

LAS ORDENANZAS DE LOS CONSULADOS CASTELLANOS E INDIANOS (SIGLOS XVI-XVII). SU ESTUDIO COMPARATIVO

ANA MARIA BARRERO GARCIA
Universidad de Madrid

I. INTRODUCCION

El desarrollo mercantil que experimentó el reino de Castilla desde los albores de la Edad Moderna, primero como consecuencia del auge de la producción lanera, más tarde por el descubrimiento del Nuevo Mundo, determinó el establecimiento en sus ciudades, especialmente en aquellas que como Burgos, Bilbao o Sevilla gozaron del monopolio del tráfico comercial, de mercaderes extranjeros y de otros reinos peninsulares que no dudaron en agruparse desde un principio en defensa de sus intereses profesionales. Sin embargo, no hubo de pasar mucho tiempo para que se pusieran de manifiesto las insuficiencias de estas asociaciones de carácter gremial, fundamentalmente por lo que se refería a la lentitud e inoperancia de los procedimientos de la justicia ordinaria para la resolución de unos asuntos que por su propia naturaleza exigían soluciones rápidas y eficaces¹.

De ahí que, en un determinado momento, los comerciantes burgaleses, por propia iniciativa, se dirigieran a los soberanos solicitando la erección en su ciudad de un Consulado con jurisdicción privativa “según estilo de los mercaderes” y que, cuando así se precisó a imitación de aquéllos, los residentes en Sevilla, representados por la persona de Pedro de Charitate, se decidieran a elevar una súplica al rey pidiendo “licencia y facultad para poder elegir y nombrar prior y cónsules y que éstos pudieran conocer e determinar todos los negocios y causas que se ofreciesen entre los dichos mercaderes y sus factores sobre todas y cualesquier cosas tocantes, dependientes y concernientes a su trato y comercio segund y como hazian y podian y devian hazer el prior y cónsules de la dicha ciudad de Burgos...” Vistas las solicitudes por los Consejos competentes —el de Castilla en un caso, el de Indias en otro— y consultadas con los monarcas reinantes, la respuesta no se hizo esperar. El 21 de junio de 1494, por real pragmática expedida en Medina del Campo, los reyes Fernando e Isabel autorizaban la creación del Consulado de Burgos, y en términos similares se expresará su nieta al permitir, por real provisión de 23 de agosto de 1543, el establecimiento de la institución consular en la ciudad hispalense y fijar las bases de su organización al modo de la de Burgos².

De esta forma quedaron sentados los precedentes de la organización consular en Indias, pues medio siglo después, al plantearse una situación similar al otro lado del Atlántico, el nuevo soberano Felipe II no hizo sino seguir las huellas de sus augustos predecesores: disponer la creación de Consulados en las capitales de los virreinos “como

¹ Aunque antes de la creación del Consulado sevillano los asuntos contenciosos en torno al comercio con América eran competencia de la Casa de Contratación, sus procedimientos adolecían de las mismas deficiencias que la jurisdicción ordinaria. Sobre la Casa de Contratación, véase SCHAFER, *El Consejo Real y Supremo de Indias I*, Sevilla, 1935 (reimpr. Nendeln-Leichtenstein, 1975), 8-32.

² Los textos de ambas disposiciones son muy similares. El de Burgos aparece inserto en sus ordenanzas de 1538 (ed. E. GARCIA DE QUEVEDO, *Ordenanzas del Consulado de Bur-*

gos de 1538, Burgos, 1905). Asimismo, la real provisión de creación del Consulado de Sevilla se recoge en el preámbulo de sus ordenanzas y, con independencia, en el *Cedulario indiano* de Diego de ENCINAS (reprod. facs. de la edición única de 1596. Estudio e índices por A. GARCIA-GALLO, Instituto de Cultura Hispánica [Madrid, 1946] III, fs. 169-70). También ha sido publicada con su análisis y comentarios por J.J. REAL, *El Consulado de cargadores de Indias: su documento fundacional*, en *Archivo Hispalense* 48-49 (1968), 279-291.

lo había hecho en las ciudades de Burgos y Sevilla³, lo que si en México pudo llevarse a cabo con prontitud no obstante la oposición de algunos sectores⁴, el desacuerdo entre los comerciantes limeños obligó a una demora de veinte años en la erección del Consulado en la Ciudad de los Reyes⁵.

Consecuencia inmediata de la creación de los Consulados era la formación de un cuerpo de ordenanzas que regularan su funcionamiento. En el caso de los que aquí interesan⁶ es obvio que, aunque se trata de textos elaborados en distintos momentos y circunstancias, tanto por la naturaleza de la institución como por la similitud del procedimiento de su erección en las distintas localidades, han de ofrecer notables paralelismos entre sí.

Pero, además, estas ordenanzas presentan, frente a otros textos legales de este carácter, unas peculiaridades dignas de tener en cuenta.

En primer lugar, conviene no olvidar que son textos que por requerir de la sanción regia para su aplicación no eran susceptibles, al menos en teoría, de ser modificados, salvo por disposiciones posteriores de igual rango en aspectos concretos, o en su conjunto al ser sustituidos por otros nuevos que los anulaban, como fue el caso de Burgos⁷.

Por otra parte, es de destacar que por su naturaleza de normas fundamentales en su ámbito, fueron recogidas parcialmente o en su práctica totalidad en los cuerpos legales generales⁸, y que, con independencia, por su prolongada vigencia, fueron objeto de varias impresiones mientras se mantuvo su uso⁹.

³ Las reales cédulas de creación de los Consulados de México y Lima, semejantes entre sí, aparecen datadas el 15 de junio de 1592 y el 29 de diciembre de 1593, respectivamente. También fueron recogidas en los preámbulos de sus ordenanzas. Sobre las ediciones de éstas, véase luego nota 9.

⁴ Sobre la creación del Consulado de México, véase R.S. SMITH, *Antecedentes del Consulado de México, 1590-1594*, en *Revista de Historia de América* 15 (1492), 299-316.

⁵ El proceso de creación del Consulado limeño ha sido estudiado por E. RODRIGUEZ VICENTE, *El tribunal del Consulado de Lima en la primera mitad del siglo XVI*, Madrid, 1960, 17-64.

⁶ Aunque la creación del Consulado de Bilbao se produjo con anterioridad a la del de Sevilla por los conflictos surgidos entre los comerciantes de Burgos y Bilbao, sus ordenanzas, íntimamente relacionadas con las del Consulado burgalés, no presentan otra relación con las del ámbito comercial indiano que las que se pueden derivar de la utilización de una misma fuente.

⁷ El 10 de enero de 1572 Felipe II confirmó las nuevas ordenanzas del Consulado de Burgos, y de forma definitiva, tras algunas correcciones, en agosto del mismo año. De su impresión en la época, sin pie de imprenta, se han conservado algunos ejemplares (véase M. BASAS FERNANDEZ, *El Consulado de Burgos en el siglo XVI*, Madrid, 1963, 48), y con carácter erudito fueron publicadas por E. LARRUGA *Memorias políticas y económicas sobre los frutos, comercio, fábricas y minas de España*, XXVIII, Madrid, 1787, 216-297, y XXIX, 1803, 1-91.

⁸ De forma conjunta, algunos capítulos de las ordenanzas de Burgos y Bilbao aparecen insertos en el título 13 del Libro 3^o de la *Nueva Recopilación* (ed. Madrid, 1640; reimpr. facs. Vallado-

lid, 1982) y en el título 2 del Libro 9^o de la *No-vísima Recopilación* (ed. en *Los Códigos españoles concordados y anotados IX*, Madrid, 1850).

⁹ Las ordenanzas de Burgos de 1538 no se imprimieron en esta ciudad hasta 1553 por Pedro Santillana y de ella se conservan muy escasos ejemplares, y asimismo las de 1572 fueron objeto de una única impresión (vid. supra nota 7). Por el contrario, las de Sevilla vieron la luz en esta ciudad el mismo año de su promulgación -1556-, reimprimiéndose en Madrid en 1585 y en Sevilla en 1678, 1683, 1739 y 1787, estas últimas cuando ya el Consulado se había trasladado a Cádiz, ciudad en la que se llevó a cabo su impresión bajo el título de *Ordenanzas para el Prior y Cónsules de la Universidad de Cargadores de Indias de la ciudad de Cádiz* (cfr. F. GIL AYUSO, *Noticia bibliográfica de textos y disposiciones legales de los reinos de Castilla impresos en los siglos XVI y XVII*, Madrid, 1935, 54, y H. COING, *Handbuch der Kellen für Europäische Rechtsgeschichte II*, Munich, 1976, 858). La edición *princeps* de las ordenanzas de México apareció en 1636 por la imprenta de Bernardo Calderón, en la que también se llevaron a cabo las de 1625 y 1656. En 1772 se reimprimieron de nuevo por Felipe de Zúñiga y Ontiveros, y por último en 1816 en la imprenta de Mariano de Ontiveros, bajo el título, evidentemente adaptado a la nueva situación derivada de la creación de nuevos Consulados en el virreinato, de *Ordenanzas del Consulado de México. Universidad de Mercaderes de esta Nueva España* (cfr. PALAO DULCET, *Manual del librero hispano-americano XI*, Barcelona, 1958, 435). Las ordenanzas del Consulado de Lima se editaron en esta ciudad en 1630, 1635, 1680, 1732, 1768 y 1820 (cfr. R.S. SMITH, *El índice del Archivo del Tribunal del Consulado de Lima*, 1948, XIX, nota 10; PALAO, *Manual XI*, 435, no recoge la de 1768).

No obstante, nos hallamos ante textos de no siempre fácil acceso —salvo a través de las Recopilaciones que los recogen— por no haber sido objeto de ediciones de carácter erudito¹⁰ o encontrarse en obras de difícil localización¹¹.

Sea por estas razones —similitud de los textos, dificultad de acceso— u otras, lo cierto es que las ordenanzas de los Consulados del “ámbito occidental”, en contraste con las del mundo mediterráneo, sobre las que se dispone de una amplia bibliografía¹², no han sido materia que haya captado la atención de los investigadores, que se han limitado a utilizarlas en mayor o menor medida en algunos estudios institucionales¹³, pero sin abordar, hasta el momento, su análisis heurístico, ni de cada una de ellas ni en conjunto, tarea en modo alguno carente de interés no sólo para el conocimiento de los textos sino para el de la evolución de la propia institución consular en la Edad Moderna.

II. LAS ORDENANZAS CASTELLANAS

A. LAS ORDENANZAS DE BURGOS DE 1538 Y LAS DE SEVILLA DE 1556

1) *Su proceso de formación*

Aunque en los documentos fundacionales de Burgos y Sevilla los reyes habían puesto de manifiesto su voluntad y por tanto autorizaban a las dignidades consulares a formar ordenanzas “perpetuas” o “por cierto tiempo” “cuando vieren que cumpla fazer”, no se hizo en ningún caso de forma inmediata, quizá por no juzgarlo necesario por el momento, o quizá por no haber considerado como fuerza vinculante la decisión real expresada como deseo, en contraste con las restantes normas del documento, formuladas todas ellas con carácter imperativo. Fueran estas u otras las razones de tal comportamiento, lo cierto es que cuando dichas autoridades, ante los conflictos surgidos por la carencia de ordenanzas generales¹⁴, sintieron la necesidad de disponer de ellas, acudieron de nuevo al monarca solicitando autorización para proceder a su elaboración. Así lo hizo Carlos V en respuesta a la petición del prior y cónsules de Burgos el 3 de enero de 1520, en términos muy similares a los de la Pragmática de los Reyes Católicos, pues confiaba la tarea al prior y cónsules, quienes deberían contar con el acuerdo de todos o la mayor parte de los mercaderes de la Universidad¹⁵, con la única limitación de no ir contra las leyes y pragmáticas del

¹⁰ Tal ocurre con las ordenanzas del Consulado mexicano. De sus ediciones citadas en la nota anterior sólo nos consta la existencia de dos ejemplares de la de 1772 en la Biblioteca Nacional de México y otros dos de la de 1816 en el Archivo General de la Nación, caja 271, exp. 22. Por lo que se refiere a la Península, la búsqueda de ejemplares en bibliotecas generales y especializadas ha resultado infructuosa, y también se ha constatado que no existe en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos en Washington.

¹¹ Es el caso de la obra de Larruga, y en tiempos recientes, de la de Encarnación Rodríguez Vicente (cit. supra nota 5), que inserta las ordenanzas limeñas; hace tiempo que se encuentra agotada y de la que, según referencia de la propia autora, se hizo una tirada corta.

¹² Una completa síntesis y relación bibliográfica sobre las fuentes mediterráneas elaborada por el profesor don José M. FONT RIUS puede verse en su prólogo a la edición del *Libro del Consulado del Mar* por la Cámara Oficial de Comercio y Navegación de Barcelona en 1965.

¹³ Entre otros, además de los ya citados de BASAS FERNANDEZ y E. RODRIGUEZ VICENTE, los trabajos de R.S. SMITH *The Institution of the Consulado in New Spain*, en *The Hispanic American Historical Review* 24, Nº 1 (1944), 61-83, y *The Spanish Guild Merchant, a History of the Consulado 1250-1700*, Durham, 1949, reimpr. New York, 1972; A. HEREDIA HERRERA, *Apuntes para la historia del Consulado de la Universidad de Cargadores a Indias en Sevilla y en Cádiz*, en *Anuario de Estudios Americanos* 27 (1970), 219-279, y E. GACTO FERNANDEZ, *Historia de la jurisdicción mercantil en España*, Sevilla, 1971.

¹⁴ En 1511 el Consulado de Burgos redactó unas ordenanzas, pero sólo sobre materia de fletamientos. Sobre ellas, véase BASAS FERNANDEZ, *El Consulado*, 39-40.

¹⁵ La pragmática sanción difería ligeramente, ya que en ella la tarea se encomendaba al prior y cónsules y “cuatro mercaderes diputados para las dichas cuentas” (cfr. *Ordenanzas de 1538* c. 2, ed. GARCIA DE QUEVEDO, 153).

reino y expresando, como en el documento anterior, la obligación de enviarlas al Consejo para su revisión¹⁶. Sin embargo, no fue hasta el 30 de abril de 1537 cuando, reunida la Junta General del Consulado, se nombró una comisión encargada de la formación de las ordenanzas, fijándose a la misma el plazo de un año para su redacción, que esta vez se cumplió rigurosamente, pues, vistas por el Consejo, recibieron la sanción real y fueron promulgadas el 18 de septiembre de 1538¹⁷.

En Sevilla el vacío legal creado por la ausencia de ordenanzas se hizo sentir con mayor apremio, pero no por ello esta dilación iba a dejar de tener consecuencias en su elaboración. En principio, no puede dejar de sorprender el hecho de que cuando los cónsules se dirigieron al rey solicitando facultad para hacer ordenanzas, Felipe II, no obstante haber suscrito en nombre de su padre la real provisión de 1543, reconociera “no estar dada la orden”, por lo que, actuando en consecuencia, por real cédula de 13 de febrero de 1554, autorizó su formación, fijando al mismo tiempo la forma de hacerlo de manera algo diferente a lo establecido en el documento fundacional, pues ahora el prior y los cónsules habían de actuar no por sí, sino en conjunción con dos miembros del Consejo de Indias, el doctor Hernán Pérez y el licenciado Juan Sarmiento, quienes deberían ratificar con su firma las ordenanzas. Sin embargo, lo mismo que entonces, éstas no podrían entrar en vigor sin la aprobación del Consejo y la confirmación real¹⁸.

La situación crítica del Consulado, patente en las razones alegadas por sus autoridades al dirigirse al monarca —irregularidades en los procedimientos y penuria económica—, obligó a éstas a emprender y realizar con premura la tarea encomendada, de forma que bastaron algo menos de dos años y medio para que las ordenanzas, cumplidos los trámites precisos, fueran promulgadas por el rey y pregonadas en la calle de las Gradas de la ciudad andaluza¹⁹.

En qué medida la presencia impuesta de los dos miembros del Consejo influyó en la redacción de las ordenanzas, no es fácil de determinar a la vista de su contenido, pero es probable que así fuera, pues no deja de resultar significativo que éstas se presenten como obra personal del Presidente de la Audiencia, Hernán Pérez, y el prior y cónsules —sin indicación de sus nombres—²⁰, y que la labor revisora del Consejo se limitara a modificar una sola de sus normas²¹.

2) Disposición y contenido

Tanto éstas como las ordenanzas de los demás Consulados se conocen insertas en el documento de su confirmación por el rey. De ahí que puedan distinguirse en ellas dos partes bien diferenciadas: la que forman sus cláusulas protocolarias, con inclusión de las disposiciones reales que dieron lugar a su formación, y el texto de las ordenanzas propiamente dicho, dividido en capítulos numerados²², a los que en las de Sevilla se añadieron en las ediciones unas rúbricas marginales alusivas a su contenido²³.

Aunque en ningún lugar de las ordenanzas sevillanas se indique, del análisis comparativo de los textos resulta evidente que éstas utilizaron como modelo inmediato el texto burgalés, por lo que ambos ofrecen una distribución muy similar en sus disposiciones: una

¹⁶ Esta real cédula se reproduce asimismo al final del c. 2 de las ordenanzas (cfr. GARCIA DE QUEVEDO, 177).

¹⁷ Cfr. *Ordenanzas* c. 90 (GARCIA DE QUEVEDO, 291-92).

¹⁸ La real cédula que incorpora la petición de los cónsules aparece inserta en el preámbulo de *Las Ordenanzas* (ed. A. HEREDIA HERRERA, *Las Ordenanzas del Consulado de Sevilla*, en *Archivo Hispalense* 171-173 [1973], 149-173).

¹⁹ Así consta en la fórmula del pregón que se recoge en las ediciones de las ordenanzas.

²⁰ Cfr. preámbulo de *Las Ordenanzas* (ed. A. HEREDIA, 154).

²¹ Se trata de la Ordenanza 22, “De lo que se perdiere y salvare en el viage de Indias” (ed. A. HEREDIA, 162).

²² En las ordenanzas burgalesas también se numeran las cláusulas protocolarias que corresponden a los capítulos 1 y 2 y 89 y 90.

²³ Así lo destaca A. HEREDIA, *Las Ordenanzas*, 151.

primera parte —44 capítulos en las de Burgos, 26 en las de Sevilla— se ocupa de la organización consular en sus diversos aspectos: elección de autoridades, régimen de gobierno de la institución y procedimiento judicial; mientras que la segunda —capítulos 47 a 87 en Burgos y 26 a 60 en Sevilla— está dedicada a regulación del seguro, incluyendo entre sus normas varios formularios de diferentes tipos de pólizas. Esta similitud afecta también, aunque en menor grado, al contenido de aquellas normas que coinciden en el tratamiento de unas mismas cuestiones pero a las que no siempre se dan idénticas soluciones²⁴, cosa por otra parte explicable dados los diferentes ámbitos de actuación de uno y otro Consulado. Por lo que se refiere a su formulación, dentro de la uniformidad de estilo, las ordenanzas sevillanas destacan por su mayor concisión y claridad frente a la prolijidad en el detalle de las de Burgos, especialmente en la exposición de motivos que acompaña a cada norma o en la descripción del protocolo de los actos de la Universidad²⁵.

B. LAS ORDENANZAS DE BURGOS DE 1572

Así como la vigencia de las ordenanzas sevillanas se prolongó durante algo más de dos centurias²⁶, adaptándose al correr del tiempo por disposiciones reales que las modificaban o completaban²⁷, bastaron unos cuantos años para que el texto burgalés fuera considerado insuficiente y susceptible de perfeccionamiento. De ello, como la vez anterior, se hizo cargo una comisión nombrada por la Junta Consular integrada por mercaderes y gentes expertas en diversos tipos de negocios comerciales que el 15 de septiembre de 1570 entregaba a la Junta General el nuevo cuerpo de Ordenanzas para su aprobación. Así lo hizo ésta al tiempo que delegaba en uno de sus procuradores los poderes para la tramitación de su presentación ante el Consejo y su confirmación por el soberano. Vistas y reformadas en algunos de sus puntos por aquél, Felipe II otorgó su confirmación el 10 de enero de 1572, si bien no resultó ser definitiva, pues suplicada por parte de las autoridades consulares la reconsideración de las modificaciones debidas a la acción del Consejo, el texto final fue promulgado el día 1^o de agosto²⁸.

²⁴ No existe un estudio comparativo de estas ordenanzas. A la vista de ellas resulta claro el paralelismo entre las 26 primeras de Sevilla y las 3 a 21 de Burgos, si bien cambian varios de los supuestos burgaleses en su totalidad —así los 5 sobre la prohibición del prior y cónsules a llevar derecho de los pleiteantes, o el 11, sobre la presencia del secretario en las reuniones de la Junta de la Universidad—, o sólo en parte, como es el caso de la Ordenanza 7 en lo relativo al salario del prior y cónsules, aspecto no tratado por las sevillanas. De los capítulos 22 a 29 de Burgos, sólo uno, el 23, sobre rendición de cuentas, es recogido por la ordenanza 21 de Sevilla. Por lo que se refiere a la segunda parte, sobre la regulación del seguro a la coincidencia temática, no corresponde el paralelismo normativo.

²⁵ Así, por ejemplo, en la descripción del protocolo que debía rodear la elección de las autoridades consulares, celebración de la misa del Espíritu Santo, y donación de limosnas por parte de la Universidad, tratados en el c. 4 de las ordenanzas de Burgos, que en el caso de Sevilla se limita a la mención de la obligación de celebrar la misa.

²⁶ Traslado el Consulado de Sevilla a Cádiz en 1717, se mantuvo la organización sevillana, como refleja el hecho de que las ordenanzas

se publicaron en esta ciudad en 1787. No obstante, en 1734 se intentó la redacción de unas nuevas ordenanzas que no llegaron a promulgarse, mientras que en Sevilla en 1784 se creaba un nuevo Consulado independiente del gaditano. Sobre todo ello, véase A. HEREDIA HERRERA, *Apuntes para la Historia del Consulado de la Universidad de Cargadores a Indias en Sevilla y en Cádiz*, en Anuario de Estudios Americanos 27 (1970), 219-279.

²⁷ Varias de estas disposiciones, unas de carácter general y otras relativas exclusivamente al Consulado sevillano, se recogen junto con las ordenanzas y la Real provisión de fundación del Consulado en el título 6 del Libro 9^o de la Recopilación de 1680. Asimismo, las tres últimas ediciones posteriores a esta fecha recogen una real cédula de 19 de noviembre de 1681 sobre la recusación del juez de alzadas (cfr. A. HEREDIA, *Las Ordenanzas*, 181-183).

²⁸ Las enmiendas del Consejo, así como la solicitud del Consulado, figuran en el ejemplar original de las ordenanzas presentado al Consejo, pero no en las ediciones, que sólo recogen las cláusulas de la promulgación definitiva. Sobre ello, véase BASAS FERNANDEZ, *El Consulado*, 47-48.

Las nuevas ordenanzas, de extensión similar a las anteriores en cuanto a su distribución en capítulos —86 por no haberse numerado las cláusulas protocolarias—, las recogen en gran medida con algunas modificaciones²⁹ y amplían con 16 normas nuevas, en su mayor parte relativas a los seguros³⁰.

Tampoco en este caso se ha hecho el estudio comparativo de este texto con el sevillano, pero no cabe duda que fue utilizado en alguna medida, muy especialmente, como era previsible, en lo relativo al comercio americano. Si además se utilizaron otras fuentes, no lo sabemos, dado el estado actual de la investigación, pero es probable que así fuera. En todo caso, el resultado fue un texto más completo que el anterior, al que vino a sustituir hasta mediados del siglo XVIII³¹ y que por su mayor actualidad trascendió su estricto ámbito de aplicación por haber sido utilizadas ampliamente, como se verá más adelante, en las ordenanzas de los Consulados ultramarinos.

III. LAS ORDENANZAS DE MEXICO Y LIMA

A. ANALISIS DE SUS TEXTOS

1) *Proceso de formación*

Dentro de la uniformidad de criterios que presidió la creación de los primeros Consulados en los dominios castellanos, las diferencias espaciales y temporales entre la de cada uno de ellos no podía dejar de influir en su proceso de formación y ulterior desarrollo y, por tanto, en el de los propios textos que regulan la institución.

A diferencia de lo dispuesto para Burgos y Sevilla, las reales cédulas de creación de los Consulados de México y Lima no prevenían la formación de ordenanzas ni cosa alguna sobre su organización que no fuera la de su propia existencia, “como lo ay en las [ciudades] de Burgos y Sevilla”.

A tan larga distancia de los modelos impuestos, la real autorización no debió resultar suficientemente explícita a los comerciantes mexicanos, pues no mucho después, el 19 de octubre de 1594, el nuevo soberano Felipe III, en respuesta a una solicitud de los mercaderes de la Universidad, se dirigía a las autoridades virreinales para que “proveyessen que el Prior, y Cónsules de la Universidad de los Mercaderes de ella [la Nueva España] hiziessen las Ordenanzas que conviniessen para el buen gobierno de dicho Consulado, y que aviendolas visto, con su parecer las embiasse a mi Consejo Real de las Indias y que en el entretanto que en el se determinaba si convenia confirmarlos, o enmendarlos, y se despachaban, se governassen por las Ordenanzas del Consulado de la Ciudad de Sevilla, por tiempo de dos años”³². Acatada la real disposición en el acuerdo de la Audiencia, celebrado el 20 de junio de 1595, se puso en marcha su ejecución de tal modo que, poco después de cumplirse el plazo señalado, el 2 de octubre de 1597, se reunía la Junta del Consulado para proceder a la ratificación, suscripción y publicación del texto de las ordenanzas, el cual, enviado al Consejo con los preceptivos informes y con las limitaciones y correcciones resultantes de la revisión de éste, expresadas en los correspondientes autos de 19 de junio de 1603 y 24 de julio de 1604, obtuvo la confirmación real y fue promulgado el 20 de octubre de este último año³³.

²⁹ Algunas de estas modificaciones las destaca García Quevedo en el aparato crítico de su edición de las ordenanzas de 1538.

³⁰ Cfr. BASAS FERNANDEZ, *El Consulado*, p. 48, notas 92 y 93.

³¹ En 1766 se promulgaron unas nuevas ordenanzas generales adaptadas a las necesidades impuestas por el sistema del libre comercio. Han

sido publicadas por LARRUGA, *Memorias*, XXIX, 91-184.

³² Cfr. el preámbulo de *Las Ordenanzas* (ed. 1772, f. 1).

³³ La documentación correspondiente a estos hechos se recoge en su integridad o como referencia en las ediciones de las ordenanzas.

Desde la perspectiva del investigador actual y teniendo en cuenta el contexto político del momento que se contempla, no puede pasar inadvertido el hecho de que la redacción de las ordenanzas se confiara plenamente a las autoridades consulares, tanto más cuanto, como se indicaba anteriormente, en la de las sevillanas se había impuesto la presencia de dos miembros del Consejo. Y, en efecto, fuera por las dificultades de adaptación de una institución medieval en su origen a la situación y organización del virreinato, fuera porque así se buscó conscientemente, estas ordenanzas no dejan de sorprender por el contraste entre la prolijidad en el tratamiento de lo cotidiano y la ambigüedad ante ciertos temas, como el de su relación con las autoridades superiores, hasta el punto de sólo mencionarse la figura del virrey en una ocasión y esto de forma indirecta³⁴. Esta misma impresión debieron causar en las autoridades encargadas de informarlas, al decir de los autos, la Audiencia y fiscal de México, tres miembros del Consulado sevillano y el fiscal del Consejo, los cuales, evidentemente, hicieron sentir su voz. Así, las reformas introducidas por los autos fueron dirigidas a cubrir dos objetivos: fortalecer dentro del Consulado el predominio de una determinada clase, la de los cargadores, respondiendo sin duda a los intereses sevillanos³⁵, y reducir la independencia tradicional del mundo mercantil respecto de los poderes públicos³⁶, marcando los comienzos de una política intervencionista, apenas insinuada en el caso de Sevilla, que se irá haciendo más acusada en el transcurso del tiempo.

Efectivamente, en Lima, los 26 años que mediaron entre la real autorización para la creación del Consulado —1593— y la publicación de las ordenanzas —1619— influyeron decisivamente en la forma de su elaboración, pues, aunque en 1613 el virrey Marqués de Montesclaros, recogiendo el acuerdo de la Audiencia, autorizaba la formación del Consulado y en atención a las peculiares circunstancias del comercio limeño encomendaba al prior y cónsules “que hagan y añadan las ordenanzas que parecieren ser a propósito con que hechas se presenten a S. Exca. para que vistos se provea sobre su ejecución lo que convenga”³⁷, no ha quedado testimonio de actividad alguna en este sentido ni tampoco resulta claro del análisis de los textos hasta qué punto esta comisión fue reconocida o, por el contrario, ignorada por el rey cuando años después, al ratificar la actuación del Marqués de Montesclaros, ya desaparecido, confiaba a su sucesor el Príncipe de Esquilache, por real cédula de 16 de abril de 1618, la elaboración de las ordenanzas “en la forma que mejor os pareciere”, sin otra limitación que cubrir los fines de la institución: el beneficio de la república en general y del comercio en particular, y la agilidad en las resoluciones judiciales sin perjuicio para la justicia ordinaria³⁸; pero, en cualquier caso, lo que sí resulta evidente, frente a la práctica anterior, es que ahora la posible participación de las autoridades consulares en la formación de sus propias ordenanzas quedaba al arbitrio del virrey³⁹. Además, el soberano, en consonancia con esta plena delegación de poderes en

³⁴ En la ordenanza 3 al referirse al oficial real como juez de alzadas por nombramiento del virrey (ed. 1772, f. 12).

³⁵ Así se deduce la alteración del nombre del Consulado y la restricción a los cargadores de la posibilidad de desempeñar los puestos consulares.

³⁶ La intervención del virrey establecida por los autos en el envío de delegados a la Corte, relativa a la ordenanza 26, resulta especialmente significativa por cuanto es copia literal de la correspondiente sevillana. En cuanto a las reformas impuestas a la ordenanza 30, sobre el cobro de la avería, supuesto asimismo contemplado en las ordenanzas de Sevilla y Burgos, pero con diferente tratamiento, la reforma sorprende no tanto por la intervención del virrey en el nombramiento del contador como por la creación misma de éste para la comisión de tareas que, según las ordenanzas, corresponderían al prior y cónsules actuando

colegiadamente.

³⁷ Esta real provisión, datada el 21 de febrero de 1613, aparece recogida en la de confirmación de las ordenanzas por Felipe IV (cfr. RODRIGUEZ VICENTE, *El Tribunal*, 310).

³⁸ Cfr. real provisión de 30 de marzo de 1627, confirmatoria de las ordenanzas (ed. RODRIGUEZ VICENTE, *El Tribunal*, 312-314).

³⁹ Felipe III en la real cédula de 16 de abril de 1618, confirmando la creación del Consulado por Montesclaros, se expresa en este sentido del siguiente modo: “...que el prior y cónsules que al presente son y adelante fueren de él hayan de usar y ejercer la jurisdicción de sus oficios con la limitación, modo y forma que le fuere ordenado y señalado por mi virrey... que les dará las ordenanzas y leyes que han de guardar”. Sin embargo, en la dirigida a Esquilache, redactada en términos similares, exige del virrey la previa comunicación con la Audiencia.

la persona del virrey, disponía la inmediata ejecución de las ordenanzas, "sin embargo de que no estuvieran vistas y ordenadas por mí", sin omitir por ello su revisión por el Consejo de Indias⁴⁰.

La disposición real tuvo pronto cumplimiento. Al cabo del año el virrey don Francisco de Borja suscribía y mandaba publicar las "Ordenanzas del Tribunal del Consulado de la Ciudad de los Reyes y Reynos del Perú, Tierra Firme y Chile", que se pregonaron dos días después, el 22 de diciembre de 1619, en las cuatro calles de los mercaderes⁴¹.

Este cambio de procedimiento en la elaboración de las ordenanzas limeñas respecto de las anteriores se hace sentir tanto en el contenido como en la redacción del texto, que en todo momento se presenta como obra personal del Príncipe de Esquilache, actuando por sí en virtud de la potestad que para ello le había sido conferida expresamente por el soberano, sin que se haga referencia alguna al acto de comunicación con la Audiencia previsto en la disposición real ni a una posible intervención de las autoridades consulares, a las que, por el contrario, se dirige en forma claramente imperativa⁴². En consonancia con este tono ordenancista y personal, cada norma aparece precedida del correspondiente "orden y mando".

Hechas públicas las ordenanzas y, por tanto, en vigor, todavía se demoró algún tiempo su envío al Consejo para su revisión, tarea que tampoco se abordó de forma inmediata debido a las protestas elevadas contra el virrey por su modo de actuación. Superadas las dificultades, las ordenanzas recibieron la sanción real el 30 de marzo de 1627 y unos meses después pudieron ser pregonadas de nuevo con el protocolo habitual⁴³.

2) Disposición, contenido y fuentes

Como ya se ha indicado, del mismo modo que las castellanas, los textos de las ordenanzas de México y Lima nos han llegado insertos en la real provisión de su confirmación en un caso, y concesión en el otro⁴⁴, por lo que su parte normativa se desarrolló a continuación del amplio preámbulo que constituyen las sucesivas disposiciones relativas a la creación de los Consulados y la formación de sus respectivos cuerpos legales, sin que medie ninguna otra diferenciación entre ambas partes para que la simple numeración de los capítulos que integran las ordenanzas, pues, como en el caso de las sevillanas, las rúbricas que les preceden o figuran anotadas al margen en las ediciones no se daban en los ejemplares manuscritos⁴⁵.

En la exposición de su parte dispositiva estas ordenanzas presentan algunas diferencias entre sí, pero también rasgos comunes que permiten su análisis conjunto.

⁴⁰ El trámite de la revisión de las ordenanzas por el Consejo no se expresa en la real cédula de confirmación del Consulado, pero sí en la dirigida al Príncipe de Esquilache: "Y hechas las dichas Ordenanzas, las mandaréis luego ejecutar y me enviaréis copia auténtica de ellas a mi Consejo Real de las Indias, avisándome de lo que acerca de ello se os ofreciere para que, visto en el dicho mi Consejo, se provea lo que más convenga a mi servicio y al mayor bien de estas Provincias".

⁴¹ Así se expresa en la fórmula del pregón que pone fin a las ordenanzas en los ejemplares manuscritos de las mismas.

⁴² El preámbulo de *Las Ordenanzas* se cierra con la frase "y mando que los dichos prior y cónsules, en el uso y ejercicio de sus oficios guarden y cumplan y hagan guardar y cumplir las Ordenanzas y leyes siguientes necesarias para la buena administración y gobierno de este comercio" (cfr. RODRIGUEZ VICENTE, *El Tribunal*, 316).

⁴³ Sobre la reacción contra el Príncipe de Esquilache, véase RODRIGUEZ VICENTE, *El Tribunal*, 54.

⁴⁴ El texto manuscrito de las ordenanzas limeñas comienza con la real provisión del Príncipe de Esquilache, ya que entró en vigor antes de la confirmación real.

⁴⁵ Aunque, como ya se ha indicado, no se conoce ejemplar manuscrito alguno de las ordenanzas mexicanas, la posterioridad de las rúbricas marginales a la redacción de las ordenanzas se hace evidente, ya que alguna de ellas recoge su modificación por los autos del Consejo. Tal es el caso de la correspondiente a la ordenanza 25, que alude a la necesidad de la licencia del virrey para el nombramiento del diputado en la Corte, requisito que no se contiene en dicha ordenanza, pero sí en los autos.

Intermedias en amplitud entre las de Sevilla y Burgos, el texto mexicano se compone de 38 normas según las ediciones⁴⁶, sin ofrecer enmiendas o adiciones en su exposición, ya que éstas se recogen en los autos del Consejo que en las ediciones siguen a las ordenanzas. El texto limeño supera al anterior en 10 capítulos en la redacción inicial, a lo que se sumó uno —el 49— modificando una de sus normas antes de su revisión por el Consejo, otro resultante de la actuación de éste y, por último, otros dos añadidos a petición de las autoridades consulares en virtud de las atribuciones que para ello les conferían las propias ordenanzas⁴⁷. Esta diferencia numérica ha de considerarse sólo relativamente significativa, ya que la distribución en capítulos de una misma materia en uno y otro texto es convencional y no siempre coincidente⁴⁸. La lectura comparativa de estos textos revela que las ordenanzas limeñas en sus 35 primeros capítulos recogen en su práctica totalidad los supuestos tratados en las mexicanas⁴⁹, en ocasiones desarrollándolos con nuevas normas⁵⁰, y a ello añaden una serie de 9 capítulos —36 a 44— y 2 finales de carácter circunstancial⁵¹.

En uno y otro caso la materia objeto de regulación se centra exclusivamente en el funcionamiento de la institución —nombramiento de autoridades, procedimiento judicial, organización y gobierno económico—, pues en lo referente al tema de seguros —objeto de tratamiento en Burgos y Sevilla— se remiten expresamente a las ordenanzas de Sevilla sin reproducir sus normas⁵². Dentro del paralelismo derivado de la coincidencia de supuestos contemplados, su desarrollo varía con frecuencia en contenido y soluciones, debido probablemente al diferente grado de utilización de unas mismas fuentes, pero también y sobre todo al tiempo transcurrido entre la redacción de uno y otro texto, que se refleja no tanto en el mayor tecnicismo de las ordenanzas limeñas como en la evidencia de un cambio en el equilibrio de poder favorable a la Corona, patente en las continuas manifestaciones del control sobre el Consulado ejercido por el virrey, tales como actos expresos de acatamiento de su autoridad⁵³ y su intervención en el nombramiento de ciertos car-

⁴⁶ En la versión manuscrita probablemente fueron 36 y ello no por adición de nuevas normas en las ediciones, sino por alteración en la distribución de los párrafos y, consecuentemente, en su numeración en éstas, como puede apreciarse por las referencias en las propias ordenanzas y en el título de la Recopilación que las recoge.

⁴⁷ La ordenanza 47 recoge un auto acordado de la Audiencia de 15 de abril de 1621 modificando la 18 en el sentido de que el juez de alzadas no lo fuera el oficial real sino uno de los oidores de la Audiencia nombrado por el virrey. En la revisión del Consejo sólo planteó alguna dificultad la ordenanza 9, sobre el nombramiento de escribano, por entrar en contradicción con una real cédula de 29 de marzo de 1623, que disponía su venta como la de los restantes oficios reales. Ante los problemas que ello podía reportar al Consulado, el Consejo optó por confirmar la ordenanza a reserva del resultado de un pleito que sobre esta cuestión se seguía en el propio Consejo. De las adiciones solicitadas por los cónsules, la primera de ellas, aprobada por decreto del virrey el 14 de enero de 1627, establece la exigencia de matriculación para intervenir en la elección de electores; la segunda, aprobada el 17 de abril de 1672, no es otra cosa que la confirmación de la ordenanza 18, sobre el nombramiento, aceptación, juramento y recusación de los acompañados del juez de alzadas.

⁴⁸ Así, por ejemplo, lo relativo a la elección de las autoridades consulares, tratado en las ordenanzas mexicanas en sus capítulos 2 a 6, en las de Lima es regulado en el capítulo 3; por el contrario, la materia tratada en la ordenanza 21 de México da lugar a las 10 y 11 de Lima.

⁴⁹ Las ordenanzas de Lima no se ocupan de los temas tratados en los capítulos 25, 33-34 y 37-38, relativos al envío de diputado a la Corte, empleo de los fondos procedentes de la avería en asistencia a sus miembros, limosnas y otras obras de carácter piadoso, y a la obligatoriedad de las ordenanzas.

⁵⁰ Así, las normas 8 y 9 completan las anteriores relativas a los cargos y empleos de la institución, y las 19, 21 y 29, la regulación del procedimiento judicial.

⁵¹ Se trata del capítulo 47, estableciendo el carácter supletorio de las ordenanzas de Burgos y Sevilla, y el 48, sobre la forma en que han de hacerse públicas las ordenanzas.

⁵² Cfr. capítulos 36 de México y 45 de Lima.

⁵³ Así, la ordenanza 6 establece que "hechas las dichas erecciones de prior y cónsul y diputados todos los dichos electos y electores han de ir juntos a dar cuenta de ellas y hacer el reconocimiento que se debe al Señor Virrey o a la persona cuyo cargo estuviere el gobierno de estos Reinos".

gos y en asuntos de índole económica⁵⁴. Desde un punto de vista formal, la superioridad técnica de este texto es notable por la mayor concisión y precisión de su redacción, especialmente en la parte de la norma dedicada a la exposición de motivos.

El análisis conjunto de las ordenanzas también pone de relieve la utilización, en distinta medida, de unos mismos textos como fuentes inmediatas que no podían ser otros que los de los modelos de la institución: las ordenanzas de Burgos y Sevilla vigentes en ellos hasta la aprobación de sus propios cuerpos legales. Así lo reconocía expresamente la Junta del Consulado de México en 1597 al presentar la obra formada “con mucho acuerdo y consideración, tomando algunas Ordenanzas de ellas de los dichos Consulados de las Ciudades de Burgos y Sevilla que han parecido se guarde en éste y de lo que la experiencia de los negocios ha mostrado convenir para el buen regimiento y gobierno de este Consulado”⁵⁵. Por el contrario, en las ordenanzas de la Ciudad de los Reyes no se hace referencia alguna a la utilización de unas determinadas fuentes, pero dado el carácter supletorio que en ellas se otorga a las ordenanzas de Burgos y Sevilla, cabe deducir que se tomaron por modelos en mayor o menor medida, sospecha que se ve confirmada por la declaración de uno de sus autores, Juan de Solórzano, quien afirma haberlas hecho “tomando de las de México, Sevilla y otros Consulados lo conveniente y añadiendo lo demás que pedía el tiempo y disposición de la tierra para donde se hacían”⁵⁶.

Además, las ordenanzas mexicanas en su parte normativa contienen varias referencias a sus fuentes, en una ocasión (c. 29) no a una norma formulada sino a la práctica seguida en ambos Consulados, y en otras varias —a partir del capítulo 17— a preceptos concretos de las ordenanzas de uno u otro, o de los dos⁵⁷. No son, sin embargo, las indicadas las únicas concordancias que se dan entre el texto mexicano y sus modelos. Su examen más detenido permite afirmar que la relación entre el texto sevillano y los peninsulares es prácticamente total, ya que solamente 7 de sus normas no proceden de ellos. Cinco de éstas, las 12 y 13, 15 y 16, desarrollo de sus inmediatas anteriores, y 35, versan sobre cuestiones de procedimiento y de competencia jurisdiccional, posibles e incluso frecuentes en Indias, como lo refleja el hecho de que también se contemplen en las ordenanzas limeñas, pero poco probables en la metrópoli⁵⁸. Las otras dos —33 y 34— son normas de orden interno sobre la forma de sufragar los gastos derivados de la asistencia humanitaria a los miembros de la comunidad y otras prácticas de carácter piadoso y protocolario, tema también contemplado, aunque de forma muy diferente por lo

⁵⁴ Al virrey, según lo establecido en la ordenanza 18, le correspondía el nombramiento de los dos asesores del juez de alzadas, y en caso de recusación, la designación de un tercero por el Consulado debía hacerse con la aprobación de aquél. Asimismo la ejecución de los acuerdos de las Juntas del Consulado debía contar con la confirmación del virrey (c. 24), no cabía aumentar el salario de sus empleados sin su consulta y aprobación (c. 9, 10, 11 y 12) y a él debían rendir las cuentas de la avería el prior y cónsules al finalizar su mandato (c. 30).

⁵⁵ Cfr. ed. 1772, f. 10.

⁵⁶ Cfr. *Política indiana*, 6, 14, 25 (ed. Compañía Iberoamericana de Ediciones, Madrid-Buenos Aires, 1930, V, 70).

⁵⁷ Según estas referencias, resulta la siguiente tabla de concordancias:

México	Sevilla	Burgos
17	14	20
18	15	23 y 41
19	—	30
20	—	20

22	17	27
23	7	—
24	19	26
25	18	40
26	26	24
28	—	35
29	27	—
37 - 38	—	86

⁵⁸ Así lo prueba la real cédula al Consulado de Sevilla de 19 de noviembre de 1681, recogida en las ediciones de sus ordenanzas sobre la recusación del juez de alzadas —supuesto contemplado en las ordenanzas 13 de México y 26 de Lima—, en las que se dice: “...y respecto de que en las dichas Cédulas y ordenanzas del Consulado de Sevilla no estaba prevenido lo que se debía observar en los casos que se ofreciesen de recusar al juez de apelaciones del Consulado, aunque tácticamente parecería que la voluntad sería se guardase la misma orden de la ordenanza 11 de las recusaciones del Prior y Cónsules, hasta ahora no había exemplar de haverse recusado al juez de alzadas...”

distinto de la situación, en las Ordenanzas burgalesas, por lo que no debe entrar en la consideración de relación textual. Asimismo, cabe concluir que ambos textos fueron utilizados directamente, pero en mayor medida el de Sevilla, tomando como modelo inmediato y de forma literal, lo que respecto del burgalés sólo se produce en aquellos supuestos que no proceden de aquél⁵⁹. De hecho, puede afirmarse que las ordenanzas mexicanas no son otra cosa que la adaptación del texto sevillano a los condicionamientos geográficos, políticos y sociales del virreinato, lo cual se traduce no en la alteración del sentido o soluciones de las normas, sino en ligeras diferencias textuales que si a veces podrían considerarse omisiones o defectos de copia, en otras son necesarias para la adaptación de la norma a la organización administrativa del continente⁶⁰. También a este intento de adaptación del texto sevillano a la realidad mexicana responde la ampliación de algunas normas recogiendo situaciones de hecho planteadas con anterioridad a la redacción de las ordenanzas⁶¹ o un ambiente social peculiar como parece deducirse de la insistencia en la responsabilidad de los miembros del Consulado y de sus autoridades en el ejercicio de su cargo, también presente, en ocasiones, en las ordenanzas peninsulares, pero en modo alguno con la rigurosidad que aquí se contempla⁶². Posiblemente sea más en estos aspectos que completan las normas que en la formación de otras nuevas, que, como se ha visto, es escasa, donde cobra sentido la alusión a la práctica de los autores de las ordenanzas.

Diferente, aunque quizá no menos intensa, fue la utilización de estos textos y también del mexicano en la elaboración de las ordenanzas limeñas. Así lo reconocía Solórzano, si bien su referencia expresa a las ordenanzas de México y Lima, pero no a las de Burgos, puede dar una idea algo distante de la realidad, pues si, efectivamente, aquéllas pudieron servir de guía en el orden de exposición de los supuestos, con frecuencia se siguen las soluciones dadas por éste y se toman de él supuestos no contenidos en los ante-

⁵⁹ Obsérvese a título de ejemplo el paralelismo entre las ordenanzas 20 de México y Burgos:

México: "Otro sí, ordenamos que las personas que hubieran sido prior y consules antecesores de los prior y consules que estuvieren en el cargo en el tiempo que sucediere recusación, discordia o otro impedimento y las personas que en su falta fueren nombradas, sean obligadas a aceptar el dicho nombramiento y a se juntar con el tal prior y consules y oír y determinar los tales pleitos y causas sin pedir accesorias ni otros derechos algunos so pena de cincuenta pesos de oro de minas la mitad para la camara de su Magestad y la otra mitad para gastos del Consulado. Y que no obstante se pague la pena, sean obligados a lo cumplir so las penas que le fueren puestas".

Burgos: "Otro sí, ordenamos que las personas que hubieren sido prior y consules antecesores del prior y consules que tuvieran el cargo al tiempo que lo tal sucediere y las otras personas que en su falta fueren nombradas, sean obligadas a aceptar el dicho nombramiento y a se juntar con el tal prior y consules a oír y determinar los tales pleitos y causas, sin pedir accesorias ni otros derechos algunos, so pena de cinco mil maravedises para las costas de la dicha Universidad, y que no obstante que paguen la pena, todavía sean obligados a lo cumplir so las penas que les fueren puestas".

⁶⁰ Así, por ejemplo, la ordenanza 8, sobre el procedimiento en la elección de electores (1 en la de Sevilla), la frase de ésta relativa al juez de apelación: "el juez oficial de la Casa de la Contratación de la dicha ciudad de Sevilla, diputado por su majestad para la apelación", se adopta en México del siguiente modo: "el juez oficial de su majestad y diputado por el Excelentísimo Señor Visorrey de esta Nueva España para las apelaciones".

⁶¹ Tal es el caso de la ordenanza 3, sobre la condición de los electores, en la que el texto se hace eco de las reclamaciones presentadas a la Audiencia a raíz de unas elecciones por Diego López de Oria, en su condición de comerciante, y otros varios que habían ejercido el cargo de escribanos. Sobre ello, véase R. SMITH, *Antecedentes*, 304-306.

⁶² Así, por ejemplo, en la ordenanza 8 de México, con correspondencia en las 8 y 6 de Sevilla y Burgos, respectivamente, se penaliza la no aceptación del cargo no sólo con una determinada cantidad como éstas, sino que a ello añade la pena de prisión "con el rigor que les pareciere". En igual sentido la ordenanza 9, tomada literalmente de la misma de Sevilla, añade un párrafo sobre la penalización económica de la autoridad que no asista a la Audiencia y la responsabilidad de sus sucesores por la percepción de las mismas.

riores⁶³. Además, aun siendo evidente la inmediata utilización de los textos, rara vez se siguen con absoluta literalidad (como era el caso de México), y asimismo se hace frecuente la adaptación de las normas a las circunstancias no tanto locales como derivadas del paso de los años, circunstancia menos sensible, dado su momento de redacción, en las ordenanzas de México⁶⁴. También se utilizaron, en escasa medida, disposiciones reales dirigidas a los Consulados de Sevilla y México, pero no los autos del Consejo relativos a las ordenanzas de éste último⁶⁵. Si, además, se tuvieron a la vista otros textos, no lo sabemos, pero es probable que así fuera, pues la inclusión al final de las ordenanzas de una serie de capítulos sin paralelo en las anteriores inclina a pensar en la existencia de un modelo escrito más que en la redacción de unos determinados usos locales⁶⁶.

3) Autores

Si se exceptúa la referencia de Solórzano Pereira en su *Política indiana*, no se dispone de ningún otro dato que permita aclarar la autoría de las Ordenanzas, salvo las deducciones, sin duda alguna hipotéticas, que se desprenden de la lectura de los textos.

Aunque en alguna ocasión las ordenanzas del Consulado mexicano han sido atribuidas a Juan de Astudillo como redactor principal, probablemente no por otra razón que por la de ostentar el cargo de prior en aquellos años⁶⁷, tal atribución no cabe deducirla del contenido del texto, que en todo momento se presenta como obra colectiva. En su formulación se utiliza siempre la forma plural —ordenamos— y en la documentación que le precede aparecen las autoridades consulares —prior, cónsules, consejeros y diputados— actuando colegiadamente, sin interferencia de ninguna otra autoridad, pero sólo en el momento final de su roboración. ¿Cómo se llegó a él?, ¿fue un trabajo de la Junta?, ¿se actuó por comisiones?, ¿responden a un encargo personal?

La literalidad de las ordenanzas mexicanas respecto de las peninsulares apenas permite encontrar indicios que aporten alguna luz a estas cuestiones. No obstante, la marcada diferencia de criterios entre los 17 primeros capítulos y los siguientes en la referencia a las fuentes parece apuntar a la actuación sucesiva y no simultánea de, al menos, dos recopiladores, ya que la ausencia de criterios uniformes, pero también de repeticiones y contradicciones, obliga a pensar en la conclusión por otra persona de una obra ya iniciada, llevada a cabo con cierta precipitación, sin tiempo para su revisión, quizá por el deseo o necesidad de no superar el plazo de dos años concedidos para su elaboración⁶⁸.

⁶³ En cuanto a la semejanza de las soluciones, tal ocurre, por ejemplo, en el procedimiento de elección de los electores, el número de diputados o la fijación de los días y horas de las audiencias. Los supuestos no contenidos en México y Sevilla, pero sí en Burgos y Lima, son: sobre los salarios de las autoridades consulares (c. 8), nombramiento de escribano (c. 9) y otros dos (c. 43 y 44) en relación con la actuación de los factores.

⁶⁴ Nos referimos a las manifestaciones de la intervención del virrey anteriormente reseñadas (cfr. supra nota 54) y a la serie de normas sobre la figura del factor, que refleja, sin duda, un mayor desarrollo del medio mercantil.

⁶⁵ La ordenanza 18 se remite a una real cédula al Consulado sevillano de 13 de diciembre de 1543 y la 19 a otra dirigida a México el 18 de junio de 1597. La adición de la ordenanza 49 modificando la elección del juez de alzadas en el mismo sentido que los autos acordados

para México, revela que éstos no se tuvieron a la vista al redactar las ordenanzas limeñas, cosa por otra parte lógica, puesto que las ordenanzas mexicanas en aquellas fechas no habían sido aún editadas.

⁶⁶ Cabe suponer que estos capítulos estuvieron contenidos en un proyecto anterior más o menos elaborado, cuya existencia puede deducirse de la comisión dada a los cónsules por el Marqués de Montes Claros, y su utilización del escaso tiempo transcurrido entre el mandato real y la publicación de las ordenanzas.

⁶⁷ Así PALAO Y DULCET, *Manual*, XI, 435, sin dar razón alguna de tal afirmación.

⁶⁸ Los redactores emplearon dos años y cuatro meses en la elaboración de las ordenanzas, tiempo transcurrido entre el acuerdo de la Audiencia acatando la disposición real (20.6.1595) y la reunión de la Junta del Consulado para su aprobación (2.10.1597).

A la posible dualidad de autores y circunstancias de precipitación cabría añadir la de su probable carencia de formación jurídico-dogmática. Nada demuestra en este intento de adaptación de unos textos foráneos a una realidad concreta un conocimiento de la técnica jurídica —abstracción de principios, ordenación lógica, intento de síntesis, etc.—⁶⁹, pero sí de esa realidad; de ahí quizás la insistencia casi obsesiva por la justificación de la norma y la eficacia de las soluciones. Cualesquiera que fueran sus autores, se trataba, sin duda, de gentes prácticas, pero no del derecho, sino de las artes del comercio. Formación bien distinta a la de los autores de las ordenanzas limeñas, Alberto de Acuña y Juan de Solórzano Pereira, oidores por aquel entonces de la Audiencia de Lima, encargados de la tarea por comisión directa del virrey, al decir de Solórzano, puesto que las ordenanzas, como corresponde al rango formal del documento que las contiene, sólo aparecen suscritas por el virrey Francisco de Borja y el escribano mayor del virreinato. Los solos nombres de tan insignes y reconocidos juristas justifican con creces las características que se desprenden de este texto que consiguió su plena aceptación por el Consejo⁷⁰: perfección y rigor técnicos, conocimiento de la legislación y esfuerzo por su adaptación a la situación inmediata. En qué medida cabe atribuir también a la formación romanista de sus autores las notorias manifestaciones en sus normas del intervencionismo de la Corona, es algo que ha de plantearse en el terreno de la hipótesis.

B. UNA NUEVA VERSION DE LAS ORDENANZAS: EL TITULO 46 DEL LIBRO IX DE LA RECOPIACION DE INDIAS

Con ser de interés este análisis y cotejo de las ordenanzas castellanas e indianas, y de estas últimas en particular, marcando sus analogías y diferencias, el tema en sí no tendría mayor trascendencia de no haber influido éstas de manera decisiva en la forma que uno y otro texto fueron recogidos en el título 46 del Libro noveno de la Recopilación de Indias de 1680.

1) *El contenido del título*

Pese a la facilidad que por su similitud ofrecían los textos de las ordenanzas de los Consulados de Sevilla e Indias para su recopilación sistemática, prevaleció en los autores de la *Recopilación de Indias* un criterio geográfico⁷¹; de ahí que en el Libro noveno de ésta dedique dos de sus títulos a la legislación consular: el 6 al Consulado de Sevilla y el 46 a los de Lima y México conjuntamente.

Integran este último 76 leyes, precedidas, como en los restantes títulos, de las correspondientes rúbricas y con indicación marginal de su procedencia. Según estas indicaciones, las leyes que lo componen fueron tomadas de las ordenanzas de uno y otro

⁶⁹ Esto, patente en todo el texto, se hace especialmente notorio en las ordenanzas 29 y 30, sobre el cobro de la avería, en las que se reproducen íntegramente las disposiciones reales expedidas sobre ello.

⁷⁰ Así lo hace notar el propio Solórzano en su referencia al texto limeño: "...y habiéndose enviado al Consejo se vieron en él con mucha atención y cuidado y finalmente se confirmaron en todo y por todo por Provisión Real dada en Madrid a 30 de marzo del año 1627".

⁷¹ Este criterio geográfico fue el seguido

por Aguiar en sus *Sumarios*. Sin embargo, Solórzano, en su proyecto de Recopilación, había previsto el tratamiento de esta materia en un solo título —el 7 del Libro III—, bajo la rúbrica genérica "Del prior y cónsules de los mercaderes y sus cambios, factores y corredores". Sobre este proyecto y su cotejo con los *Sumarios*, véase A. GARCÍA-GALLO, *La "Nueva Recopilación de las Leyes de Indias", de Solórzano Pereira, en Anuario de Historia del Derecho Español 21-22 (1951-1952), 529-606.*

Consulado, en el caso de las de México con las reformas introducidas por los autos acordados de 1603 y 1604 y otras varias normas procedentes de otras disposiciones reales según la siguiente tabla de concordancias⁷²:

RI 9.46	O.M.		Autos	O.L.	Otras
	ms.	im.			
[Fundación del Consulado]	1				15.6.1492
[Intitulación del Cons. de Lima]	2			1-2	
[Intitulación del Cons. de México]	3	1	1	1	-
[Elección de electores]	4	3	3	-	3
[Calidades de los electores]	5	4	3	-	3
[Elección de electores]	6	4	3	-	3
[Juramento de electores]	7	5	4	-	3
[Elección de prior y cónsules]	8	-	-	-	3
[Elección de prior y cónsules]	9	5	4	-	-
[Forma de elección en México]	10	5-6	5	-	-
[Calidades de los elegidos]	11	7	6	2	3
[Juramento]	12	6	6	-	3
[Sucesión en el Consulado]	13	-	-	-	3
[Consejeros]	14	24	23	-	4
[Diputados]	15	8	7	-	5
[Aceptación de los cargos]	16	9	8	-	6
[Notificación al virrey]	17	-	-	-	6
[Duración de los electores]	18	7	6	-	-
[Salarios]	19	-	-	-	8
[Nombramiento de escribano]	20	-	-	-	9
[Nombramiento de empleos]	21	22	21	-	10
[Arca de avería]	22	31	31	9	-
[Letrado y procurador]	23	22	21	-	11
[Letrado y solicitador en la Corte]	24	23	22	-	12
[Nombramiento de solicitadores]	25	26	25	7	-
[Días de Audiencia]	26	9	9	-	13
[Asistencia a la Audiencia]	27	9	9	-	-
[Competencias del Cons. de Lima]	28	-	-	-	pr
[Procedimiento judicial]	29	15	14	-	14
[Procedimiento judicial]	30	11	10	-	7
[Recusación en Lima]	31	-	-	-	16
[Recusación en México]	32	12	11	4	-
[Recusación en Lima]	33	-	-	-	16
[Recusación en México]	34	12	11	4	-
[Recusación en México]	35	12	11	4	-
[Recusación en México]	36	12	11	4	-
[Jueces de apelaciones]	37	17	16	5	18,49
[Conocimiento de apelaciones]	38	17	16	5	18,49
[Recusación del juez]	39	13	12	4-5	18

⁷² Las rúbricas que aquí se han incorporado no están basadas en las de la Recopilación y son meramente indicativas del contenido de las leyes. Para facilitar el cotejo de los textos en la columna correspondiente a las ordenanzas de México, se ofrece la numeración que presentan las ediciones (im.) y la de la versión manuscrita

(ms.), reconstruida según las referencias de los autos acordados y la Recopilación coincidentes entre sí (salvadas las erratas de imprenta en la Recopilación). Asimismo se ha procedido a dividir en párrafos, con la consiguiente numeración, el contenido de los autos acordados.

RI 9.46	O.M.		Autos	O.L.	Otras
	ms.	im.			
[Competencias de jurisdicción]	40	-	-	19	18.6.1597
[Nombramiento de asesores]	41	21	19	20	-
[Ejecución de sentencias]	42	-	-	21	-
[Ejecución de penas]	43	36	37-38	-	-
[Llamamientos]	44	19	18	22	-
[Reunión de Juntas]	45	-	-	23	-
[Resoluciones de las Juntas]	46	18	17	24	-
[Inmunidad de las autoridades]	47	27	26	25	-
[Secreto]	48	14	13	26	-
[Apelaciones]	49	16	15	6 27	-
[Obligaciones del escribano]	50	34	35	10 28	-
[Asesores]	51	-	-	29	-
[Averías]	52	30	30	8 30	8.5.1596
[Rendición de cuentas]	53	31	31	31	-
[Archivo]	54	25	24	32	-
[Armadas]	55	-	-	33	-
[Viáticos del prior y cónsules]	56	-	-	34	-
[Pérdida de navíos]	57	28	27	35	-
[Mercaderes con tienda]	58	-	-	36	-
[Factores]	59	-	-	37	-
[Factores]	60	-	-	38	-
[Factores]	61	-	-	39	-
[Factores]	62	-	-	40	-
[Factores]	63	-	-	41	-
[Factores]	64	-	-	42	-
[Factores]	65	-	-	43	-
[Factores]	66	-	-	44	-
[Factores]	67	-	-	-	6.12.1538
[Seguros]	68	35	36	45	-
[Gastos de avería]	69	33	33-34	-	-
[Venta de mercancías]	70	-	-	-	18.6.1577
[Estancos]	71	-	-	-	Recopilación
[Escrituras]	72	-	-	-	30.3.1609
[Contratos]	73	-	-	-	Recopilación
[Cumplimiento de la ley]	74	29	28	46	-
[Textos supletorios]	75	-	-	47	-
[Juramento de las leyes]	76	-	-	48	-

2) Técnica empleada en su elaboración

El examen de la tabla de concordancias pone de relieve que la legislación consular indiana a fines del siglo XVII se basaba fundamentalmente en las ordenanzas de los Consulados, ya que son escasas las leyes emanadas de otras disposiciones, mientras que aquéllas aparecen recogidas en su práctica totalidad.

También resulta evidente que en el orden de exposición de las leyes se siguió puntualmente el texto limeño, sólo alterado en el capítulo 7 de las ordenanzas.

En cuanto al modo de recoger las normas, los autores de la Recopilación siguieron, en líneas generales, el criterio de la reproducción literal de sólo su parte dispositiva. Sin embargo, dado el frecuente paralelismo entre los supuestos de uno y otro texto, pero no

tanto en su desarrollo y soluciones, se vieron obligados a actuar de distinto modo, según las diferentes posibilidades que los textos ofrecían para su recopilación.

Ante las normas comunes a ambos textos —el grupo más numeroso—, los recopiladores optaron por distintas soluciones, según que la identidad afectara a la totalidad o mayor parte de la disposición o sólo al supuesto. En el primer caso las normas de uno y otro texto se recogieron de forma conjunta, tomando como base la redacción limeña, pero sin omitir las variantes del texto mexicano, acompañadas una vez, aunque no siempre, de la consiguiente aclaración, por lo que, con frecuencia, las disposiciones originarias resultaron alteradas o ampliadas en mayor o menor grado en la nueva versión⁷⁴. Solamente en tres ocasiones —leyes 52, 54 y 57— se abandonó la literalidad de los modelos para dar paso a una nueva redacción. Para las ordenanzas sólo coincidentes en el supuesto, ante las dificultades que ofrecía su refundición se optó por su recopilación en leyes diferentes, indicándose tanto en el texto como en la rúbrica a qué Consulado afectaba la norma, sin dar, por tanto, lugar a duda sobre su ámbito de aplicación⁷⁵.

Respecto de las ordenanzas mexicanas sin paralelo en el texto limeño, se tomaron en forma literal, pero ampliando su vigencia al otro Consulado, unas veces en su totalidad (leyes 25, 43 y 69) y en dos ocasiones sólo en lo que atañía al supuesto, ya que en ellas se indica expresamente que en ello se siga el “estilo” (l. 22) o la “costumbre” (l. 27).

Mayor es, lógicamente, el número de normas del texto limeño sin paralelo en el mexicano que fueron recogidas en la Recopilación del mismo modo que las anteriores, pero en este caso sin que siempre se haga referencia a su vigencia en México⁷⁶.

El título se completó con cinco leyes, tres de ellas procedentes de cédulas reales y otras dos por disponerlo la propia Recopilación. Salvo una, relativa a los “factores” (l. 67), todas ellas versan sobre temas no contemplados en las ordenanzas; de ahí que se recogieran al final del título antes de las normas referentes a la obligatoriedad de su cumplimiento.

En definitiva, el resultado de este análisis pone de manifiesto que los autores de la Recopilación no se limitaron a reproducir en la misma los modelos que tenían a la vista, sino que con frecuencia los modificaron y ampliaron, en diferente medida según las normas, pero en conjunto permite hablar de una nueva versión de estos textos legales.

C. PROBLEMAS EN TORNO A LA APLICACION DE LOS TEXTOS

Ante este hecho de la existencia de dos versiones diferentes de las ordenanzas, en principio cabe suponer que igualmente válidas, puesto que ambas contaron con la promulgación real, surgen inevitablemente una serie de cuestiones: ¿por qué se hizo así?, ¿qué texto se aplicaba?, ¿tuvo esta dualidad alguna trascendencia en la práctica?

El estudio de los textos no permite llegar mucho más allá del propio planteamiento de estas interrogantes. De la lectura de las ordenanzas en la Recopilación se obtiene la impresión de que las modificaciones que, como se ha visto, afectaron en mayor o menor grado a bastantes de sus normas, fueron debidas más a las dificultades técnicas que entrañaba su inclusión en ella con un cierto criterio sistemático que a una voluntad expresa. Si, además, se tiene en cuenta que la Recopilación se hizo desde y por encargo del Conse-

⁷³ Sólo dejaron de incluirse un supuesto común a ambas, los capítulos 20 en México y 17 en Lima, sobre la obligatoriedad de aceptar los nombramientos para entender en causas de recusación, y la 15 de Lima, sobre la forma de ver y sentenciar los pleitos.

⁷⁴ Se trata de las leyes 4-7, 11, 12, 14-16, 21, 23, 24, 26, 29, 30, 37-39, 41, 44, 46, 47, 50, 53, 68 y 74. En cuanto a las modificaciones que sufren las normas, son muy variadas. Así, por ejemplo, la ley 26 fija los días de las

audiencias para ambos Consulados los martes, jueves y sábados siguiendo a Lima, mientras que las ordenanzas mexicanas las establecían en días contrarios.

⁷⁵ Este es el caso de las normas relativas al procedimiento de elección (leyes 8-10) y de la actuación en caso de recusación (leyes 31-36).

⁷⁶ Las leyes 17, 28, 40, 75 y 76 procedentes de las ordenanzas de Lima indican que se sigan en México, pero no así las 58 a 66, correspondientes a los capítulos 36 a 41 de Lima.

jo e intervinieron en ella expertos teóricos del derecho y en algunos casos —Pinelo, Solórzano— concedores directos de la realidad limeña pero no de la novohispana, y, por otro lado, que parte de las adiciones resultantes de esta labor de síntesis afectan a aquellos aspectos silenciados en las ordenanzas mexicanas en torno a las relaciones del Consulado con la Corona, parece lícito pensar que ello se hizo por iniciativa de los propios recopiladores en un intento de presentar un texto más completo y técnicamente perfecto, sin evitar reflejar sus propias concepciones, que no podían ser otras que las de las autoridades a las que servían.

La existencia de una doble versión a partir de 1680 plantea al investigador de hoy la posibilidad teórica de conflicto sobre qué texto debería aplicarse y cuál se aplicó de hecho, aunque, en principio, habría que pensar que, de no mediar orden real en contrario, prevalecería la regla de lo particular sobre lo general y así parecen indicarlo las sucesivas ediciones de las ordenanzas durante la vida de la institución, salvo que como tal orden pueda entenderse la última ley del título 46: "Mandamos que en cada un año, un día después de la elección del Prior y Cónsules, los escribanos del Consulado de Lima y México lean en ellos las leyes y ordenanzas de este título y todos los que se hallen presentes juren de cumplirlas". Asimismo es probable que en este punto la Recopilación mereciera la consideración de derecho especial por ser ésta la condición de los textos que recoge.

Sin embargo, no parece que ello diera lugar a duda alguna a los contemporáneos, puesto que no ha quedado reflejado en la literatura jurídica en torno a la Recopilación⁷⁷. Por su parte, la documentación de la época revela la aplicación del texto de la Recopilación. Respecto del Consulado de Lima, una real cédula de 24 de diciembre de 1765 dispone que "se cumpla las leyes del título 46, libro 9 de la Recopilación que tratan de la elección anual del Prior y cónsules"⁷⁸, y también a ellas se remiten expresamente dos representaciones de las autoridades consulares mexicanas denunciando la inobservancia de varias leyes por parte de los jueces de alzadas⁷⁹. Pero, además, una de ellas, relativa al conflicto planteado en torno a la aplicación de la ley 26 fijando los días de las audiencias, resulta tan interesante como sorprendente por la afirmación que en ella se hace de que dicha ley "está puntualmente en observación excepto que las Audiencias son los lunes, miércoles y viernes *de tiempo inmemorial y sin saberse la causa de su principio*"⁸⁰.

Ante esta afirmación, ¿qué explicación cabe?: ¿subterfugio de las autoridades consulares por creer en la mayor eficacia de una alegación apoyada en la costumbre?, ¿desconocimiento real de las ordenanzas? (¿por las propias autoridades!); en este caso, ¿puede tener ello relación con el hecho de no haberse encontrado ejemplares manuscritos, la rareza de las primeras ediciones y el lapsus temporal entre la tercera y cuarta edición: 1655 - 1772?

Y en el caso de uno y otro Consulado, ¿qué sentido dar a las ediciones de las ordenanzas sin adaptarse al texto de la Recopilación, que al parecer era el que se aplicaba?

Cualquier explicación no superará el ámbito de la hipótesis sin la aportación de nuevos datos documentales. Pero sin duda alguna son estas cuestiones que habrán de tenerse en cuenta a la hora de abordar el estudio de la institución consular.

⁷⁷ Véanse las *Notas* a la Recopilación de Prudencio Antonio Palacios (ed. B. BERNAL, México, 1979) y las de Salas, Martínez de Rozas y las de la edición de Boix (ed. G. GARCIA-GALLO, Madrid, 1979).

⁷⁸ Cfr. J.J. MATRAYA Y RICCI, *El moralista filatélico americano o El confesor Imparcial Instruido en las obligaciones de su ministerio*, Lima, 1819, N^o 814, p. 330.

⁷⁹ Se conservan con el Archivo General de la Nación. Consulados, caja 266, exp. 4 (ms.), y caja 269, exp. 1 (impr.) (Cfr. AGN *Guías y*

catálogos, 69: Ramo Consulados II, núms. 87 y 151, ps. 16 y 26). Estos documentos no están fechados, pero uno de ellos ha de datarse con posterioridad a 1719 por aludir a una disposición real de dicha fecha.

⁸⁰ El subrayado es mío. Recuérdese que las ordenanzas de México, siguiendo a Sevilla, establecían los días de audiencias los lunes, miércoles y viernes, frente a Burgos, Lima y la Recopilación, que lo hacían los martes, jueves y sábados.

IV. CONCLUSION

El estudio conjunto de las ordenanzas de los Consulados castellanos e indianos ha permitido ahondar en el conocimiento de cada uno de ellos, pero también poner de relieve una serie de hechos que revelan la evolución experimentada por una institución, medieval en su origen, como fruto del paso del tiempo y de las circunstancias sociopolíticas de cada momento y que llevan a considerar a cada uno de estos textos como un hito importante en dicha evolución. Visión esta difícil de obtener (al parecer, ni siquiera fueron conscientes los propios contemporáneos) de no abordar el estudio de los textos desde una perspectiva general, lo que viene a avalar unos métodos y técnica de trabajo en el estudio de las fuentes por permitir no sólo su mejor conocimiento, sino también por abrir nuevas perspectivas para los estudios institucionales.

Pero esta labor sería, sin duda, mucho más eficaz de ir acompañada de una adecuada presentación de los textos, tanto más cuanto, como en este caso, no todos ellos resultan fácilmente asequibles. De ahí la conveniencia de llevar a cabo una edición sinóptica de los mismos que permita ofrecer al investigador la posibilidad no sólo de conocimiento de cada uno de ellos, sino también y al mismo tiempo el de la evolución de la regulación en ellos contenida.

Sólo de este modo podrá darse respuesta a las exigencias de la crítica científica actual.