos que se han creado contra la historia hispánica.



un gran número de pueblos en una sola civilización.<sup>17</sup> En los siguientes apartados se realizará un estudio del funcionamiento interno del gobierno, que bajo una serie de órganos pluripersonales o sínodos –de ahí la denominación polisindial para señalar a los asesores del Rey en las distintas materias [en contraposición con la configuración actual, donde el gobierno está formado por órganos unipersonales o ministros]–, más los múltiples consejos y órganos de gobierno en los diferentes niveles sociales, aunaron todo este ingente régimen que se extendía desde los corregidores en el ámbito local hasta los virreyes en el aparato superior.<sup>18</sup>

## II. El Rey como figura supra institucional y elemento idiosincrático

Antes de adentrarnos en la jurisdicción ultramarina virreinal y en el formidable mundo urbano que fue moldeando la vida comunitaria americana –además de los virreinos había capitanías generales, audiencias, provincias mayores y menores, e incluso alguna jurisdicción nobiliaria– es preciso imbuirnos en algunos aspectos significativos de la Corona.

Convendría insistir nuevamente en el poder suprainstitucional del Rey, ya que, sin él, no se podría entender nada del funcionamiento comunitario que proveyó la Monarquía a todos sus habitantes. Por eso mismo, puede ser útil tener presente lo comentado líneas atrás, en torno a esa figura idiosincrática que fungió como el centro gravitacional de esa gran diversidad cultural, para luego subrayar algunas notas características de todas estas entidades que había por debajo suyo.

Durante los primeros siglos de la Edad Media española, los reinos fueron perfilándose bajo el compromiso de defender la fe católica y gobernar a los habitantes de su reino con justicia. De esta forma, el Rey debía respetar el ordenamiento jurídico y velar por su observancia para aplicar la normativa de manera justa.<sup>19</sup> Como sostiene Escudero López:

[...] diversos estudiosos europeos, y en España el profesor José Luis Bermejo, han destacado la distinta posición del monarca en los primeros y últimos siglos medievales. En la etapa inicial aparece como un sujeto pasivo que se limita a aplicar

<sup>17</sup> Para ahondar en qué fue la Monarquía hispánica y su composición jurídico política, ver Andreu Gálvez, Manuel, “Institucionalización de la Monarquía católica en Indias. Estudio jurídico-político con motivo del inicio evangelizador y municipal de la Monarquía hispánica en América”, *Revista Fuego y Raya*, año 10, n° 19, 2020, pp. 27-54.

<sup>18</sup> Véanse las páginas sobre el derecho indiano de Escudero López, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, Ed. Autor-Editor, 2ª edición, Madrid, 1995, pp. 619-647

<sup>19</sup> Escudero López, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas...*, *op. cit.*, p. 495.

normas de presunta inspiración divina o usos inmemoriales: es el rey-juez. En la postrera, toma la iniciativa y se convierte él mismo en creador del derecho: es el rey-legislador.<sup>20</sup>

Con el fortalecimiento de la figura monárquica, los reyes fueron forjando en la Castilla pleno-medieval una normativa regia cada vez más innovadora, que mediante la “recepción” del derecho común fue sustituyendo la tradición consuetudinaria y al *statu quo* nobiliario altomedieval, colmando las lagunas jurídicas de un mundo fragmentado –ejemplo de ello son las magnas obras del Fuero Juzgo, el Fuero Real, o las Siete Partidas–. Tuvo sus ventajas y desventajas, ya que la historia no se puede ver desde una óptica meramente esencialista.

La sustitución de viejas oligarquías locales fue positiva gracias al influjo de la Corona, que junto con grandes reyes legisladores como Fernando III o Alfonso X consolidaron la dominación cristiana de la península. Antagónicamente, esa sociedad fraccionada de la antigüedad tardía se había provisto de jurisdicciones propias, que, por donación o conquista, habían colaborado en las necesidades de otros señores y reyes para mantener el territorio.

Cuando la institución regia reemplazó la realidad señalada, se produjo una centralización paulatina de los dominios, y gracias a los regidores y otras figuras aristocráticas, se proveyó de un control cada vez más férreo de las provincias históricas.<sup>21</sup> El aumento poblacional de las villas y ciudades en los siglos finales de la edad de oro cristiana ocasionó en el ámbito municipal el cambio del concejo abierto –donde había una representación mucho más real de la comunidad política–, hacia el concejo cerrado. Además, se desencadenaron fricciones con otros reinos después de la unión matrimonial de los Reyes Católicos, como fue la anexión de Navarra a Castilla tras la conquista de Fernando el Católico en 1512.

Debido a la compleja y singular idiosincrasia de la tradición española, y que tiene que ver con esos rasgos característicos forales que durante la Edad Media se habían moldeado, otros levantamientos se originaron como consecuencia del peso que adquirió la Monarquía. Prueba de ello serían las insurrecciones contra Felipe II en Aragón –el asunto de Antonio Pérez y el trato desfavorecedor de los propósitos aragoneses en la corte castellana, viéndose plasmado, por ejemplo, en los levantamientos forales de Teruel y Albarracín–, que muestran este escenario de fricción entre la aplicación de las leyes castellanas de la Corona y otras formas diferentes de gobierno para los múltiples horizontes de la geografía española.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Ídem*, p. 495.

<sup>21</sup> Las autoridades que representaban al Rey se convirtieron en una élite centralizadora, a diferencia de la antigua realidad heterogénea característica de los siglos centrales de la Edad Media.

<sup>22</sup> Algunos reconocidos autores que han investigado con profundidad estas cuestiones son los profesores



Asimismo, un gran pensador como Juan de Palafox y Mendoza advirtió críticamente en 1640 de estas tendencias antitéticas a la tradición española con respecto a la pérdida futura de las Indias, propensiones centralizadoras de gobierno en tiempos de Olivares que, por cierto, se vieron reflejadas también en las crisis peninsulares de Portugal y Cataluña, y que luego se agudizaron tras los Decretos de Nueva Planta y la aceleración de la política borbónica del XVIII.

Todos estos desencuentros naturales entre la política monárquica y su relación con los reinos que la componían se dieron en muchos momentos de nuestra historia, al ir perdiendo las antiguas naciones históricas identidad.<sup>23</sup> En tiempos pasados, los antiguos reinos gozaban de independencia política, pero tras su integración en un universo que se hacía cada vez más complejo,<sup>24</sup> *las Españas* –en sentido cultural nuevamente– se fueron integrando en esquemas más centralizadores, pero que, no por ello dejaron de lado muchos aspectos de enorme riqueza histórica. Me refiero a fórmulas jurídicas como los denominados *contrafueros* o el famoso *obedézcase pero no se cumpla*. Tomando varias ideas de Francisco Tomás y Valiente:

En los siglos XVI y XVII existe una tendencia orientada a señalar los límites del poder del monarca por parte de sobresalientes teólogos y juristas que mantuvieron la tesis tomista de la sumisión del príncipe a la vis directiva de la ley –caso de Vitoria, Soto, Azpilicueta, Covarrubias, Suárez– o incluso a la vis coactiva –como el padre Mariana y Vázquez de Menchaca– [...] Además existían frente al poder real unos límites positivizados encarnados en el pactismo político medieval, puesto que el pueblo no había delegado en el príncipe todo el poder. El que la Corona tuviera que conservar y mantener la estabilidad de igual modo que la había recibido de sus antepasados repercutía en la defensa del derecho propio de cada reino, además de preservar la continuidad histórica que diferenciaba esa compleja realidad en su integración en una unidad compleja superior [...] Cada reino utilizó una serie de mecanismos institucionales para defender jurídicamente los ordenamientos contra posibles vulneraciones del monarca, surgiendo la idea del contrafuero y generalizándose la fórmula del obedézcase pero no se cumpla, verdadero recurso por la ilegitimidad de las disposiciones contrarias al derecho del reino [...] Sobre carta, reparo de agravios, pase o uso foral serían algunos de estos mecanismos de los reinos por el antiguo carácter paccionado de los fueros y cortes medievales.<sup>25</sup>

Xavier Gil Puyol y José Antonio Armillas.

<sup>23</sup> Se emplea el término nación desde el punto de vista histórico/cultural, no político.

<sup>24</sup> Véanse los varios estudios de Ayuso Torres en la Revista Verbo de la Fundación Speiro, y uno de sus últimos libros: Ayuso Torres, Miguel, *La Hispanidad como problema. Historia, cultura y política*, Consejo de Estudios Hispánicos Felipe II, Madrid, 2018.

<sup>25</sup> Cfr. Tomás Y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 4ª edición, Tecnos, 2001, pp. 290-296. En Andreu Gálvez, Manuel, “Institucionalización de la Monarquía católica en Indias. Estudio jurídico-político con motivo del inicio evangelizador y municipal de la Monarquía

Finalmente, el que cada territorio tuviera esa singularidad propia a la que el monarca tenía que apegarse –y lo que era más importante, que el Rey no podía cambiar esa particularidad mediante su voluntad– formó un contrapeso político y un límite al poder de la Corona, en donde los usos propios de cada territorio los convertían en inamovibles, puesto que históricamente había sido así su funcionamiento.<sup>26</sup> Cabiendo la posibilidad de alguna reforma concreta, se debía mantener ese tronco común existente, lo que le dio al modelo político hispánico un sello distintivo muy alejado de los incipientes Estados modernos que se irían ensamblando durante la Edad Moderna.

De vuelta al caso concreto de los territorios indianos y su relación con Castilla, mediante el mecanismo jurídico de la donación pontificia, los Reyes Católicos iniciaron el hito evangelizador y civilizatorio del Nuevo Mundo.<sup>27</sup> Jurídicamente, los territorios indianos se transmitieron por Fernando de Aragón a Juana como bien ganancial de su matrimonio con Isabel, y aunque Aragón participó de forma privada, Castilla fue el reino que sufragó los gastos.<sup>28</sup> Tiempo después, la línea dinástica Habsburgo supondría una internacionalización que llevó a proveer a la Corona de un aparato administrativo de índole planetario, que todavía se haría más complejo con las reformas borbónicas del segundo tercio del XVIII.

### III. Instituciones de la Monarquía hispánica a nivel supremo

Bajo la nomenclatura de conocidos estudios clásicos de derecho indiano –en las páginas restantes me basaré en varios indianistas referentes del siglo XX como los Ots, Martíre, Muro Orejón, Tau, Levene o Sánchez Bella entre otros–, realizaré una diferenciación por niveles para intentar mostrar telegráficamente el esqueleto de este descomunal andamiaje organizativo de la Monarquía católica.

---

hispánica en América”, *Revista Fuego y Raya*, año 10, n° 19, 2020, pp. 27-54.

<sup>26</sup> Cfr. Martínez Martínez, Faustino, *De Re Bibliographica (VII): Legislar en el Antiguo Régimen...*, *op. cit.*

<sup>27</sup> También el Regio Patronato Indiano tuvo sus orígenes en las Bulas Alejandrinas. Según Rivadeneyra, “El 16 de noviembre de 1501, el Papa Alejandro VI, mediante la Bula Eximiae Devotionis, concedió a la Corona todos los diezmos de las Indias en compensación de los gastos incurridos en la conquista y evangelización. Tiempo después, el 28 de julio de 1508, mediante la bula Universalis Ecclesiae del Papa Julio II, se otorga un firme fundamento al Regio Patronato indiano, reuniendo en un solo documento todo lo ya concedido en materia eclesiástica. Por ella, nadie podría ya sin el consentimiento del Rey erigir iglesias en Indias y el monarca tenía el derecho de presentación de toda clase de beneficios. En Rivadeneyra Y Barrientos, Antonio Joaquín, *Manual compendio de el Regio Patronato indiano*, Madrid, 1755, pp. 409-415, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

<sup>28</sup> Cfr. Manzano Manzano, Juan, ¿Por qué se incorporaron las Indias a la Corona de Castilla? *Revista de Estudios Políticos*, n° 5, 1942, pp. 95-124.

García Gallo examinó detalladamente la incorporación de las Indias bajo la política de los Reyes Católicos, concluyendo que Fernando transfirió a su hija la herencia universal de los territorios no castellanos que había conquistado Aragón por el Mediterráneo, y de la parte americana que le pertenecía. De este modo, las tierras ultramarinas debían condensarse bajo el régimen castellano en separación de los territorios de la Corona aragonesa. En García-Gallo De Diego, Alfonso, “La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 50, 1950, pp. 178-194.

La organización suprema indiana estuvo ubicada físicamente en la Península ibérica, misma que contenía importantes instituciones como la célebre Casa de la Contratación y el Real y Supremo Consejo de Indias. Pero además de entidades indianas propias del nivel supremo como las mencionadas, la Monarquía polisinodial contaba con una amalgama de consejos, juntas y secretarías que gravitaban de acuerdo a las particularidades geográficas de la Monarquía compuesta.

En la cúspide del gobierno estaban los Reales y Supremos Consejos, de entre los que sobresalían el consejo de Estado –copia del modelo borgoñés para el estudio de los asuntos en primera instancia y de la dirección político-militar de la Monarquía–, el Consejo de Guerra –ejecutor de las resoluciones del Consejo de Estado en materia militar–, el Consejo de la Inquisición –para la expansión y resguardo de la fe católica–, el Consejo de la Cruzada –encargado de aportar a los gastos reales recursos para con la Real Hacienda–, el Consejo de Castilla –aparato de más alto grado en materia político-jurídica de entre todos los consejos de los reinos que componían la Monarquía hispánica–, el Consejo de Aragón –segunda institución político-territorial de mayor importancia–, el Consejo de Italia –instrumento de organización de los territorios aragoneses conquistados por Fernando de Aragón–, el Consejo de Portugal, el Consejo de Flandes y Borgoña, el Consejo y la Cámara de Indias –creada desde tiempos de Colón para la administración de las nuevas posesiones en Ultramar–, el Consejo de Hacienda –órgano interno castellano para la recaudación–, el Consejo de las Órdenes.<sup>29</sup>

[...] Por debajo de los Consejos se encontraban las Juntas. Según Baltar Rodríguez, existieron decenas de estas, pudiéndose encuadrar en las de tipo territorial y por materia.<sup>30</sup> Además de las juntas había un tercer nivel, sin entrar en las divisiones provinciales y locales, compuesto por los secretarios de los diferentes sínodos.<sup>31</sup>

Dejando a un lado toda esta multiplicidad orgánica del poder real y su compleja plataforma, nos adentramos a partir de este momento en las Indias. Bajo cuatro grandes ramos en los que se dividía la burocracia –gobierno, justicia, guerra y hacienda– los asuntos de América fueron integrados dentro de la competencia jurisdiccional de la “Cámara de Indias”, perteneciente al Supremo Consejo

<sup>29</sup> Barrios Pintado, Feliciano, *La Gobernación de la Monarquía de España*, Madrid, Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp. 439-573. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias*, Eunsa, Pamplona, 2019, p. 46.

<sup>30</sup> Obra de referencia para las Juntas: Baltar Rodríguez, Juan Francisco, *Las juntas de gobierno de la monarquía hispánica (siglos XVI-XVII)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

<sup>31</sup> Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 46. Además, a partir de las Reformas Borbónicas del siglo XVIII se introdujeron las Secretarías de Estado y del Despacho.

de Castilla.<sup>32</sup> En 1524, esta institución pasó a denominarse como “Real y Supremo Consejo de Indias”, pues se especializó en asesorar al monarca en la jurisdicción del Nuevo Mundo.

La junta se conformó como si se tratara de una sección particular del Consejo de Castilla, con la finalidad de atender los asuntos indianos. Internamente, en lo más alto de su organización se encontraba el presidente, quien era asesorado por cuatro/cinco consejeros. Por debajo se integraban los secretarios, el promotor fiscal, un relator, el oficial de cuentas y un portero.<sup>33</sup> Finalmente, hacia 1680, el Consejo quedó formado por el presidente, ocho consejeros letrados, un fiscal, un secretario, dos relatores, dos contadores, el Gran Chanciller, el teniente de Gran Chanciller, el cosmógrafo cronista y el alguacil mayor.<sup>34</sup>

El Real y Supremo Consejo de Indias abarcó el gobierno de los asuntos indianos, así como funciones de justicia que tenía aparejadas –las propias visitas, encomiendas o residencia de los virreyes–, conociendo en segunda suplicación las sentencias que habían sido falladas por las audiencias y las apelaciones de los fallos judiciales de la Casa de la Contratación.<sup>35</sup> En puridad, ejercía el control en la instancia más alta sobre los tribunales judiciales americanos,<sup>36</sup> además del conocimiento de los recursos de fuerza que en la Corte o dentro de la península se ofreciesen relativos a juicios eclesiásticos con jurisdicción en Indias conocidos por el nuncio papal u otro juez eclesiástico.<sup>37</sup>

En materia hacendística, el Real y Supremo Consejo de Indias dejó paso al Consejo de Hacienda que fue dispuesto por Felipe II en 1557, aunque a partir de 1595 se volvió a ocupar de los juicios en materia fiscal e impositiva.<sup>38</sup> Asimismo, este Real y Supremo Consejo tenía aparejada las importantes funciones de guerra, pues el enemigo inglés y el contrabando suponían grandes molestias para el buen funcionamiento de la Monarquía compuesta. Fue en el año de

<sup>32</sup> “El primer órgano asesor del monarca fue el Real Consejo de Castilla, constituido en 1367. Fue a petición de las Cortes al Rey Enrique II, quien aceptó la propuesta y nombró a los denominados {Doce Hombres Buenos}, dos representantes de cada uno de los reinos de Castilla. El número de consejeros fue variando durante los posteriores reinados; por ejemplo, en el siglo XV llegaron a ser setenta y cinco, y en la época de los Reyes Católicos volvieron a reducirse a doce. En tiempos de Felipe II hubo un presidente y dieciséis letrados”. Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Prólogo de Soberanes Fernández, José Luis, Porrúa, México, 1989, p. 149. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>33</sup> La plantilla sufrió cambios durante el reinado de Felipe II.

Ver Cfr. Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 123.

<sup>34</sup> Cfr. Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, UNAM, Mc Graw Hill, México, 1998, p. 48.

<sup>35</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>36</sup> Cfr. Tau Anzoátegui, Víctor, y Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, 3ª Edición, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1975, p. 62.

<sup>37</sup> Palabras del jurista Juan de Solórzano y Pereyra recogidas en Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>38</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, *op. cit.*, p. 159, en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 54.

1597 cuando se creó la Junta de Guerra, órgano encargado de defender las flotas con dirección a las Indias y los territorios del Nuevo Mundo,<sup>39</sup> lo que produjo la incompetencia del Real y Supremo Consejo de Indias —aunque siguió conociendo todo lo que estaba relacionado con la financiación de las actividades—.<sup>40</sup> Para concluir con este órgano, Soberanes Fernández destaca que:

[...] las funciones del Consejo Real de Indias eran de cuatro tipos: legislativas, administrativas, judiciales y militares. Las legislativas comprendían la aprobación de leyes para los territorios americanos. Las administrativas englobaban todo lo referido a la administración política desde nombramientos de las principales autoridades hasta la división del territorio. En el ámbito judicial, el Consejo de Indias era la suprema autoridad a la que se acudía por medio de un complejo sistema de recursos. Finalmente, en el campo militar le correspondía asimismo la dirección de los asuntos de defensa que abarcaban materias muy dispares: nombramiento de oficiales, organización de campañas militares, construcción de fortificaciones y otras análogas.<sup>41</sup>

La otra gran institución a nivel supremo fue la famosa Casa de la Contratación. Este órgano se encargó de impulsar las navegaciones, que, mediante la Carrera de Indias, vincularon durante siglos el tráfico socio-económico entre la península y América. Sus ordenanzas se promulgaron durante el siglo XVI,<sup>42</sup> y según Muro Orejón, esta se basó en la Casa de Inda portuguesa.<sup>43</sup> La principal función de dicha institución fue la de monopolizar el comercio, ya que era el único puerto con licencia hacia las Indias,<sup>44</sup> aunque tuviera otras prebendas importantes, tales como su labor judicial en materia mercantil, las competencias en navegación o el estudio de cuestiones cartográficas y científicas.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Ver Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, op. cit., p. 159 y Cfr. Tau Anzoátegui, Víctor, y Martíre, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas...*, op. cit., p. 63.

<sup>40</sup> Cfr. Miranda González, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1978, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 128.

<sup>41</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, Porrúa, 15ª Edición, México, 2001, p. 70.

<sup>42</sup> “Antes de que se estableciera la Casa de Indias, existían una serie de directrices que guardaban como finalidad el cuidado del comercio con las tierras del otro lado del Océano. En el año de 1493, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla le pidieron al licenciado Juan Rodríguez de Fonseca que estuviese al servicio de Cristóbal Colón, siendo desde ese momento cuando se empezó a aplicar esta base legal indiana [...] Con dichas instrucciones se prohibió el transporte de cualquier materia u objeto que mantuviese una finalidad económica, puesto que en esta primera etapa en la que estaba todavía en conformación lo que a la postre será la mayor empresa mercantil de la historia, el comercio sólo podía ser de la competencia de los monarcas, del virrey o de los encargados del mismo”. Cfr. Haring Clarence, H., *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 3, 27 y 28, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 130.

<sup>43</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, op. cit., p. 265.

<sup>44</sup> Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 129, en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 58.

<sup>45</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, op. cit., p. 265. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 58.

A partir de 1503 fue cuando se estableció el Decreto Real por el que se creó la Casa y Audiencia de Indias, siendo la ciudad hispalense la que albergó un aumento demográfico sin precedentes. La conexión que ofrecía entre Europa y las Indias hizo que llegaran muchas personas a Sevilla, así como el aprovechamiento de un río tan caudaloso como el Guadalquivir, que permitió que se instalara en una ciudad interior todo este entramado indiano sin que fuera necesario albergarlo en una ciudad costera.

Según la Recopilación de las Leyes de Indias, todos los viajes y las materias comerciales debían pasar por este punto, además de que los bienes eran descargados y regulados en la Casa de la Contratación. Por lo tanto, la exclusividad castellana del puerto sevillano ocasionó un auge en la red de servicios e infraestructuras que permitió realizar la colosal empresa de la Carrera de Indias. Y es que, solamente dos veces al año podía partir la expedición, una por abril con destino a Nueva España, y otra en agosto, con las miras puestas en el cono sur americano. La flota regresaba de forma conjunta desde la Habana, punto más o menos intermedio en el que toda la Carrera se reunía para reemprender el largo viaje de vuelta.<sup>46</sup>

Con la llegada de la dinastía Borbón, la Casa de la Contratación se trasladó a Cádiz. Corría el año 1718 cuando fue definitiva su traslación, pese a que ya había partido la flota en varias ocasiones desde el puerto gaditano en los últimos años del siglo XVII. Por una serie de causas que dificultaban la navegación por el Guadalquivir—el mayor calado de los barcos de finales del XVII y principios del XVIII, la barra de Sanlúcar o las cuestiones fiscales como aranceles aduaneros y donativos de la ciudad de Cádiz—produjeron finalmente su transferencia.<sup>47</sup>

Figuras internas importantes que compusieron esta institución fueron el factor, el tesorero y el escribano o contador. Además, la Sala de Justicia contó con tres oidores<sup>48</sup> o jueces desde 1596 y con el Tribunal de la Contaduría desde finales del siglo XVI, que unido al cargo de Comandante de la Maestranza

<sup>46</sup> Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>47</sup> García Fuentes, Lutgardo, *El comercio español con América, 1650-1700*,

<sup>48</sup> “Las instituciones superiores llegaron a tener un número variable que oscilaba entre los 8 y 12 oidores. Los oidores representaban la justicia en su persona, siendo para Soberanes Fernández los magistrados superiores por excelencia de su distrito. De manera primigenia, los oidores tenían la función de escuchar en representación del Rey cualquier tipo de súplica o apelación de sentencias que se habían resuelto por los jueces. Se les trataba con el cargo de señorías, puesto que el uso de la toga, la vara alta impartir justicia y el birrete los convertía en magistrados con fuero propio. El nombramiento de estos le correspondía al propio Rey, aunque en muchas ocasiones el Consejo Real y Supremo de Indias era el que lo proponía [...] Los oidores compartían con los alcaldes del crimen las funciones de justicia en las audiencias. Los primeros respondían a juicios en materia civil y administrativa, mientras que los segundos se ocupaban de los pleitos penales. Los alcaldes formaban la sala del crimen, concededora de las apelaciones en materia criminal [...] En el caso de que no hubiera alcaldes del crimen, los oidores hacían audiencias de provincias los martes, jueves y sábados por las tardes en las plazas de las ciudades”. En Soberanes Fernández, José Luis, *Los Tribunales de la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 47-49.



–oficiales que custodiaban las compras de balística– terminaron por configurar los órganos. Aparte de estos, otras figuras secundarias como el Juez Oficial –encargado de recibir a capitanes de navíos–, el consulado de cargadores –gremio que formaba la “Universidad de los Cargadores de las Indias”–, el Correo Mayor de la Casa, escribanos, alguaciles, porteros, contraste, compradores de plata, generales, almirantes de la armada, pagadores y tenedores de la Carrera, capitanes de artillería y pilotos fueron relevantes en su actividad.<sup>49</sup>

Para concluir con las instituciones de la Monarquía hispánica a nivel supremo, señalaré simplemente que con la llegada de los Borbones se transformó la administración de la Monarquía compuesta hacia un plano mucho más centralizado. Ese reformismo llevó a las conocidas Secretarías de Despacho, que en lo concerniente a los asuntos indianos tuvo su paradigma en la “Secretaría del Despacho Universal de Indias”. Creada por Real Cédula en 1717, se dedicó a la resolución de actividades tributarias y mercantiles de comercio, hacienda, guerra y navegación, con las excepciones competenciales que seguía disfrutando el Consejo de Indias –como el Real Patronato o las concesiones y contratos de los viajes–.<sup>50</sup>

#### IV. Instituciones del gobierno Superior de la Monarquía

Por debajo del nivel supremo se encontraba la llamada organización superior, o lo que es similar, el sector institucional que radicaba en la geografía americana. Tras la cabeza política virreinal se articulaba toda esta compleja burocracia, que abarcaba desde las llamadas provincias mayores y menores –que a su vez dependían del virreinato– hasta el formidable mundo municipal con los corregimientos y cabildos.

De forma preliminar, Ismael Sánchez Bella afirma que la organización fue ágil y apropiada. De esta manera, el sistema virreinal se conformó en un primer momento de manera amplia, y no sería hasta la llegada de los Borbones cuando se fraccionó el territorio en cuatro centros de poder. Según el autor español:

[...] en México y Lima fueron creados sendos virreyes, que además de presidentes de la Audiencia respectiva y del título de capitanes generales, gobernaban en el distrito de la Audiencia y mantenían un gobierno superior, de contenido poco definido, sobre extensos territorios. El virrey de Nueva España, creado en 1535, con sede en México, abarcaba también el Caribe, Centroamérica, Venezuela y Filipinas, y el del Perú, creado en 1543, desde Panamá a Concepción y Buenos Aires. Quito y Charcas, a pesar de tener presidente y Audiencia, siguieron depen-

<sup>49</sup> Ideas recogidas de varios autores citados como Dougnac, Ots, Tau, además de la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, en Cfr. Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, pp. 61-63.

<sup>50</sup> *Ídem*, p. 57.

diendo directamente del virrey del Perú. Nueva Granada constituía un territorio bastante autónomo bajo el gobierno del presidente de la Audiencia de Santa Fe.<sup>51</sup>

El 17 de abril de 1535 fue nombrado el primer Virrey al otro lado del Atlántico, don Antonio de Mendoza.<sup>52</sup>

Desde ese momento, el *alter ego* o *alter nos* del monarca se convirtió en el *otro yo* del Rey [...] Su labor más importante fue la de gobernar los territorios bajo su jurisdicción e informar de manera fiel al monarca [...] Al recibir el título de virrey se le facultaba como presidente de la Audiencia a nivel de justicia, y como capitán general a nivel militar [...] También se aparejaba a su cargo el ser gobernador y Vicepatrono de la Iglesia, así como presidente de la Junta Superior en materia tributaria y superintendente de la Real Hacienda. Al finalizar su dirección, los virreyes compilaban sus memorias o relaciones, estando sujeto al juicio de residencia tras su mandato [...] En cuanto al trato con los indios, el virrey tenía la obligación de hacer respetar las leyes que protegían a los indígenas, pasando por él todas las causas que en primera instancia tuvieran que ver con los nativos. Encargado del repartimiento de solares, autorizaba la subasta y venta pública, así como la responsabilidad de mantener el orden público en las capitales y la superintendencia de las obras públicas. Nombraba a los gobernadores, a los oficiales reales de la hacienda o incluso cargos locales como los corregidores y alcaldes mayores [...] Encargado de firmar sentencias (con la prohibición de vetar sentencias que las audiencias dictaban), aplicaba indultos, conocía y fallaba pleitos de indios, aseguraba las cajas reales, autorizaba operaciones en situaciones de urgencia y ordenaba la cantidad de moneda que debía acuñarse al año [...] Al ostentar el mayor grado en el escalafón militar, el Virrey tenía a su cargo al ejército y su reclutamiento, a la vez que gozaba de potestades en la justicia castrense (el fuero militar). Disponía de cualquier tipo de expedición militar, de la construcción/conservación de fortalezas y se ocupaba del reclutamiento de nuevos ejércitos.<sup>53</sup>

Con la posterior inclusión virreinal de Nueva Granada y del Río de la Plata, debido a las reformas borbónicas del siglo XVIII, las cabezas territoriales quedaron reunidas definitivamente. Además, las provincias mayores –con Real

<sup>51</sup> Sánchez Bella, Ismael; De La Hera, Alberto y Díaz Rementería, Carlos, *Historia del derecho indiano*, Mapfre. Madrid, 1992, p. 197. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>52</sup> Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>53</sup> Todas estas ideas han sido compiladas de los manuales de Dougnac, Muro Orejón, Tau, Martíre, Sánchez Bella, Cruz Barney, Ots, De Icaza, Rivero Rodríguez, Sánchez-Arcilla y la Recopilación de las Leyes de Indias. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 65-81.

Audiencia aparejada<sup>54</sup> y las menores –caso de Yucatán, Cuba, Cuzco o la Banda Oriental– compusieron internamente la estructura del virreinato. Las provincias mayores contaban con esta audiencia, donde el presidente gobernador ostentaba su jefatura y el cargo de capitán general.<sup>55</sup> Al mismo tiempo, hay que hacer especial hincapié en este título de capitán general (reinos o gobernaciones al inicio), que era administrada por la Real Audiencia –como por ejemplo el caso de Guatemala–, y que a su vez se integraba dentro de la unidad superior virreinal, como en este último ejemplo bajo la jurisdicción novohispana.

Sin embargo, las provincias menores eran más pequeñas en extensión e importancia, y no contaban con audiencia, por ello albergaron para su dirección al gobernador.<sup>56</sup> Volviendo a los rasgos genéricos del mundo provincial:

<sup>54</sup> “Las provincias mayores fueron Guatemala, Santo Domingo, Panamá, Quito, Chile, Venezuela y Filipinas [...] Por orden cronológico, se fundaron las siguientes Reales Audiencias: en el siglo XVI la Española, Santo Domingo, México, Panamá, Guatemala, Lima, Guadalajara, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Quito y Concepción; en el siglo XVII, Santiago y Buenos Aires, y en el siglo XVIII, Caracas y Cuzco [...] Las audiencias virreinales eran las más importantes por contar con doce magistrados y sello real, de ahí la denominación de chancillerías (caso de México y Lima y después Buenos Aires). Las pretoriales con 8 magistrados y las subordinadas con 4”. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 67. Para Francisco de Icaza, “en el proceso de descubrimiento, conquista y población de las Indias, las audiencias jugaron un papel político de primera importancia según señala Diego Fernández, al ser esta institución el medio para someter y hacer a un lado a los conquistadores y a sus aguerridos, experimentados y bien armados aliados, tanto indígenas como españoles, para que dejaran campo libre a los nuevos funcionarios reales, encargados de llevar a cabo la organización política indiana. La palabra audiencia proviene del latín *audire*, cuyo significado es oír o escuchar y se les llama chancillerías por encontrarse depositado en ellas el sello real. Para el despacho de los asuntos, estos tribunales se encontraban divididos en dos salas: una llamada audiencia propiamente, para el conocimiento de asuntos de carácter civil y administrativo (integrada por varios magistrados llamados oidores, dependiendo el número en función de la importancia del distrito) y una segunda sala, llamada del crimen, para el conocimiento de asuntos criminales y que estaba conformada por los alcaldes del crimen. Las reales audiencias fueron los órganos de mayor relieve en las Indias. De las 14 audiencias existentes en Indias surgieron 12 nuevos estados, y sólo Cuzco y Nueva Galicia no consiguieron conformar un nuevo país. En Icaza Dufour, Francisco de, *Plus Ultra. La Monarquía católica en Indias 1492-1898...*, op. cit., p. 290 y ss.

<sup>55</sup> “Por capitán general se entendió la demarcación que venía aparejada con las presidencias-gobernaciones” Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, op. cit., p. 188. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 93.

<sup>56</sup> “Su tarea fundamental se destinaba a dirigir y recoger las encomiendas en materia militar, tributaria y de justicia. El antecedente inmediato del gobernador fue el llamado adelantado. Desde el siglo XII, y más concretamente, desde que se expidieron las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, se recoge una dilatada regulación y cuya definición es la de vicario del Rey (representar al Rey en un territorio en el que no se encontrara el dirigente. Además, como se recoge en la partida tercera, los adelantados eran jueces ordinarios puestos por el Rey en lugares para resolver pleitos [...]) Según Dougnac, de toda esta prosaica bajomedieval se distinguieron dos clases de adelantados: los de corte (jueces superiores que representaban al monarca en la materia y jurisdicción legal) y los de frontera (que tenían bajo su potestad algunos de los territorios que había anexado la Corona en la conquista contra los musulmanes y que a la postre sería el cargo que se implantó en Indias). El cargo de adelantado pasó a ser honorífico a partir del siglo XVI, haciéndose cargo de dicha jurisdicción el gobernador”. Estas ideas están recogidas en mi libro, páginas 82 y 83, basadas en: Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, op. cit., pp. 80-81. Y en Ortuño Sánchez-Pedreño, José María, *El adelantado en las Partidas*, Miscelánea Medieval Murciana, vol. XVIII, 1993-1994, pp. 161-174.

Las provincias estaban supeditadas al virreinato, aunque hubo casos en los que gozaron de prebendas –mediante ordenanzas dictadas por la Corona– para que no se inmiscuyeran dentro de sus asuntos, como fue el caso de la Gobernación de Nueva Extremadura o Chile (la capitanía general de Chile a partir de 1778)<sup>57</sup> y el virreinato del Perú<sup>58</sup> [...] Sujetos a iguales prohibiciones, y compartiendo con los virreyes funciones similares, tenían la encomienda específica de vigilar que los corregimientos y alcaldías no sobrepasaran sus territorios, además de nombrar alguaciles mayores en las ciudades, enviar informes a los virreyes, fomentar el comercio, la armonía de la Iglesia por conflictos entre sus obispos, además de la competencia para conservar los hospitales de los indios y las universidades.<sup>59</sup>

Esta rica y compleja diversidad burocrática preservó la civilización bajo sus tradiciones y costumbres –de ahí la clara diferenciación que sosteníamos con respecto al modelo estatal moderno y a la nación como sujeto político y fundamento de la soberanía–. Desde el punto de vista jurídico, la justicia se dividía en ordinaria –con las ya mencionadas audiencias virreinales, pretoriales y subordinadas–,<sup>60</sup> y especial –clara muestra de la multiplicidad característica hispánica de tradición medieval–.<sup>61</sup> Esta última estaba conformada por los tribunales especiales, que actuaban acorde al gremio al que pertenecían. En este sentido, los militares o el clero gozaban de fueros propios, así como la asignación de jurisdicción específica por el tipo de delito que se cometía –por ejemplo, el delito de herejía se adscribía al Tribunal del Santo Oficio–.<sup>62</sup>

De este modo, los tribunales de justicia extraordinaria conocían en primera instancia de los asuntos que se presentaban –es decir, las corporaciones profesionales de cada gremio– llegando a existir hasta trece fueros diferenciados.<sup>63</sup>

<sup>57</sup> Autores que tienen obra escrita sobre la Gobernación de Chile son: Leonor Rivera Arteaga, Mario Barros Van Buren y fuentes directas como la de Pedro de Valdivia.

<sup>58</sup> Tau Anzoátegui, Víctor, y Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>59</sup> *Ídem*, p. 85-88. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 81-82.

<sup>60</sup> “En primer lugar, las audiencias y chancillerías radicaron en la ciudad de Santo Domingo de La Española. Después se erigió una nueva audiencia, la Chancillería Real de México *Tenxutilán*” (y luego les seguirían las ya citadas en la nota al pie 53). Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>61</sup> “La justicia en los territorios ultramarinos españoles estaba estructurada bajo una primera instancia en la que los cabildos eran la piedra angular del sistema –desde el alcalde hasta los asesores letrados que acompañaban al corregidor y a los regidores–. En segunda instancia, y fuera de los límites jurisdiccionales a nivel local, estarían encuadradas las audiencias como organismos de apelación. Y en tercera instancia se abría una especie de recurso de suplicación ante la propia audiencia, que podía llevarse en segunda súplica ante la sala de justicia del Consejo de Indias”. En Soberanes Fernández, José Luis, *Los Tribunales de la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 40 y ss. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>62</sup> Cfr. Icaza Dufour, Francisco de, *Plus Ultra. La Monarquía católica en Indias 1492-1898...*, *op. cit.*, p. 295. En Cfr. Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>63</sup> Protomedicato, Real Tribunal de Minería, fuero universitario, etc.

Los tribunales de la Mesta y la Acordada, así como el Juzgado General de Indios, serían tres destacados tribunales de justicia extraordinaria para los asuntos indianos.<sup>64</sup>

Sobre los asuntos de guerra, a nivel superior sobresalía por encima de todos los demás cargos la ya descrita figura del Virrey, quien poseía el título de Capitán General. Realmente, hasta las reformas borbónicas no se realizó una profesionalización del ejército y una organización en auténticas regiones militares. Por este motivo, durante los siglos XVI y XVII no podía afirmarse que existiera un ejército regular como tal, siendo cinco instituciones las que conformaron el aparato defensivo indiano: la hueste, con un papel fundamental durante los primeros años de la conquista junto con las capitulaciones, la encomienda, las milicias,<sup>65</sup> el ejército permanente y la armada —estas dos últimas se unieron a un sistema de protección de fortalezas<sup>66</sup> en tierra firme que hicieron frente a la piratería y la expansión inglesa de las Antillas en las Guerras Atlánticas—.

Con la llegada al trono de la nueva casa reinante se nombraron superintendentes, a la vez que se distribuyeron en el territorio las comandancias generales —caso de la Comandancia General de las Provincias Internas en Nueva España, que tenía el objetivo de dotar gubernamentalmente a las tierras irredentas—.<sup>67</sup> En puridad, se aconteció a una reestructuración de carácter económico-militar, con el fin de mejorar el sistema arcaico inicial que había protegido durante más de dos siglos a los reinos y provincias hispanoamericanas. Debido a la presión que ejercían las potencias hegemónicas del siglo XVIII en el Atlántico, la Monarquía católica proveyó de un aparato mucho más robusto a los gobernantes indianos.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Cfr. Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 156-403, en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 68.

<sup>65</sup> Todos los vecinos que poblaban las ciudades tenían la obligación de empuñar armas mediante ordenanza para milicias de 7 de octubre de 1540, que dirige el Emperador Carlos V a virreyes, presidentes y gobernadores de las Indias. En Maravall, José Antonio, “Ejército y Estado en el Renacimiento”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1961, números 117-118, p. 8 en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 449.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 452-453.

<sup>67</sup> Véase el estudio de Velázquez, María del Carmen, “Tres estudios sobre las provincias internas de la Nueva España”, *Centro de Estudios Históricos, Jornadas 87, Colegio de México*, México, 1979, pp. 57 y 70.

<sup>68</sup> En Nueva España se creó desde el siglo XVI la Armada de Barlovento, que junto con las fortificaciones en tierra firme defendieron el virreinato [con los fuertes de San Juan de Ulúa en Veracruz, San José en Campeche y San Diego en Acapulco]. Otros importantes baluartes en América fueron San Lorenzo el Real de Chagre y Portobelo [ambos en Panamá], claves en la protección de la Carrera de Indias hacia el cono sur, además de emplazamientos como San Felipe de Barajas en Cartagena de Indias y San Marcos en Florida.

El reformismo borbónico sustituyó a las antiguas milicias y guarniciones<sup>69</sup> sin un cuadro de mando experimentado, lo que a partir del último tercio del dieciocho empezó a regularse por medio de reglamentos.<sup>70</sup> Con la estructura intendencial y sus ejércitos permanentes, las Indias se robustecieron militar y económicamente, lo que para autores como Pérez Vejo supuso la pervivencia por cincuenta años más de la Monarquía compuesta, aunque creo que ello acarrió también fricciones y malestares por el modelo liberal en ciernes. En mi opinión, este era un intento para establecer un sistema centralizado –por las necesidades económico-militares acuciantes de la época, al igual que la problemática del siglo anterior en tiempos de Felipe IV y Olivares–, más parecido al Estado francés que a la histórica multiplicidad de naciones culturales de la Monarquía hispánica.

Pese a que los intentos de articular el Estado moderno en el mundo hispánico no funcionaron, se fue encadenando una progresión hasta el triunfo liberal tras la revolución. De ahí que se firmaran varias normativas como la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que dividió en doce intendencias el territorio –aunque en 1788 el proyecto de Francisco Antonio Crespo fraccionó el espacio novohispano en 9 divisiones o brigadas [regiones militares]–.<sup>71</sup>

La primera intendencia en el hemisferio norte fue la Capitanía General de Cuba, ya que, desde la toma de la Habana por los ingleses existía un riesgo constante en las Antillas. Asimismo, en el cono sur americano también se produjo una gran modernización de la administración tras la visitación de José de Gálvez al virreinato norteamericano, las advertencias del Conde de Aranda una vez consumada la independencia de EE. UU. y la amenaza inglesa señalada –el caso de las invasiones inglesas a Cartagena de Indias o el Río de la Plata son fiel reflejo de ello–.

Las innovaciones más importantes a partir de 1776 fue la instauración del virreinato del Río de la Plata el 1 de agosto de ese año y la superintendencia de la Real Hacienda e instrucción de ejército y provincia. La intendencia de Caracas, creada por Carlos III mediante Real Cédula de Intendencia de Ejército y Real Hacienda

<sup>69</sup> Como podían ser la Guardia de Alabarderos del Virrey [única compañía de infantería militar profesional], las milicias de indios tlaxcaltecas [examinada por Raquel Güereca Durán en sus estudios recientes] o el Regimiento de Comercio de México [para la protección de las mercancías de Veracruz]. Cfr. Velázquez Chávez, María del Carmen, *Estructura del ejército colonial*, en línea: [http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/lecturas/T5/LHMT5\\_017.pdf](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/lecturas/T5/LHMT5_017.pdf)

<sup>70</sup> En el caso novohispano se formuló el Reglamento para la Guarnición de la Habana, Castillos y Fuertes de su jurisdicción, Santiago de Cuba, San Agustín de la Florida y San Marcos de Apalache, así como el Reglamento para la Guarnición para la Provincia de Yucatán, Castillos y Fuertes de su jurisdicción. *Ibidem*, pp. 157-159.

<sup>71</sup> *Ídem*, p. 161.



de 8 de diciembre de 1776. La supresión de los corregimientos en favor del régimen de intendencias en Perú a partir de 1784 y la formación de intendencias de Puerto Rico, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Manila, Santiago y Concepción.<sup>72</sup>

Para concluir con el último sector a nivel superior de la administración indiana, la rama de hacienda era inspeccionada por una Junta Superior que encabezaba el Virrey, quien a su vez era superintendente de la Real Hacienda. La junta estaba integrada por un tesorero, un factor y un contador, órganos que trabajaban para las cuentas y custodias de la Caja Real.<sup>73</sup> El miércoles o jueves de cada semana, según el territorio al que nos refiramos, se reunía la Junta de Hacienda, que bajo el oidor decano, el fiscal, los oficiales reales, uno de los escribanos y el virrey la completaban.<sup>74</sup> Al mismo tiempo, la Corona fiscalizaba el cobro de los diezmos eclesiásticos mediante las funciones dadas por el Regio Patronato Indiano:

[...] pero el contrabando [enorme burla del tributo real] y el lujo con el que vivían parte de las élites criollas en América al final del virreinato [según Julio Alemparte los señores coloniales bien pudieron hacer mucho más por sus ciudades en vez de gastar el dinero en lujos y fiestas] hicieron que la Monarquía no sacara el provecho esperado para sufragar los gastos que le asfixiaban, viéndose a veces envuelta en grandes apuros económicos.<sup>75</sup>

## V. Instituciones del gobierno municipal indiano

En consonancia con Pérez Vejo, el soporte comunitario de la Monarquía católica en América fue el mundo urbano. “Fueron ellas [las ciudades] la clave de

<sup>72</sup> De Ramón, Armando, Vial, Samuel (et al), *Historia de América: Ruptura del viejo orden hispanoamericano*, Andrés Bello, Catriel, Madrid, 1993. En Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 107.

<sup>73</sup> “Para la Corona española, la Real Hacienda indiana gozaba de un interés especial por diversos motivos. Constituía una importante base de apoyo en el proceso de conquista y posterior asentamiento pues, junto a otros muchos aspectos, mantenía económicamente el aparato administrativo de cada nuevo territorio. En segundo lugar, permitía costear la defensa de esas mismas provincias ultramarinas frente a las cada vez más insistentes intromisiones extranjeras. Y, en último término, originaba unos excedentes que la metrópoli [en mi opinión erróneo este término como sostienen Levene, Ayuso o Vejo] utilizaba para mantener su política europea”. Nestares Pleguezuelo, María José, “El funcionamiento de las Cajas Reales en Indias desde la perspectiva de una gobernación marginal”, *Chronica Nova: Revista de Historia Moderna de la Universidad de Granada*, n° 20, 1992, en línea <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=253466>

<sup>74</sup> Ver los manuales indicados de Muro Orejón, Ots, Dougnac para profundizar en este punto, y Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 95.

<sup>75</sup> Alemparte Robles, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1966, p. 82. Idea ampliada en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, op. cit., p. 96.

muchos de los procesos de conquista y colonización”.<sup>76</sup> Y es que, con la fundación de centenares de urbes desde la llamada “conquista” hasta la crisis final del siglo XIX –donde tuvieron un papel protagónico sus órganos de gobierno, las llamadas juntas y los cabildos–, se convirtieron en el eje articulador de los territorios americanos de la Monarquía. Las ciudades trascendieron lo meramente físico, pues un sinfín de reales cédulas, actas y ordenanzas municipales tejieron el funcionamiento de una vida autónoma que contaba con sus propios privilegios y libertades. Por esa razón, el autor mencionado afirma que habría que entender la fundación de ciudades como un proceso de realidades políticas.<sup>77</sup>

Sería motivo de otro estudio rastrear las bases municipales del mundo urbano americano, pues las influencias son muy ricas y variadas en la historia de Castilla. Por esa razón, reflejaremos de manera muy sucinta los rasgos más significativos de los emplazamientos y el gobierno municipal castellano, para lo que se transcribirán una serie de ideas con el fin de citar alguna característica sobre la naturaleza local indiana:

Es innegable que toda la impronta medieval en la península Ibérica moldeó la organización urbana del Nuevo Mundo. El cabildo americano, nombre que se le da al ayuntamiento o antiguo concejo medieval, se asentó en Ultramar dando lugar a su edad de oro. Para Juan de Solórzano y Pereyra, en las Indias debía implantarse el modelo previo al corregimiento, para elegir de entre los vecinos a los jueces ordinarios y a los alcaldes para el gobierno urbano. Asimismo, el sistema municipal de la Monarquía española en América, además de configurar la organización política de los españoles, también incluyó por la misión evangelizadora a los naturales, y de ahí que en la normativa indiana se hable de las famosas *Repúblicas de Indios y Repúblicas de españoles* [...]. Al inicio, autores como Fernández de Oviedo definieron los primeros asentamientos como una especie de organización militar [como el fuerte de la Navidad de Colón, la Isabela, Puerto Rico o Santo Domingo], adecuadas sobre las Capitulaciones de Santa Fe de la Vega de Granada. Adelantados como por ejemplo Nicolás de Ovando, Bartolomé Colón o Pedrarias Dávila, bajo instrucciones dadas por el Rey, empezaron a erigir asentamientos por todo el continente. Con el tiempo, los asentamientos guardaron una serie de pautas que se recogieron en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias [título VII, leyes 1 y ss. del Libro IV], debiéndose hallar en una localización idónea, con proximidad portuaria y en sitio alto defendible, con agua potable y recursos para construir y cultivar, e incluso con buen clima [...]. Desde los primigenios emplazamientos militares hasta los grandes poblamientos urbanos –pasando por las

<sup>76</sup> Pérez Vejo, Tomás, *Las ciudades virreinales y el sistema imperial hispánico*, en Garduño Domínguez, Gustavo y Andreu Gálvez, Manuel (coords), *América en el mundo hispánico, una revisión histórica, jurídica y política*..., p. 149.

<sup>77</sup> *Ídem*, pp. 150 y ss.

misiones, reducciones jesuíticas y repúblicas de indios— se contó con un modelo de organización bien planeado para la vida en comunidad.<sup>78</sup>

La idea inicial de reproducir *nuevas Españas* quedó patente desde el momento en el que la Corona se propuso poblar y perpetuar el Nuevo Mundo. Mediante el celo evangelizador —motor de esta empresa, lo cual fue más que evidente por el peso de la moral cristiana que influyó en el mismo Emperador Carlos V, cuando se planteó la paralización de tan vasto proyecto debido a los excesos que se cometieron por parte de algunos encomenderos, o por la conformación de juntas como en Burgos o Valladolid, donde se reunieron los teólogos más importantes de su tiempo—<sup>79</sup> se obtuvo el mayor florecimiento urbano de la historia, sólo equiparable, quizás, con la romanización europea.

Entre los años de 1522 y 1573 se erigieron más de doscientas ciudades de nueva planta en Hispanoamérica, hasta casi alcanzar las trescientas cincuenta ciudades en el ocaso de la Monarquía polisinodial.<sup>80</sup>

El Rey concedía la fundación mediante su gracia y capitulación. Desde el inicio, los municipios americanos fueron mayoritariamente de realengo, aunque la concesión de mercedes a los descubridores provocó la aparición de señoríos. El fundador debía asignar el título de ciudad o villa, según su tamaño y categoría, y si prosperaba, el cabildo de la villa solicitaba la merced de la ciudad o el propio fundador lo trocaba [...] Finalmente, tras haber estudiado el lugar geográfico apropiado y haber tomado posesión en nombre del Rey, mediante una ceremonia se formalizaba jurídicamente el acto, con la respectiva advocación en honor de un patrón celestial [...] A ello se unía la legitimación por parte del escribano, que mediante la confección de un acta legal y acompañado de los testigos, daban fe de lo visto, para así poder cumplir definitivamente con los ordenamientos reales de trazar la

<sup>78</sup> Andreu Gálvez, Manuel, “Institucionalización de la monarquía católica en Indias. Estudio jurídico-político con motivo del inicio evangelizador y municipal de la Monarquía Hispánica en América”, *Revista Fuego y Raya*, año 10, n° 19, 2020, pp. 49-50.

<sup>79</sup> “Según Jaime del Arenal, ningún pueblo vivió esto mismo antes ni después —el iusnaturalismo protestante lo planteará sólo desde un punto de vista abstracto con autores posteriores como Pufendorf— ya que, por primera vez, un pueblo se plantea el problema y se esfuerza por dar respuesta a todas las cuestiones que tienen que ver con los indígenas —si era lícita o no la esclavitud, el tema de la propiedad, si se podían casar o no, etc.—, es decir, el tratar al indígena como vasallo humanamente. Por esa razón, todas las leyes indianas se refieren a los indios y a su reconocimiento jurídico, hasta tal grado que se reconoció la nobleza indígena por el derecho español. Muy lejos de la realidad quedarían las pinturas y los cuadros que han formado el ideario colectivo en la contemporaneidad, donde aparece el indígena subyugado a los conquistadores, sino todo lo contrario. Además, es materialmente imposible que un puñado de hombres realizaran las actividades que aparecen inmortalizadas en los cuadros de Diego Rivera, por ejemplo. Cfr. Del Arenal Fenochio, Jaime, *Historia mínima de “el derecho en occidente”*, México, El Colegio de México, 2016., en Andreu Gálvez, Manuel, “Institucionalización de la monarquía católica en Indias. Estudio jurídico-político con motivo del inicio evangelizador y municipal de la Monarquía Hispánica en América...”, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>80</sup> Cfr. Sanza Camañes, Porfirio, *Las ciudades en la América hispana*, Madrid, Sílex, 2004, pp. 27 y ss., *Ibidem*, p. 52.

plaza con los edificios principales de gobierno y tirar las calles “a cordel y regla”. Una vez fundado el ayuntamiento se intentó aparejar en las ordenanzas un trazo homogéneo, por eso todas las ciudades americanas sobre damero tenían en el centro de la ciudad una plaza de armas, un lugar de ajusticiamiento en donde se encontraba el árbol y la picota, la Iglesia con la cárcel próxima, los portales de la plaza con las mercedes agrupadas y el palacio de gobierno a un lado de la plaza con el cabildo —a no ser que fueran capitales de virreinato y estuviera el palacio de gobierno del Virrey—. <sup>81</sup>

Dicho esto, es momento de adentrarnos en la dirección de todas estas villas y ciudades recién fundadas. El cabildo americano <sup>82</sup> fue la institución encargada del gobierno municipal ultramarino, y al igual que los corregimientos y las alcaldías mayores, el órgano atesoró sus orígenes en la Castilla medieval. <sup>83</sup> En cuanto a estos últimos, los corregimientos y las alcaldías mayores pertenecían al gobierno local, pero según Ots y Papdequi, con imprecisiones en sus demarcaciones. <sup>84</sup>

La función original del corregidor era la de corregir los males de la administración local, mientras que el término de alcalde se utilizaba como una figura de justicia municipal, que junto con el calificativo “mayor”, hacía que se superpusiese en importancia a la de los alcaldes ordinarios. <sup>85</sup> Allá por el siglo XIV, Alfonso XI nombró un juez temporal —el juez/corregidor— para hacer frente a los abusos y aplicar justicia en las poblaciones realengas. Con el paso del tiempo la Corona los fue distribuyendo, a la vez que se iban eliminando los antiguos alcaldes ordinarios.

En la época de los Reyes Católicos, los corregidores ya estaban al frente de los municipios de su jurisdicción, mientras que en las poblaciones de señorío se encontraba el alcalde mayor. <sup>86</sup> Además:

<sup>81</sup> *Ídem*, pp. 52 y 53.

<sup>82</sup> Conformado por cargos como el alcalde, el regidor, el alférez o los alguaciles mayores. Cfr. Sánchez Bella, Ismael; De La Hera, Alberto y Díaz Rementería, Carlos, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 213 y Cfr. Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>83</sup> Sobre este aspecto hubo una discusión entre los que pensaban que el cabildo tenía su origen en la Baja Edad Media (en la ciudad de Sevilla según Sánchez Bella) y otros autores como Dougnac que remontan su origen siglos antes, en la Alta Edad Media, por las concentraciones de vecinos reunidos los domingos en las iglesias con el objetivo de resolver los problemas que azotaban a la comunidad. Ver Cfr. Sánchez Bella, Ismael; De La Hera, Alberto y Díaz Rementería, Carlos, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 213 y Cfr. Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>84</sup> Ots Y Capdequi, José María, *Historia del Derecho Español en América y Derecho Indiano*, Aguilar, Madrid, 1969, p. 141, en Andreu Gálvez, Manuel, *Instituciones de la Monarquía hispánico-católica en Indias...*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>85</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, *op. cit.*, p. 215, en *Ibidem*, p. 98. Además, debía ser letrado como afirma Icaza Dufour, Francisco de, *La Monarquía hispánica en Indias...*, *op. cit.*, p. 294.

<sup>86</sup> “Según el tratadista Castillo de Bobadilla, en las poblaciones de señorío existían alcaldes mayores, pero no corregidores, salvo en Gijón; y por el contrario, en las ciudades realengas, desde finales del siglo XV, el corregidor fue la autoridad principal, dejando en un segundo plano a los alcaldes mayores, como meros magistrados de apelación de las justicia menor”. Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, *op. cit.*, pp. 214-216., en *Ibidem*, p. 99.

los alcaldes mayores eran nombrados por el monarca, y sus funciones judiciales se dividían en asuntos de naturaleza civil y criminal. Del mismo modo, a diferencia de los alcaldes y adelantados, fueron jueces de primera instancia hasta el siglo XV con la creación de la Real Audiencia. Por otro lado, su jurisdicción no sólo se enfrentó a la de los alcaldes locales, sino también a la de los corregidores<sup>87</sup> [...] El nombramiento de los corregidores también fue a instancia del Rey previa petición del consejo. El cargo tenía una duración aproximada de un año y poseían facultades gubernativas y jurisdiccionales en materia civil y criminal.<sup>88</sup>

Los primeros gobernadores estuvieron provistos de la figura del alcalde mayor, aunque luego pasaron a formar parte de la administración de justicia a nivel local como jueces de primera y segunda instancia, debido a la inclusión del cargo de asesor letrado.<sup>89</sup> Por el contrario, en Indias cobró mucho protagonismo el corregidor, que se instauró allende los mares gracias a las instrucciones de 12 de julio de 1530,<sup>90</sup> y que desplazó todavía más a los alcaldes mayores.<sup>91</sup> No sería hasta las reformas borbónicas cuando todas estas figuras dieran paso al puesto de “intendente”, que mediante ordenanzas –como por ejemplo en Nueva España la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucciones de Intendentes, de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*– fueran desplazando hasta su futura extinción a los alcaldes y corregidores.<sup>92</sup>

Como conclusión, los corregidores y alcaldes mayores fueron los órganos principales que representaron al monarca en el ámbito municipal.<sup>93</sup> Conjuntamente, el corregidor debía procurar respeto a la justicia real dentro del cabildo, así como amparar jurisdiccionalmente a los corregimientos indígenas. Los corregidores también eran denominados como justicias mayores designados por el Rey –aunque no eran letrados, pues recibían asesoramiento por parte del teniente de corregidor–, en contraposición con el alcalde mayor, ente de la administración de justicia que sí lo era, pese a que el corregidor velaba por la administración de justicia en la ciudad y poseía el cargo de juez de apelación de las sentencias emitidas por los alcaldes menores.<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 180., en *Ibidem*, p. 99.

<sup>88</sup> Bermúdez Aznar, Agustín, *El Corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media*, Universidad de Murcia, Murcia, 1974, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 180.

<sup>89</sup> Cfr. Sánchez-Arcilla Bernal, José, *Instituciones político-administrativas de la América hispánica (1492-1810)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1999, p. 234., en *Ibidem*, p. 100.

<sup>90</sup> Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 181., en *Ibidem*, p. 101.

<sup>91</sup> Cfr. Sánchez-Arcilla Bernal, José, *Instituciones político-administrativas de la América hispánica...*, op. cit., p. 235, en *Ibidem*, p. 101.

<sup>92</sup> Cfr. Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, op. cit., p. 183., en *Ibidem*, p. 101.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>94</sup> Cfr. Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano...*, op. cit., p. 220., en *Ibidem*, p. 102.

Por último –y sin perder de vista en el escalafón jerárquico a los gobernadores que conocían como presidentes de la Real Audiencia–, se situaban los alcaldes ordinarios, quienes administraban justicia en primera instancia dentro del cabildo y sus zonas rurales colindantes.<sup>95</sup> Los alcaldes ordinarios no tenían designación real ni los financiaba la Real Hacienda, ya que eran elegidos y pagados por la propia comunidad –reflejo fiel del funcionamiento jurídico medieval bajo la costumbre, y que tenía por supletoria al derecho común hasta la fortificación del Rey legislador–. Dichos magistrados eran elegidos anualmente –alcaldes cadañeros– con jurisdicción en materia civil y criminal, siendo apeladas sus sentencias por el cabildo municipal, mientras que las de mayor cuantía llegaban al gobernador, corregidor, alcalde mayor y los tenientes. En materias específicas y tribunales especiales como la mesta, eran los jueces-alcaldes quienes juzgaban.<sup>96</sup>

Finalmente, a nivel hacendístico –el ámbito militar ya fue encuadrado en el sector superior y por ello no será repetido en este apartado– los ingresos locales procedían de dos fuentes de financiamiento: los recursos “propios” –bienes comunales que pertenecían al consejo– y los bienes de “arbitrios” –recursos extraordinarios con los que se socorría a las rentas ordinarias–. Además, en los cabildos existieron también las contribuciones, repartos y derramas, que sirvieron para la subvención de obras públicas, sueldos, pleitos y fiestas.<sup>97</sup>

Solamente quedaría un tema por destacar a nivel local, las célebres repúblicas de indios. Las comunidades indígenas contaban con justicia propia, y a la vez que sus asentamientos y tierras se fueron reorganizando en el virreinato, se restringieron los poderes políticos precedentes en favor de nuevos cargos fundados –como en el caso de los gobernadores y corregidores de indios–.<sup>98</sup> Ello no quiere decir que se suprimieran las instituciones prehispánicas en Indias, pues el altépetl subsistió bajo la figura corporativa del pueblo de indios<sup>99</sup> durante el mundo virreinal, a diferencia de lo sucedido en el período independiente tras las independencias en el siglo XIX.

<sup>95</sup> Cfr. Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho indiano...*, *op. cit.*, p. 289., en *Ibidem*, p. 103.

<sup>96</sup> Cfr. Icaza Dufour, Francisco de, *La Monarquía hispánica en Indias...*, *op. cit.*, p. 294 en *Ibidem*, p. 103.

<sup>97</sup> Cfr. Alemparte Robles, Julio, *El Cabildo en Chile Colonial...*, *op. cit.*, pp. 71 y 89., en *Ibidem*, p. 107.

<sup>98</sup> “El cargo de cacique no podía ser ocupado por españoles, quien determinaba la distribución de la propiedad a excepción de la nobleza indígena [...] Dichas comunidades, al igual que las repúblicas de españoles se constituyeron bajo el cabildo, en este caso indígena, donde el cacique se encontraba al mismo nivel que la figura del alcalde en el cabildo de españoles”. En Levaggi, Abelardo, “Repúblicas de Indios y Repúblicas de Españoles en los Reinos de Indias”, *Revista de estudios histórico-jurídicos*, Historia del Derecho Indiano, XXIII, Valparaíso, Chile, 2001.

<sup>99</sup> García, Bernardo, “El altépetl o pueblo de indios, expresión básica del cuerpo político mesoamericano”, *Arqueología mexicana*, vol. VI, n° 32, pp. 58 y 61., en Salazar Andreu, Juan Pablo, *Historia de la Cultura Jurídica Mexicana*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2020, p. 34.



Como mantiene Ayuso Torres, el desempeño civilizador de la Monarquía federativa y misionera se basó, en buena medida, en la acción misional del mundo americano. Según el profesor español:

El gran historiador argentino Vicente Sierra, habló del signo misional de España en América, mientras que el gran historiador jesuita, el Padre Constantino Bayle, lo trató como una expansión misional, en donde el municipio [y aquí introduce la cita de Menéndez Pelayo] era la expresión de la verdadera, legítima y sacrosanta libertad española. Senda por la que, el no menos ilustre Silvio Zavala, dijo que se trataba del camino hispánico de la libertad por la que debíamos transitar.<sup>100</sup>



---

<sup>100</sup> Ayuso Torres, Miguel, Intervención en la presentación en el Senado de España del libro: América en el mundo Hispánico, una revisión histórica, jurídica y política, 2019, en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=NSsW-tmqMk4->