

LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS INDIAS EN EL SIGLO XVI

EN MEMORIA DE JAIME EYZAGUIRRE

SUMARIO: I. *Planteamiento de la cuestión*: 1. La opinión dominante. 2. Su fundamentación geográfica y política.—II. *Las divisiones territoriales de Indias*: 3. El precedente colombino. 4. La división en *provincias*. 5. Las Audiencias y sus distritos. 6. Las capitanías generales. 7. La organización de la Real Hacienda. 8. La independencia de las instituciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda. 9. El carácter originario de los virreinos. 10. La evolución de los virreinos.—III. *Las instituciones de ámbito territorial*: 11. La visión institucional y la territorial. 12. La política de acumulación de funciones. 13. El oficio de virrey y la acumulación de otros. 14. La acumulación de oficios en las provincias. 15. El ejercicio de la gobernación.—IV. *La delimitación de competencias*: 16. El poder virreinal. 17. El gobierno general y el ordinario. 18. Los negocios de justicia y la justicia en materia administrativa. 19. La función asesora de las Audiencias. 20. La competencia de los virreyes y la de las Audiencias. 21. La competencia de los virreyes y la de los gobernadores y capitanes generales.—V. *La persistencia del sistema* (22).

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

1. Cuando se describe el sistema de gobierno de los territorios americanos bajo el dominio español es frecuente presentarlo conforme a un esquema de aparente sencillez y claridad. Al frente del mismo, radicado en la Península, se halla el Consejo de Indias como órgano supremo vinculado al rey. Por bajo de él, el Nuevo Mundo se divide en virreinos —dos en los siglos XVI y XVII, cuatro en el XVIII—, éstos en Audiencias, éstas en gobernaciones

y éstas en corregimientos o alcaldías mayores¹. A esto se añade que las Audiencias indianas, a diferencia de las castellanas, tienen un carácter político y desempeñan funciones de gobierno². Y asimismo, que fomentando el celo y rivalidad de los virreyes y las Audiencias consiguieron los monarcas españoles evitar en países tan alejados de su acción inmediata el desarrollo de poderes fuertes que pudieran conducir a su independencia y a formas de gobierno absoluto³.

Los hechos, sin embargo, se presentan de forma que resulta imposible encuadrarlos en tan sencillo esquema. Y esto no sólo en la que pudiera considerarse etapa constitutiva del sistema —porque virreinos, gobernaciones y Audiencias se crean por razones distintas y a un ritmo diferente— sino incluso en el último tercio del siglo XVI cuando el sistema aparece ya consolidado. El territorio de las Indias pobladas por España no se distribuye totalmente entre los dos virreinos que en esta época existen; hay algunos que están fuera de ellos, como la isla Española y restantes

1. Así, v. gr., por citar las obras más recientes, en C. H. HARING, *El Imperio hispánico en América*. Trad. de H. PÉREZ SILVA. Prólogo de R. ZORRAQUÍN² (Buenos Aires, 1966), 86-88.—J. EYZAGUIRRE, *Historia del Derecho*⁴ (Santiago de Chile, 1966), 244-48.—R. ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del Derecho Argentino*, I (Buenos Aires, 1966), 130.—S. ZAVALA, *El mundo americano en la época colonial*, I (Méjico, 1967), 402.—V. TAU ANZOATEGUI, y E. MARTIRÉ, *Manual de Historia de las instituciones argentinas* (Buenos Aires, 1967), 74.—J. M.^a OTS CAPDEQUÍ, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano* (Madrid, 1968), 360 y 364.

2. E. RUIZ GUIÑAZÚ, *La magistratura indiana* (Buenos Aires, 1916), 18, 21, 44; p. 51: "La administración del Imperio colonial se estableció sobre la base de las Audiencias. El régimen de las provincias es de su esencia."—E. CARDOZO, *La Audiencia de Charcas y la facultad de gobierno*, en *Humanidades*, 25 (1936), 137-56.—P. BALLESTEROS, *La función política de las R. Chancillerías*, en *Revista de Estudios Políticos*, 15 (1946), 47-110.—E. SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*. II, *La labor del Consejo de Indias en la administración colonial* (Sevilla, 1947), 158.—HARING, *El Imp. hisp.*, 137 y 141.

3. R. LEVENE, *Introducción a la Historia del Derecho indiano* (Buenos Aires, 1924), 95-98.—HARING, *El Imp. hisp.*, 129 y 142.—P. CHAUNU, *America latine*, 1099 (en la *Histoire universelle*, III de la "Encyclopedie de la Pleiade", París, 1967).

del Caribe, o Venezuela y la América central próxima al istmo de Panamá. La subdivisión del virreinato en Audiencias no aparece clara en el del Perú, cuando menos en los primeros años. Por otro lado, el examen atento de las Ordenanzas de las Audiencias, tanto de las más antiguas y breves de 1511 y 1528 como de las modernas y más extensas que arrancan de las de 1563 —estas últimas con más de trescientos capítulos—, no permite encontrar en la minuciosa regulación que en ellas se hace de sus actividades nada que guarde relación con la función de gobierno que se les atribuye. Y la lectura de las instrucciones y disposiciones dadas a las autoridades de Indias pone de relieve que es preocupación primordial de los reyes conseguir el perfecto ajuste de aquellas, evitando todo recelo o rivalidad.

Lo anterior obliga a reconsiderar todo cuanto se ha venido diciendo, para ver hasta qué punto el esquema antes expuesto se ajusta a la realidad o debe ser modificado, y en qué medida.

2. Ya a primera vista se observa que el esquema indicado descansa en el que Juan López de Velasco adopta, poco después de 1570, en su *Geografía y descripción universal de las Indias*⁴ para ir describiendo las distintas regiones del Nuevo Mundo, aunque de los datos concretos que ofrece sobre su organización no pueda deducirse la vigencia estricta de tal sistema. El mismo esquema se encuentra también en la *Recopilación de leyes de Indias* de 1680⁵, cuando trata no de describir el sistema de organización territorial de aquellos reinos y provincias, sino de enumerar los cargos cuya provisión se reserva el rey.

Una caracterización desde el punto de vista del sistema administrativo y sus cuadros institucionales no se encuentra expresada en los documentos de la época. Pero esto no quiere decir que no

4. J. LÓPEZ DE VELASCO. *Geografía y descripción universal de las Indias*, recopilada por el cosmógrafo-cronista desde el año de 1571 al de 1574, publicada con adiciones e ilustraciones por J. ZARAGOZA (Madrid, 1894). Sobre los datos de esta obra principalmente, véase el resumen y elaboración con criterio moderno de G. MENÉNDEZ PIDAL, *Imagen del Mundo hacia 1570, según las noticias del Consejo de Indias y de los tratadistas españoles* (Madrid, 1944).

5. *Rec Indias* 5, 2, 1.

exista un sistema, sino que por ser el mismo tan evidente a los contemporáneos éstos no han creído necesario explicarlo.

Este sistema tiene su origen en los cuadros de organización y en los esquemas jurídico-administrativos de Castilla, sin perjuicio de que se trate de adaptarlos a las peculiares circunstancias y exigencias del Nuevo Mundo. Estas lo condicionan sin duda, pero no hasta el punto de que el sistema de gobierno y el carácter de las instituciones que se instauran resulte desnaturalizado. Los juristas que forman parte del Consejo de Indias y asesoran al rey no obran improvisando y sin criterio, sino que tienen presente el carácter y naturaleza de las instituciones que se establecen y cuál es la función de cada uno de los cargos, y con los medios de que disponen tratan de solucionar las situaciones que se presentan. Sin embargo, en su muy valioso estudio acerca de la obra del Consejo de Indias, Schafer parece haberlo olvidado y concedido en cambio una importancia decisiva a las motivaciones políticas⁶. Esto aparece agravado en un cierto sector de la más reciente historiografía, que no oculta su desinterés y aun menosprecio por lo institucional y en particular por lo jurídico, centrando su atención en los aspectos económicos y sociales y a lo sumo apreciando aquello no en su propia esencia y ordenación, sino en su actuación y repercusión. Así, de este modo, Chaunu ha atendido a la actuación más aparente de ciertos cargos que al carácter de éstos, y definido con arreglo a aquella su naturaleza⁷. Todo ello hace que en estas

6. SCHÄFER, *Cons. Indias* II 3 y sigts., sobre el origen y establecimiento de los virreinos, Audiencias, gobernaciones, etc. La postura de Schafer se explica por su personal modo de trabajar —directa y casi exclusivamente sobre los legajos del Archivo de Indias, con olvido o menosprecio de la restante documentación inédita o impresa y de la bibliografía—; aquella le da una visión de los hechos casuística o anecdótica, que no trata de encuadrar en un sistema conceptual o institucional.

7. P. CHAUNU, *Amerique latine*, 1098-99. Sostiene que la Audiencia recibe "lo esencial de la delegación del poder real" y que aquélla se halla al lado más que por debajo del virrey; en su *Conquête et exploration des nouveaux mondes, XVI siècle* (París, 1969, en *Nouvelle Clío* 26 bis) 235-36 considera, v. gr., a los virreyes como funcionarios esencialmente militares y atribuye a los capitanes generales una dignidad cuasi virreinal; para él la Audiencia es una institución semejante a los Parlamentos franceses de la

obras el cuadro del gobierno territorial de las Indias aparezca confuso, falta de un criterio inspirador y de uniformidad, y a la vez complejo por las inevitables interferencias de autoridades⁸.

Puesto que se trata de instituciones jurídicas parece indispensable analizarlas con criterio jurídico —no con el actual, sino con el de la época—, sin perjuicio de que una vez precisado su carácter pueda atenderse a su relevancia política o su significación en el marco general de la vida americana.

II. LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE INDIAS

3 El primitivo régimen de gobierno territorial de las Indias, tal como se encuentra en las Capitulaciones de Santa Fe de 17 de abril de 1492 y en su desarrollo en los seis años siguientes, tiene poco que ver con el que luego se desarrolla y arraiga. Tal como en aquellas se establece, todo el Nuevo Mundo descubierto por Colón —aunque en la realidad se limita a la isla Española, única tierra poblada de españoles, y a algunas otras islas del Caribe y la costa venezolana aún no pobladas— constituye una sola y única circunscripción —un *virreinato* y *gobernación*— sometido a la autoridad única de un virrey y gobernador —el propio Colón—, sin que ninguna otra autoridad superior, individual o colegiada, participe en lo más mínimo en su gestión. El cargo de *adelantado mayor de las Indias* que el propio Colón crea por su cuenta y confiere a su hermano Bartolomé, y que los Reyes aceptan, no tiene un carácter ni un contenido definidos y, en todo caso, aparece subordinado al virrey

época. La asimilación, en grado inferior, de los capitanes generales a los virreyes se encuentra ya en HARING, *El imp hisp.*², 87 y 128.

8. Para HARING, *El Imp. hisp.*², 130, el español en Indias “era un gobierno, como alguien ha dicho, no rotundamente malo, pero tampoco nunca rotundamente bueno”, aunque luego de ponderar las circunstancias de la época, concluye que “constituía el único tipo imaginable de gobierno capaz de atender equitativamente a todas estas circunstancias y que al mismo tiempo poseyera los elementos de permanencia y seguridad necesarios. Sin embargo, como sistema, resultaba engorroso y caro”.

gobernador. Todos los funcionarios de las Indias, en cuanto son nombrados por Colón son meros instrumentos de su voluntad⁹.

4. Sin que este régimen anterior haya sido abolido de momento, desde 1501 el gobierno del Nuevo Mundo se organiza sobre otras bases muy diferentes¹⁰. Por de pronto, desaparece la unidad de gobierno en todo él¹¹, al concederse en las Capitulaciones para población a quien se encargue de someter y poblar una tierra el gobierno de la misma. Surgen así las primeras *provincias* desde el primer momento independientes del virreinato y gobernación de Colón, con gobernadores sometidos directamente a la autoridad del rey¹². Pocos años después, al organizarse como

9. Sobre esto véase A. GARCÍA-GALLO, *Los orígenes de la Administración territorial de las Indias*, en este ANUARIO, 15 (1944), 16-106.—J. VICÉNS VIVES, *Precedentes mediterráneos del virreinato colombino*, en *Anuario de Estudios Americanos*, 5 (1948), 571-614.—A. GARCÍA-GALLO, *Los virreinos americanos bajo los Reyes Católicos: planteamiento para su estudio*, en *Revista de Estudios Políticos*, 65 (1952), 189-209.

10. Véase sobre esto Demetrio RAMOS, *Alonso de Ojeda, en el gran proyecto de 1501 y en el tránsito del sistema de descubrimiento y rescate al de poblamiento*, en *Boletín Americanista* de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Barcelona, 3 (1961), 33-87.

11. La pluralidad de gobiernos aparece reconocida en una R. Provisión de 3 de septiembre de 1501 (en *CDIAO* XXX 523), que entre otros se dirige, en plural, "a los nuestros gobernadores que son o fueren de las Indias o tierra firme del mar Océano".

12. Capitulaciones de 1501 con Alonso de Ojeda y Yáñez Pinzón, en la *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y colonización de las posesiones españolas en América y Oceanía*, sacados en su mayor parte del R. Archivo de Indias (Madrid, 1864-1884, 42 vols.; citada en adelante *CDIAO*), XXXVIII 473 y XXX 537, respectivamente. En ambos casos las provincias se establecen sobre tierras no descubiertas por Colón. En ninguna de estas dos Capitulaciones se indica nada respecto a la relación de Ojeda o Pinzón con Colón o el gobernador de la Española. Pero en la R. Provisión en que se nombra para este cargo a Nicolás de Ovando en 3 de septiembre de 1501 (en *CDIAO* XXII 299 y XXX 516) se dice que ejercerá su cargo en las "islas e tierra firme, e en cada una dellas, excepto en las islas de que tienen la gobernación Alonso de Ojeda e Vicente Yáñez Pinzón por otras nuestras Cartas". En esta Provisión se autoriza a Ovando para desterrar a las personas que crea oportuno de

provincias, islas o tierras que habían sido descubiertas por Colón y que aunque no pobladas habían formado parte de su gobernación, los gobernadores de las mismas quedan subordinados al de la Española¹³, y lo mismo se hará, para conservar la plena auto-

aquellas tierras, "que non entren ni estén en ellas e que se vengán a presentar ante Nos" (XXX 515). La misma facultad se concede a Ojeda en el título de su nombramiento de 10 de junio de 1501 (en E. OTTE, *Cédulas reales relativas a Venezuela, 1500-1550*. Compilación y estudio [Caracas, 1963], doc. 3, pág. 8), con la salvedad de "que vengán a se presentar ante Nos e ante nuestro gobernador qu'es o fuere de las Indias". Esto, que desde luego no supone subordinación a éste, sino obligación del desterrado de comparecer ante la autoridad en el puerto de escala en el viaje a la Península, lo interpreta RAMOS, *Alonso de Ojeda*, 57-8, como "una apariencia de respeto a la unidad de gobierno" de las Indias y una declaración honorable a favor de Colón.

13. En la Capitulación concedida en 24 de abril de 1505 a Vicente Yáñez Pinzón para poblar en San Juan de Puerto Rico (*CDIAO XXXI 315*) se establece "que vos e los otros vecinos e pobladores que thobieren e residieren en la dicha isla de Sant Xoan fagais e complais todo aquello qu'el qu'es o fuere mi gobernador de las dichas islas e tierra firme del dicho mar Océano de mi parte vos mandare". Esta Capitulación no llegó a ponerse en práctica. En la Capitulación concedida el 9 de junio de 1508 a Ojeda y Nicuesa para poblar en Urabá y Veragua y gobernar en Jamaica (*CDIAO XXII 13* o *XXXII 29*), la subordinación se declara expresamente en lo judicial, "quedando la apelación de todo para ante nuestro gobernador qu'es o fuere de la dicha isla Española"; en la gobernación, sólo de Jamaica, "estando debaxo del nuestro gobernador qu'es o fuere de la dicha isla Española". En la R. Provisión de 29 de octubre de 1508 en que se concede a Diego Colón la gobernación de "las islas e tierra firme" de las Indias (*CDIAO XXXIX 176-80*) nada se dice sobre sus relaciones con Ojeda o Nicuesa. Por su parte, Nicolás de Ovando, gobernador de la Española, a fines de 1507 o en 1508, envía a Ponce de León a la isla de San Juan de Puerto Rico como su lugarteniente y capitán —Bartolomé de LAS CASAS, *Historia de las Indias*, lib. 2, cap. 46 (ed. de A. MILLARES CARLÓ II [Méjico, 1951], 355)—, el cual trata de consolidar su posición solicitando en 2 de mayo de 1509 se le conceda Capitulación para poblarla (*CDIAO XXXIV 485-96*). Pero estando ya nombrado Diego Colón virrey-gobernador, aunque antes de salir para las Indias, en tanto manda proveer de gobernador a la isla, por R. Céd. de 14 de agosto de 1509, el rey encarga a Ponce de León "thengais por Nos e en nuestro nombre la gobernación e xudgado della" (*CDIAO XXXI 459-60*) y en 2 de marzo siguiente le nombra "capitán" de la isla, con jurisdicción civil y criminal en ella, aunque "quedando la apelación de todo para ante el nuestro go-

ridad de Pedrarias Dávila, en Castilla del Oro, al crearse en ella una nueva provincia ¹⁴. Pero establecido Diego Colón en la Espa-

bernador qu'es o fuere de la isla Española" (*CDIAO XXXI* 535-39); la afirmación de LAS CASAS, *Hist. Indias*, lib. 2, cap. 51 (II, pág. 372), de que el rey le nombró, "pero como teniente del Almirante, sin que el Almirante le pudiera quitar", no encuentra base en aquellas disposiciones. Vid. D. RAMOS, *Las Capitulaciones de Ponçe de León para Puerto Rico en relación con la política ovandina*, en *Bol. Americanista* de la Fac. de Filos. y Letras de Barcelona, núm. 3, págs. 233-35. La creación de estas provincias en lo que habían sido tierras descubiertas por Cristóbal Colón desagrada a su hijo Diego, que al llegar a la Española como virrey y gobernador dificulta la salida de las expediciones de Ojeda y Nicuesa (LAS CASAS, *Historia de las Indias*, lib. 2, cap. 52; ed. A. MILLARES, II, 374-77) y por su cuenta envía a Juan de Esquivel como teniente suyo a Jamaica (LAS CASAS, lib. 2, cap. 61; II, pág. 405), sin contar con el rey, como se desprende de la Carta de éste al tesorero Pasamonte, de 6 de junio de 1511, cuando le pide informes acerca de Esquivel (J. M.^a CHACÓN y CALVO, *Cédulario Cubano. Los orígenes de la colonización, años 1493-1512* [Madrid, 1929], 387). La falta de ayuda de Diego Colón a estas expediciones en gran parte es causa de su fracaso, dando lugar a que Ojeda regrese a Cuba, Nicuesa sea desacatado y los españoles concentrados en el Darién alcen como gobernador a Vasco Núñez de Balboa (LAS CASAS, lib. 2, cap. 64-68; II, págs. 416-30). Diego Colón, el primero en informarse de esto, se apresura a aprovecharse de la situación y a nombrar a Núñez de Balboa teniente suyo — a ello alude el rey en carta de 23 de febrero de 1512, cuando dice a Colón "que fue buen medio el que tomásteis, qu'estobiese allí por agora aquel Vasco Núñez de Balboa hasta que se provee de quien tenga cargo de aquello" (*CDIAO XXXII* 323-24). Pero el rey aparenta desconocerlo, y así en 23 de diciembre de 1511, hasta que se resuelva definitivamente, nombra a Núñez de Balboa "nuestro governador e capitán de la dicha provincia del Darién, e que tengáis en nuestro nombre la gobernación e capitania de la dicha isla e provincia e juzgado" (en A. ALTOLAGUIRRE y DUVALE, *Vasco Núñez de Balboa* [Madrid, 1914], apénd. 2, pág. 9). Ante ello es posible que Diego Colón tratara de sembrar la confusión en la Española y Cuba acerca de este segundo nombramiento, atribuyéndolo no al monarca, sino al tesorero Pasamonte en virtud de una muy dudosa comisión real, pues esta es la versión que en Indias recogió LAS CASAS, lib. 3, cap. 46 (II 589), aunque considerándola falsa y sin acertar cuál pudo ser su origen

El rey trata de salvaguardar a los gobernadores puestos por él frente a Colón. Por Cédula de 15 de mayo de 1509 dirigida a éste, confirma y manda guardar la Capitulación de Nicuesa y Ojeda (*CDIAO XXXVI* 282) y en la Instrucción al mismo escrita unos días antes, el 3 de mayo, en el

ñola y menoscabado el prestigio de Pedrarias, todas las nuevas provincias que se van creando no tienen dependencia alguna de

cap. 30 insiste en que Colón mantenga la Capitulación concedida a Ponce de León (*CDIAO XXXI 402*). Y aún más, por R. Céd. de 13 de septiembre de 1510 ordena a Colón no se entrometa en la isla de San Juan (*CDIU V 241*). Cuando meses más tarde, el 5 de mayo de 1511, el Consejo Real en su declaración en el pleito entre Diego Colón y la Corona falla que al primero corresponde "la gobernación y administración de la justicia... de la dicha Española, como de las otras islas que el almirante don Cristóbal Colón, su padre, descubrió en aquellos mares, y de aquellas islas que por su industria del dicho su padre se descubrieron" (*CDIU VII 43*), el rey planteará la cuestión, luego fuertemente debatida, de si fue o no don Cristóbal el primero que descubrió el Darién, y entre tanto mantiene su actuación en el mismo. Así en carta de 23 de febrero de 1512, contestando a una de Diego de 10 de septiembre anterior, aludiendo a lo ocurrido con Ojeda y Nicuesa, el rey opina que "es necesario proveer aquello de otra manera que fasta aquí, e para que aquello se provea mejor é mandado que los del Consejo declaren si la gobernación de la Tierra Firme pertenesce a Vos. Entretanto que aquello se declare por servicio mío, que deis todo el favor e ayuda e buen aderezo que pudiéredes a los qu'están e estobieren en la dicha Tierra Firme", aprobando el nombramiento interino de Núñez de Balboa como gobernador (*CDIAO XXXII 323-24*).

14. Al reorganizar el gobierno del Darién, hasta entonces desempeñado por Núñez de Balboa (nota 13), por R. Provisión de 27 de julio de 1513, el rey nombra a Pedrarias Dávila gobernador del mismo (*CDIAO XXXIX 271-79*), sin sujeción alguna al virrey de la Española. Ahora bien, al tener que premiar luego a Núñez de Balboa por su descubrimiento del Mar del Sur nombrándole gobernador de Panamá y Coiba, por R. Provisión de 23 de septiembre de 1514 (*CDIAO XXXVII 290*; *ALTOLAGUIRRE, Vasco Núñez*, 59-61), para evitar la coexistencia de dos gobernaciones autónomas, que tan mal resultado habían dado con las de Ojeda y Nicuesa, se ordena "esté debaxo y so la gobernación de Pedro Arias de Avila, nuestro lugartheniente general de la dicha Castilla de Oro". El alcance de esta supeditación lo precisa el rey en Cédula de igual fecha a Pedrarias (en *ALTOLAGUIRRE*, 61, núm. 26), "porque mi voluntad es que en esas partes todos los que en ella residieren os obedezcan y reconozcan como a nuestra persona, mandé poner en la Provisión [*antes citada*] de la dicha gobernación que sean y estén a vuestra obediencia e gobernación. Por ende, Yo vos mando y encargo que así en lo que tocare al dicho oficio como en todas las otras que el dicho Vasco Núñez a vos ocurriere, le trateis y favorezcais y mireis como a persona que tan bien nos ha servido... y pues él tiene tan buena habilidad y dispusición para servir y travajar las cosas de allá, como aveis visto, deveis dar toda libertad en las cosas de su gobernación, para

aquellos sino directamente del rey¹⁵. El número de las *provincias* aumenta considerablemente a medida que el descubrimiento y población de nuevas tierras, que prosigue ininterrumpidamente a lo largo del siglo XVI, va ampliando el horizonte geográfico. En 1532, cuando se comienza a pensar en la creación del virreinato de Nueva España, y el virreinato colombino está a punto de desaparecer, estas *provincias* son ya muchas¹⁶. Al frente de estas

que por venir a consultar las cosas con Vos no pierdan tiempo, no embarazante que Yo aya mandado poner en su Provisión que ha de ser debaxo de vuestra gobernación...". 'El desastroso fin de Núñez de Balboa, ejecutado por orden de Pedrarias, debió aconsejar desistir de esta subordinación de autoridades. Sobre lo anterior, GARCÍA-GALLO, *Los virreinos americanos*, 208-9.

15. En ninguna de las Capitulaciones que se dan a partir de 1511 (luego citadas en diferentes lugares) se contiene disposición alguna, ni siquiera cualquier alusión, sobre la dependencia de los gobernadores nombrados en ellas a cualquier otra autoridad que no sea el rey. Sólo en alguna de ellas se indica que se deberán rendir cuentas a los oficiales reales de Hacienda de la isla Española (v. gr., *CDIAO* XXII, 26, 98, etc.), pero ello se debe a que en la respectiva provincia no existen.

16. No todas las provincias que se crean en las Capitulaciones para población logran consolidarse, unas veces por no llegar a efectuarse las expediciones y otras porque éstas fracasan en su empeño, o aun habiendo llegado a constituirse no arraigan. La mayor parte de estas Capitulaciones hasta 1574 se recogen en un registro conservado en el Archivo de Indias, Indif. gen. 415, lib. 1. Estas y otras se han publicado formando serie en la *CDIAO* XXII, XXIII, XXX y XXXI y algunas aisladas en los tomos I, III, IV, X-XVI, XXXII, XXXVI, XXXVIII y XXXIX. Una relación de las mismas hasta 1557 puede verse en C. FERNÁNDEZ DURO, *La Armada española desde la unión de los reinos de Castilla y Aragón*, I (Madrid, 1895), 452-59. Entre las provincias o gobernaciones que no arraigan se encuentran las creadas para Ojeda y Pinzón en 1501 (nota 12), la de éste último en San Juan de Puerto Rico en 1505 (nota 13), la de Agramonte en Terranova en 1511, la de Ponce de León en la isla de Bimini y en Florida en 1513, la de Solís en el Río de la Plata en 1515, la de Magallanes en el Mar del Sur en 1516, las de Garay en 1521, Narváez en 1526 y Soto en 1537, las tres en la costa norteamericana del golfo de Méjico, la de Vázquez Ayllón en Florida en 1523, la de Esteban Gómez en la costa atlántica de Norteamérica en 1523, la de Bermudas en 1527, la de Alcazaba al sur de la América meridional en 1524, la de Sancho de Hoz al sur del estrecho de Magallanes en 1539, etc.

Las provincias que llegan a consolidarse, aunque a veces no sin difi-

provincias ya no se encuentra un virrey gobernador omnipotente, sino una autoridad de mucha menor categoría: un *gobernador*, cargo que en Castilla estaba asimilado al de *corregidor*¹⁷, o un *adelantado*¹⁸. Las *provincias* o *gobernaciones*, como también se

cultades y cambios en su demarcación, son las siguientes. La inicial de la época colombina de las Islas y tierra firme del mar Océano, aunque reducida a la isla Española. Las provincias de Urabá y Veragua, a cargo de Ojeda y Nicuesa respectivamente, creadas en 1508, desaparecen con éstos en 1511, pero unidas las dos en su parte occidental en esta fecha con el nombre de Castilla del Oro o Tierra Firme bajo Vasco Núñez de Balboa, se consolidan desde 1513 en Pedrarias Dávila; en cambio, la de Panamá y Coiba creada en 1514 para Balboa no llega a ser realidad y es absorbida por la de Tierra Firme o Panamá. La de Cuba, bajo la dependencia de los Colón de 1509 a 1535 y luego directamente de la Corona, llega a consolidarse. La provincia de Yucatán y Cozumel creada en 1518 para Diego Velázquez no se establece de momento porque la expedición que ha de poblarla dirigida por Hernán Cortés crea en cambio la de la Nueva España. En América Central se crean las provincias de Honduras en 1525, Yucatán en 1526, Guatemala y Nicaragua en 1527 y Veragua en 1534. Al norte de la Nueva España se crea en 1531 la de la Nueva Galicia. Y la de Florida en 1537. En la parte norte de Sudamérica se crean las provincias de Margarita en 1525, Santa Marta en 1525 (en lo que había sido parte oriental de la gobernación de Ojeda de 1508), Venezuela en 1528, y Cartagena en 1532 (en la parte occidental de la citada gobernación de Ojeda). En la parte occidental de Sudamérica se crean las provincias de Nueva Castilla o Perú en 1529, Nueva Toledo en 1534 (incorporada a la anterior en 1542), Santa Fe de Bogotá en 1538, Popayán en 1540, Nueva Extremadura o Chile (de hecho en 1541 y oficialmente en 1548). Y por la parte atlántica se crea la provincia de Nueva Andalucía o del Río de la Plata en 1534. En SCHAFER, *Cons. Indias*, II apéndices pueden verse las listas de gobernadores de estas provincias.

17. Véanse las Ordenanzas de asistentes, gobernadores y corregidores de 1500, en A. MURO OREJÓN, *Los capítulos de corregidores de 1500*, edic. facsímil del incunable de la Biblioteca Colombina de Sevilla. Estudio y notas (Sevilla, 1963); en el *Libro en que están compiladas algunas Bulas de nuestro muy Santo Padre... e todas las Pragmáticas, que están fechas para la buena gobernación del Reino*, imprimido a costa de Johan RAMÍREZ (Alcalá de Henares, 1503; hay edic. posteriores), fols. 108-18; y en la *Recopil de Castilla*, 3, 6.—También en el *Cedulario indiano* recopilado por Diego de ENCINAS, III (Madrid, 1596), 1-28 se recogen en un mismo cuaderno las disposiciones referentes a corregidores y gobernadores.

18. Se nombra simplemente *adelantados* a Ponce de León en la isla de Bimini en 1512 (*CDIAO* XXII 30), a Diego Velázquez en las islas que

las llama, constituyen durante el primer tercio del siglo XVI las circunscripciones básicas del gobierno territorial de las Indias¹⁹. Independientemente del cargo de gobernador, las mismas personas que obtienen éste, a efectos de poder reclutar gentes para la conquista y sumisión de la provincia y ostentar el mando militar, reciben al mismo tiempo el cargo de *capitán* o en ocasiones el de *capitán general*²⁰.

5. Sin relación alguna con el establecimiento de las provincias, que afecta al gobierno de los territorios —y en la medida en que *regimiento* y *justicia* no se distinguen aún netamente, también a lo judicial en los mismos²¹—, se encuentran las *Audiencias*. Son éstas en España, en los momentos en que se inicia la población de América, los tribunales superiores de justicia, con competencia exclusiva en pleitos civiles y causas criminales. En el primer año de la colonización indiana las apelaciones de los jueces ordinarios del Nuevo Mundo han tenido que hacerse ante la R. Chancillería de Valladolid, único tribunal superior entonces existente, y desde 1494 a la nueva *Audiencia* que entonces se crea en Ciudad Real y en 1505 se traslada a Granada. Evidentemente, la dificultad y encarecimiento de los pleitos que representa el tenerlos que seguir en la Península, supone grave perjuicio para la administración de justicia. Por ello, ya en 1503 se le pide a Nicolás de Ovando que informe sobre la conveniencia de que las apelaciones se vean ante él —que es el gobernador de la Española— y un letrado²², aunque

descubra en 1518 (*CDIAO* XXII 40), a Rodrigo de Bastidas en Santa Marta en 1524 (*CDIAO* XXII 100) y a Fernando Camelo en las Bermudas en 1527 (*CDIAO* XXII 249). Sobre este cargo véanse los estudios de GARCÍA-GALLO citados en la nota 9.

19. SCHÄFER, *Cons Indias* II 158 destaca con acierto este carácter de “las provincias como primaria unidad administrativa del sistema colonial, aunque más tarde en la “jerarquía” ocuparon sólo el tercer grado detrás de los virreinos y de los distritos de las Audiencias”.

20. Véase luego nota 27

21. Véase sobre esto A. GARCÍA-GALLO, *La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna*, en *II Symposium de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares 1969 (en prensa).

22. Instrucción secreta a Juan de Ovando de 1503 (*CDIAO* XXXI 175).

nada se hace puesto que en 1511 se insiste en que las apelaciones se hagan en primer lugar ante el gobernador o sus tenientes y sólo en segundo grado ante el rey y sus Audiencias²³. Sin embargo, en este mismo año se nombran tres *juces de apelación* que actúan como *Audiencia* en Santo Domingo, en la isla Española, para las causas de todas las Indias²⁴. En contraste con la pluralidad de *provincias* o *gobernaciones* que empiezan a proliferar, durante casi dos decenios se mantiene una única *Audiencia* en el Nuevo Mundo. A medida que se prosigue la población de las Indias, crece la población española y se aumentan allá las distancias que la separan de Santo Domingo, se van creando nuevas Audiencias: en Méjico (1530), en Panamá (1535), en los Confines de Guatemala (1542, fijada en 1570 en Santiago de Guatemala), en Lima (1542), en Nueva Galicia y en el Nuevo Reino de Granada (1548), en Charcas (1549) y en Filipinas (1583)²⁵. Esta creación de Audiencias, que mira a hacer más accesible la suprema justicia y dar estabilidad a las comunidades españolas que se van formando, se lleva a cabo con independencia de la creación y organización de nuevas provincias. Estas se establecen en razón de la colonización y el gobierno, aquellas de la administración de justicia y tramitación de los pleitos y causas criminales.

Así como la justicia la realizan principalmente las Audiencias juzgando pleitos civiles y causas criminales, los *alguaciles* o *justicias mayores* la realizan ejecutándola²⁶.

23. Resolución del Consejo de Indias en 1511 (R. ACADEMIA DE LA HISTORIA. *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de Ultramar*, 2.ª serie [Madrid, 1885-1932; citada en adelante CDU] VII 42).

24. La R. Provisión de 5 de octubre de 1511, en *CDIAO* XI 546-54 y *Colección de documentos inéditos para la Historia de España*, II, 285 y ss.

25. Sobre el origen de las Audiencias, SCHÄFER, *Cons. Indias*, II, 66 y ss.

26. *Partidas* 2, 9, 20 "Alguazil llaman en arávigo aquel que ha de prender e de justiciar los omes en la corte del rey, por su mandado o de los juezes que judgan los pleytos: mas los latinos llámanle justicia, que es nome que conviene assaz al que tal oficio tiene, porque deve ser muy derecho en la complir".—Véase en *Ord. Montalvo* 2, 14 y *Rec. Castilla* 4, 23 la legislación vigente.

6. También, por exigencias de la conquista y sumisión del territorio pero con independencia del gobierno del mismo, se va desarrollando un sistema militar. Ciertamente ya en los primeros tiempos para someter y poblar una provincia hace falta otorgar a quien ha de hacerlo, el cargo de *capitán* o de *capitán a guerra* con el mando militar en ella²⁷. Luego, la conquista de la Nueva España —donde se libran batallas campales con los indios—, la del Perú —donde hay que enfrentarse con el poderoso imperio incaico—, la de Chile —donde la guerra de Arauco ofrece excepcionales dificultades—, y aun en ocasiones, al margen de ello, las luchas entre españoles, especialmente sangrientas en el Perú, y más tarde la defensa contra las incursiones de los piratas y de algunos Estados, obligan a organizar la acción militar y en su caso a designar un *capitán general* que la encauce y dirija, a veces en un ámbito que excede del de una y aun varias provincias²⁸.

7. Al margen de todo ello, tanto en la época colombina como en los siglos siguientes, el manejo de los asuntos de Hacienda queda a cargo de los *oficiales reales de Hacienda*, que dependen directa y exclusivamente del rey²⁹.

8. Gobierno, justicia, guerra y hacienda constituyen cuatro tipos de asuntos o negocios claramente diferenciados que se dan en cualquiera de las regiones o territorios y que exigen, cada uno de ellos, tratamiento y organización diferentes. Si en una cierta medida los *corregidores* en Castilla se habían ocupado de mantener el orden, administrar justicia y emplear la fuerza armada en su provincia, y lo mismo pueden hacer los *gobernadores* de Indias en las suyas, es indudable que unos y otros no son competentes para juzgar en

27. *Capitanes* se nombra a Nicúesa y Ojeda en 1508, al Capítular la sumisión de ciertas tierras (CDIAO XXII 24-25) y al Lcdo Villalobos en la isla de la Margarita en 1525 (CDIAO XXII 119-20). En las Ordenanzas de descubrimientos de 1526 al descubridor se le llama siempre *capitán* (CDIAO I 453-55: *Cedul. Encinas* IV 222-26).

28. En las capitulaciones para descubrimiento y población la acción militar se prevé en una sola provincia, pero a partir de la conquista de la Nueva España aquella se extiende sobre un territorio más amplio.

29. I. SÁNCHEZ BELLA. *La organización financiera de las Indias*, siglo XVI (Sevilla, 1968).

los casos de apelación al supremo tribunal del rey o en la ejecución de la justicia que corresponde a éste —propia de los *alguaciles mayores* o *justicias mayores*—; ni para dirigir una acción militar de cierta envergadura. Por otra parte, ni la suprema justicia necesita ser administrada por un órgano que radique en cada provincia —al comenzar el siglo xvi en toda la Corona de Castilla había sólo dos *Audiencias*—, ni la alta dirección militar puede siempre reducirse a una sola provincia. Por ello, las circunscripciones gubernativas o fiscales, los distritos de las Audiencias y los de las capitanías generales no coinciden necesariamente, pues su delimitación responde a necesidades distintas. Que los distritos de las Audiencias o Capitanías generales coincidan con una o varias Gobernaciones y los límites de aquellos coincidan en su caso con las de éstas, no quiere decir que estas últimas hayan de considerarse como circunscripciones subordinadas de aquellos; son, sencillamente, divisiones de distinto carácter, como hoy lo son en España la provincial, judicial, militar, universitaria, etc. En las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571 esto aparece con toda claridad³⁰. Que al trazar los límites extremos de cada una de ellas se haya procu-

30. *Ordenanzas reales del Consejo de Indias* (Madrid, 1585; reprod. fac-símil en *Anuario de Estudios Americanos* 14 [1954] 361-423) cap. 4: "Y porque tantas y tan grandes tierras, islas y provincias se puedan con mas claridad e distensión perceber y entender de los que tuvieren cargo de gobernarlas, mandamos a los del nuestro Consejo de Indias que siempre tengan cuydado de dividir y partir todo el Estado de las Indias, descubierto y que por tiempo se descubriere, para lo temporal, en virreynos, provincias de Audiencias y Chancillerías reales, y provincias de offiziales de la Hazienda real, adelantamientos, governaciones, alcaldías mayores, corregimientos, alcaldías ordinarias y de hermandad, concejos de españoles y de indios; y para lo espiritual, en arçobispados y obispados sufraganos, abbadías, arciprestadgos, parrochias y dezmerías, provincias de las Ordenes y Religiones. Teniendo siempre intento a que la división para lo temporal se vaya conformando y correspondiendo, quanto se sufiere, a lo espiritual los arçobispados y provincias de las Religiones con los distritos de las Audiencias, los obispados con las governaciones y alcaldías mayores, y los arciprestadgos con los corregimientos, y los curados con las alcaldías ordinarias."

rado, aunque no siempre conseguido³¹, que coincidan los de unas y otras responde tan sólo, como ocurrió en la época romana o en la actual, a la conveniencia de someter en todo unos mismos territorios y habitantes a una misma serie de autoridades, haciéndolas gravitar en una misma dirección; lo dicen claramente las citadas Ordenanzas del Consejo³².

9. Al margen de estas circunscripciones gubernativas, fiscales, judiciales y militares surgen otras distintas, de carácter esencialmente político: los virreinos. La existencia del virreinato de Colón no parece haber pesado en la creación de los posteriores. La creación de aquél fue una exigencia de Cristóbal Colón, a la que los Reyes Católicos tardaron en acceder y cuya continuidad, bajo los descendientes del Almirante, Fernando el Católico y Carlos V se esforzaron por dificultar, hasta conseguir el último su desaparición³³. La *lugartenencia general* del rey —equivalente al virreinato— otorgada en 1513 a Pedrarias Dávila en el Darién, de corta duración, tiene ya un carácter muy distinto, no sólo por su mucha menor extensión —reducida a sólo una región— sino también porque bajo su alta dirección quedan dos gobernaciones, la propia y la de Vasco Núñez de Balboa —que en lo ordinario actúan independientemente— y porque las atribuciones de este lugarteniente general son mucho más reducidas que las del antiguo virrey gobernador Colón³⁴.

El virreinato nace no tanto con el fin de agrupar y coordinar varias provincias bajo un mismo poder, como de afirmar la plena autoridad del rey en un territorio determinado. Esto se aprecia claramente en la creación del virreinato de Nueva España. Desde

31. La gobernación o provincia de Popayán, v. gr., en lo judicial en parte se integra en el distrito de la Audiencia de Santa Fe y en parte en el de la de Quito. LÓPEZ DE VELASCO, *Geografía*, 407.

32. Véase el final de la nota 30.

33. Un resumen sobre las incidencias de ello en C. H. HARING, *El origen del gobierno real en las Indias españolas*, en *Boletín del Instituto de Investigaciones históricas* de Buenos Aires, 3 (1924-1925), 297-356.

34. Véase sobre esto la nota 14 y GARCÍA-GALLO, *Los virreinos americanos*, citados en la nota 9.—También SCHÄFER, *Cons. Indias*, II, 3 destaca el nuevo carácter de los virreinos posteriores.

agosto de 1529 el Consejo de Indias estudia la nueva organización que ha de darse a ésta, de lo que conviene haga el *reformador* que se envíe a ella, etc.; pero sólo en 1534 se le da a éste el título de *virrey*³⁵. Este título, como dice Carlos V en la Provisión en que se nombra a D. Antonio de Mendoza, se le otorga por “ser conplidero a nuestro servicio, bien y noblecimiento de la provincia de la Nueva España y provincias della”³⁶. La amplitud y desarrollada organización política indígena de la Nueva España, que contrasta con la elemental de los cacicazgos hasta entonces encontrados en otras partes, y que hace se la vea como un auténtico Imperio³⁷, ha debido sin duda contribuir a considerarla como un *Reino* y no mera provincia, y en consecuencia, como ocurre en España, a dar el rango de *virrey* y no de mero *adelantado*³⁸ al representante del monarca en ella. Por la misma razón se designará luego como *virrey* al re-

35. Sobre esto. SCHÄFER. *Cons. Indias* II 5-10.

36. Publica la R. Provisión C. PÉREZ BUSTAMANTE, *Los origenes del gobierno virreinal en las Indias españolas. D. Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España, 1535-1550* (Santiago, 1928), apénd. 2, páginas 143-44.

37. Hernán CORTÉS, *Segunda Carta de relación a Carlos V* (en *Biblioteca de Autores Españoles*, XII [Madrid, 1931], 12): “Porque he deseado que Vuestra Alteza supiese las cosas desta tierra, que son tantas y tales que, como ya en la otra relación escribí, se puede intitular de nuevo Emperador della, y con título y no menos mérito que el de Alemania...”. Esta misma impresión late a lo largo de las distintas Cartas.

38. *Partidas* 2, 1, 13. “Vicarios llaman aquellos oficiales que fincan por adelantados en lugar de los emperadores e de los reyes e de los grandes señores, en las provincias e en los condados e en las grandes villas, quando ellos non pueden y ser personalmente. E estos oficiales deven usar de aquel poderío que los señores han, que los dexan en sus lugares: fueras ende en aquello que les ellos defendiessen señaladamente que non usassen”. En España a este vicario del rey cuando reside en un Reino —Mallorca, Valencia, Nápoles, Navarra, etc.— se le da el título de *virrey*, pero cuando se establece en un territorio que no tiene el rango de Reino —el Principado de Cataluña— se le da el título de *lugarteniente general*, sin perjuicio que de hecho se le llame, incluso oficialmente, *virrey*. En la respuesta que en 1524 Diego Colón da al fiscal del Consejo, en relación con los pleitos colombinos (CDIII VIII 380) dice: “Se ve por esperiencia que en los Reynos do no puede estar la persona real se provee de virreyes que suplen sus veces, y seyendo así necesario, en las Indias no se pudo ni puede mejor proveer que al que de justicia le pertenece” [Colón].

presentante del rey en el Imperio de los incas³⁹. Pero únicamente en estas provincias que se consideran como *Reinos*, y no en las restantes. En el primer momento no se piensa en establecer una gran circunscripción que abarque diversas provincias, sino sólo un órgano de gobierno al frente de un *Reino* que ya existía en el mundo indígena y que se componía de diversas provincias⁴⁰. Se habla, al indicar la extensión de tales Reinos, únicamente de las *provincias* de la Nueva España o *provincias o reinos del Perú*, en la extensión estricta que entonces tienen, sin aludir en ningún caso a un propósito de integrar en los respectivos virreinos otras provincias. En la Instrucción que en 1536 se da a Antonio de Mendoza, aunque incidentalmente, al aludir a "las otras provincias de esa Nueva España", sólo se mencionan Guatemala, Nueva Galicia y Pánuco⁴¹. Y nada se dice en la dada en 1555 para el primer virrey del Perú⁴².

10. Reina en el siglo XVI una cierta imprecisión en el conocimiento del Nuevo Mundo, que lleva a veces a designar grandes partes de él con el nombre de alguna de las regiones más destacadas del mismo; como *Perú* se designa a veces toda América del sur o como *Nueva España* toda la central y del norte⁴³. En esta confusión ha incurrido, en cierta medida, Juan López de Velasco, oficial del Consejo de Indias, especializado y competente en el

39. En las *Leyes nuevas de 1542*, cap. 10 (ed. A. MUÑOZ OREJÓN, *Las Leyes nuevas de 1512-1513* [Sevilla, 1961], 8 y fol. 4 del texto impreso) se destaca este carácter "Item, ordenamos y mandamos que en las provincias o reynos del Perú resida un visorrey .".

40. Que en la realidad las provincias o territorios que se suponen integrados en un Reino hayan estado o no efectivamente sujetos a la autoridad de Moctezuma o Atahualpa, no hace al caso. Para Cortés, según se ve en sus Cartas de relación (nota 37) las provincias indígenas que conquista personalmente o por sus capitanes forman todas un complejo político. Y lo mismo ocurre para Pizarro con todos los territorios que habían estado sometidos a los incas.

41. Publicada en *CDIAO* XXIII 454-67; la cita, en el cap. 11, pág. 461.

42. Véase en *CDIAO* XXIII 549-62.

43. Véanse los testimonios recogidos por MENÉNDEZ PIDAL, *Imagen del Mundo*, 87, 91 y 105 acerca de la diversa acepción con que se habla de Nueva España y del Perú por los contemporáneos.

manejo de los papeles burocráticos y de la legislación indiana, transformado, en recompensa de ello, en cosmógrafo-cronista⁴⁴, y el esquema claro que ha trazado de la geografía del Nuevo Mundo⁴⁵ ha sido aceptado por los propios miembros del Consejo de Indias que lo han convertido en esquema administrativo.

El resultado de esto ha sido formar un cuadro del gobierno de las Indias que en su aparente simplicidad encierra enorme complejidad y falta de unidad y uniformidad; configurar unos tipos de virreyes, capitanes generales, gobernadores o presidentes, que en cada momento y en cada lugar tienen competencias y atribuciones distintas. Lo que en algunos estudiosos modernos da lugar a la máxima desorientación y a descripciones caprichosas y falsas de tales funcionarios o instituciones.

III. LAS INSTITUCIONES DE AMBITO TERRITORIAL

11. Las Indias españolas en el siglo XVI no se dividen en dos virreynatos, éstos en Audiencias y éstas en gobernaciones o capita-

44 Sobre la actuación burocrática de Juan López de Velasco, M. JIMÉNEZ DE LA ESPADA, en MINISTERIO DE FOMENTO, *Relaciones geográficas de Indias. Perú*, I (Madrid, 1881), LXX-IV.—J. DE LA PEÑA CÁMARA, *La Copulata de leyes de Indias y las Ordenanzas ovaundinas*, en la *Revista de Indias*, II-6 (1941), 121-146, en especial 122-32.—J. MANZANO MANZANO, *Historia de las recopilaciones de Indias I* (Madrid, 1950), 47-58, 118-21, 133 nota 50.

45. Describiendo LÓPEZ DE VELASCO, *Geografía* (citada en la nota 4) el gobierno de las Indias, dice que "tiene el Consejo Real de las Indias, que reside acerca del Rey, la suprema jurisdicción y gobierno temporal, y gran parte de lo espiritual, en todos aquellos estados, en los cuales hay dos reinos, nueve audiencias y chancillerías reales, veinte y nueve o treinta gobernaciones con título de S. M., veinte y cuatro asientos de oficiales reales y cajas reales y tres casas de moneda" (pág. 2). Luego de describir la geografía del país, al referirse a la forma de gobierno de los españoles (págs. 40-42), atento a los rasgos de aquella, extiende el virreinato de la Nueva España a todas las Indias del norte (a partir del istmo de Panamá) y el del Perú a las del mediodía, y continua describiendo las Audiencias que hay en cada virreinato, en el distrito de cada Audiencia las gobernaciones y en el de éstas los pueblos españoles e indios. Ciertamente, López de Velasco, buen conocedor de la organización indiana, cuida en cada caso de advertir qué autoridades actúan en cada lugar (págs. 40-42 en general, y luego al tratar de cada uno); pero la impresión que se saca es que se trata de una serie de subdivisiones administrativas escalonadas y jerarquizadas.

nias generales. En lo tocante al gobierno se dividen en *provincias* regidas por *gobernadores*. En lo que se refiere a lo judicial, en *Audiencias* o *distritos* de éstas. En lo militar, en su caso, en *capitanías generales*. Unas divisiones y otras son completamente independientes y nada tienen que ver entre sí. En un momento posterior, en 1534 en la América septentrional y en 1542 en la meridional, ha aparecido y se ha superpuesto a las anteriores, pero únicamente en algunas provincias —las de la Nueva España y las del Perú—, con carácter esencialmente político, la institución del *virreinato*; las restantes provincias continúan viviendo al margen de éste⁴⁶. Sólo en el plan de organización de las Indias que bosqueja Ovando desde 1568⁴⁷ el esquema de aquella cambia. Los *virreinos* como esfera de acción de la autoridad de los virreyes tienden a ser ampliados más allá de los Reinos con que hasta entonces se habían identificado, abarcando provincias antes no incluidas en ellos. La nueva concepción político administrativa, aunque no expuesta abiertamente, trasciende a las Ordenanzas de nuevos descubrimientos y poblaciones de 1573 —obra indudable de Ovando⁴⁸— donde la autoridad superior del virrey se extiende “por cercanía” a todas las provincias a donde puede hacer llegar su actuación, aunque se hallen distantes y tengan su propio go-

46. Las nuevas provincias que se crean, o a las que se da nuevo gobernador, mediante Capitulaciones para población, no quedan subordinadas a la autoridad de un virrey; al menos dichas Capitulaciones no dicen nada sobre ello y confieren los cargos como las de fecha anterior. Así, al norte de Panamá, la Capitulación dada a Hernando de Soto para las Palmas en 1537 (*CDIAO* XXII 53), la de Socarrás para la isla de San Bernardo en 1537 (*CDIAO* XXII 546-72), la de Contreras para las islas de Nicaragua en 1537 (*CDIAO* XXII 515-34), la de Gutiérrez para Veragua en 1540 (*CDIAO* XXIII 74-97), la de Menéndez Avilés para la Florida en 1565 (*CDIAO* XXIII 242-58). Lo mismo ocurre con las provincias situadas al sur de Panamá, en las Capitulaciones para poblar en el Amazonas de Orellana en 1544 (*CDIAO* XXIII 98-110) y de Vargas en 1549 (*CDIAO* XXIII 132-44) o en el Río de la Plata de Sanabria en 1547 (*CDIAO* XXIII 118-31), de Rasquín en 1557 (*CDIAO* XXIII 273-89) y de Ortiz de Zárate en 1564 (*CDIAO* XXIII 148-65).

47. Véase sobre ello MANZANO, *Hist recop.*, I, 83 y ss.

48. MANZANO, *Hist Recop. Indias*, I, 229-30.

bernador⁴⁹. Sin embargo, esta nueva concepción político administrativa no triunfa plenamente de momento: los gobernadores continúan nombrándose como antes⁵⁰ y todavía a fines del siglo XVI

49. En las Ordenanzas para nuevos descubrimientos y poblaciones de 1573 (en *Cedul. de Encinas* IV 232-46; también, con fecha equivocada de 1563 y defectuosa transcripción, en *CDIAO* VIII 484-537 y XVI 142-87) se especifican, según la amplitud de lo que ha de poblarse (cap. 53-55), la categoría de la provincia y los cargos que han de concederse al poblador. El cap. 87 determina que el título de *adelantado* sólo podrá concederse para "las provincias que no confinan con distrito de provincia de Virrey o Audiencia real, de donde cómodamente se pueda gobernar y hazer el descubrimiento" (reproducido en *Recop. Indias* 4, 3, 25); de donde resulta que las restantes habrán de hacerse con otro título, que no puede ser otro que el de alcalde mayor o corregidor (c. 53-55). El título de *adelantado, gobernador y capitán general* supone para quien lo recibe, según el cap. 69 (*Recop. Indias* 4, 3, 15), que "él y su hijo o heredero sucesor, en la gobernación y jurisdicción sean inmediatos al Consejo de Indias, de manera que ninguno de los Virreyes y Audiencias comarcanas se puedan entremeter en el distrito de su provincia, de oficio ni a pedimento de parte ni por vía de apelación, ni proveer jueces de comisión." En cambio, las provincias que confinen o estén incluidas en las de Virrey o Audiencia, la población ha de capitularse con título de alcalde mayor o corregidor, que según el cap. 88 (*Recop. Indias* 4, 5, 6), "han de estar subordinados en lo que toca a gobernación al Virrey o Audiencia en cuyo distrito estuviere incluso o con cuyo distrito confinare, y en lo que toca a jurisdicción, que por vía de apelación y querella se ha de tener recurso al Audiencia, como se tiene de los otros alcaldes mayores y corregidores. ". Pero la diferencia de población de adelantado, de alcalde mayor o de corregidor no afecta sólo a la subordinación, sino también a la amplitud de lo fundado: la de adelantado supone fundar tres ciudades y una provincia de lugares sufragáneos, la de alcalde mayor una ciudad diocesana y dos sufragáneas y la de corregidor una ciudad sufragánea y los lugares sujetos a ella (caps. 53-55; *Recop. Indias* 4, 3, 8).

50. En las Capitulaciones con Artieda para la población de Costa Rica y Nicaragua en 1573 (*CDIAO* XXIII 171-89) y con Villoria para el Darien en 1574 (*CDIAO* XXIII 224-41), regiones todas confinantes o incluidas en distritos de Audiencias, no se les da el título de alcalde mayor o corregidor —como correspondería según las Ordenanzas de 1573 (nota 49)— sino el de *gobernador y capitán general* (aunque no el de adelantado), no especificándose nada respecto a sus relaciones con el virrey. En cambio, en la Capitulación con Maraver de Silva para la población de Omagua o Nueva Extremadura (*CDIAO* XXIII 221), alejada de la sede del virrey o Audiencia, aunque tampoco se le da el título de adelantado y sí sólo los de *gobernador y capitán general* —como a Artieda y Villoria— se inserta un capítulo que

en la práctica administrativa del Consejo de Indias no existe conciencia clara de que el Nuevo Mundo se divida en dos virreinos, éstos en Audiencias y éstas en gobernaciones⁵¹, ni tampoco se ha logrado atribuir a los virreyes un campo de competencia claro ni funciones precisas fuera de la provincia en que son gobernadores; a esto sólo se llega lentamente, distinguiendo el “superior gobierno” del “gobierno” ordinario (véase luego núm. 28).

El cuadro institucional que de esto resulta puede considerarse desde diversos puntos de vista. En primer lugar atendiendo a los gobernantes, que es como lo hacen las compilaciones legales⁵² y por lo común han procedido los estudiosos. En este sentido, el *virrey* se encuentra al frente de un *Reino* y sus provincias; de un antiguo *Reino* indígena (o lo que como tal se considera) en

reproduce el 69 de las Ordenanzas de 1573 (véase n.º 49) sobre la exención de la autoridad virreinal.

51. En las Ordenanzas del Consejo de Indias (véase nota 30) al enumerar las distintas clases de provincias seculares y eclesíásticas nada se dice de que unas estén subordinadas a otras. Y en la relación de las Audiencias, gobernaciones, corregimientos, alcaldías mayores, alguacilazgos, oficios de Hacienda, arzobispados y obispados en que interviene el Consejo de Indias a fines del siglo XVI (en *Ced. Encinas* I 25-31), los mismos se enumeran sin aludir a agrupación o subordinación de ningún género. Pero más tarde el esquema de López de Velasco es adoptado por Antonio de HERRERA, cronista mayor de las Indias, en su *Descripción de las Indias Occidentales* (1601) y el redactor de la ley recogida en *Recop Indias* 5, 2, 1.

52. En el índice de materias de los registros del Consejo, hoy conocido como *Copilata de leyes de Indias* (publicado en *CDU* XX-XXV), en el lib. 2 “de la gobernación temporal”, se trata por separado “del gobierno y de las personas que le han de tener” (tít. 2), “de los virreyes y gobernadores” (tít. 3); en el lib. 5 “de la justicia”, de las Audiencias (tít. 2 y 3), de los alguaciles mayores y menores (tít. 9); en el lib. 6, de los oficiales reales de Hacienda (tít. 1). En el proyecto de Recopilación de Alonso de Zorita (véase el índice en MANZANO, *Hist. Recop.* I, 388-93), en el lib. 2, de las Audiencias (tít. 3); en el 3, de los virreyes y capitanes generales (tít. 1), asistentes, gobernadores, corregidores y otras justicias (tít. 2); y en el 6 de los oficiales de hacienda (tít. 1). En el *Cedulario de Encinas*, en el libro 2, de las Audiencias; en el 3, por separado, de los corregidores y gobernadores, de los alguaciles de las Audiencias, de los oficiales de Hacienda; en el 4, de lo referente a guerra. Lo mismo ocurre en los proyectos de recopilación y en la de 1680 véanse los índices en MANZANO, *Hist. Recop.*, II (Madrid, 1956), 411-46.

un principio, aunque más tarde se extiende su acción en alguna medida a otras provincias distintas⁵³, con lo que se constituye un *Virreinato* con límites más amplios que los del antiguo *Reino* que le da nombre. El *gobernador* actúa en una *provincia*. La *Audiencia* actúa en un principio sobre todo el Nuevo Mundo —así, la de Santo Domingo hasta 1528— y luego, al crearse otras nuevas, sobre un conjunto de provincias, más o menos numerosas —v. gr., toda América del sur, salvo Venezuela y Guayana, la de Lima desde 1543 a 1548— o incluso una sola provincia —Chile, la de Concepción de 1563 a 1573—; la creación de una nueva Audiencia supone la segregación de varias provincias del distrito de otra. El *capitán general* actúa en un ámbito geográfico que lo mismo abarca varias provincias que una sola.

Si en lugar de atender al espacio en que actúan las distintas autoridades consideramos el cuadro administrativo de un territorio cualquiera en un momento dado —como, con visión geográfica, hace López de Velasco⁵⁴—, el panorama es otro. Ese territorio constituye una *provincia* regida por un *gobernador*, que en lo judicial se integra, por lo general con otras, en el distrito de una *Audiencia* (donde actúa ésta directamente o a través de un *alguacil* o *justicia mayor*) y está bajo el mando militar de un *capitán general* y el político de un *virrey*. Ahora bien, si para exponer el cuadro de conjunto de las Indias se procede con un cierto orden,

53 La justificación que en 1571 da una R. Cédula del poder del virrey del Perú en Tierra Firme (nota 72) sólo puede explicarse teniendo en cuenta que hasta esa fecha el virrey no había ejercido poder en ella. Lo imperante de la acción del virrey en los territorios que en cierto momento se consideran incorporados en el virreinato es evidente. Así, p. ej., al describir el distrito de la Audiencia de Santo Domingo, LÓPEZ DE VELASCO, *Geografía*, 40-41 destaca que en él tiene “el virrey de la Nueva España el cuidado general de avisar del estado y quietud de la tierra, y proveer en caso de rebelión y guerra”; y “por cercanía, para las cosas que se le remiten, el adelantamiento de la Florida”. El del Perú, “como por cercanía, la gobernación del Río de la Plata de las necesidades de guerra que se ofrecen, y en lo que del Consejo se le remite”; y en el distrito de la Nueva Granada, “el virrey no tiene cosa que proveer tocante al gobierno”.

54 En su *Geografía* citada en la nota 4

presentando los distritos de mayor a menor —como hace López de Velasco—, se llega insensiblemente a tratar de los virreinos, en cada uno de los distritos de las Audiencias que hay en él, en cada uno de éstos de sus provincias, y en cada una de ellas de sus ciudades y lugares; de donde el lector saca la impresión de que se trata de divisiones y subdivisiones jerarquizadas.

El esquema anterior, en su doble panorámica de autoridades y régimen de los territorios, es plenamente válido durante el siglo XVI y los siguientes.

12. Ahora bien, la política de los reyes españoles, aunque otra cosa digan muchos historiadores, trata de evitar roces y recelos entre las distintas autoridades que intervienen en un mismo territorio, y esto lo consigue de una forma muy simple: acumulando frecuentemente en una misma persona los distintos cargos de gobierno, justicia y guerra, y en su caso de política⁵⁵. Únicamente los negocios de hacienda se mantienen siempre fuera de cualquier posible acumulación.

13. Como consecuencia de esta política de acumulación de cargos, en cada Reino o virreinato a la persona que recibe el oficio de *virrey*, no al oficio mismo, se le nombra al mismo tiempo, pero en despacho diferente, *gobernador* en la misma provincia en que reside (a veces también en otras), *presidente de la Audiencia* que radica en la misma, y *capitán general* en el distrito cuya cabecera se halla en la misma provincia⁵⁶. Pero no se le nombra

55. Hacia 1512, Pedro de Córdoba, viceprovincial de los dominicos, escribe al rey (*CDIAO* XI 22-24) criticando el envío de tres jueces de apelación a la Española y recomendando al monarca que no haya allá tantas "cabezas", pues sólo debe haber una; comenta que andaban mejor las cosas cuando gobernada únicamente Diego Colón.

56. A la pluralidad de cargos del virrey se alude en 1558 al nombrar al Marqués de Cañete virrey, gobernador y capitán general del Perú y ordenarse a los habitantes "os dexen y consentan libremente usar y exercer los dichos *oficios*", y se le da poder "para usar y exercer los *dichos oficios todos*" y se advierte que con el nombramiento se le da la posesión, por lo que "os recibimos y avemos por recibido a los dichos oficios y al uso y ejercicio dellos, y os damos poder y facultad para los usar y exercer, caso

gobernador de otras provincias, ni presidente de las otras Audiencias que acaso pueda haber en su virreinato, ni tiene mando militar en los lugares donde hay otro capitán general⁵⁷. La persona que recibe el título de virrey ejerce a un tiempo el *poder general* inherente a éste, y los poderes particulares que le permiten atender a las funciones de gobierno —donde las tiene— propias de los gobernadores (los poderes ordinarios de éstos), actuar en lo judicial como presidente de Audiencia (aunque sin intervenir en los fallos por no ser letrado⁵⁸) y en lo militar proceder como cualquier capitán general. Todo está claro cuando en la actuación de un virrey se distingue el distinto modo de hacerlo según lo haga ejerciendo uno u otro cargo⁵⁹. Nace, en cambio, la confusión cuando toda actuación del supremo gobernante los cronistas o historiadores la refieren “al Virrey” —es decir, la persona—, porque entonces se le ve con muy distintas atribuciones en unas u otras partes de su virreinato. La costumbre de la época de aludir a los gobernantes no por su nombre o apellidos, sino por el más importante de sus títulos o cargos —el Almirante, el Adelantado, el Virrey, etc— contribuye a aumentar la confusión al darse la impresión de que cualquiera de sus actuaciones responde al citado cargo.

14 Similar acumulación de oficios se da en las provincias donde no reside el virrey; es decir, en todas salvo en Méjico y Lima. Una misma persona recibe a la vez, con frecuencia, los

que por ellos o *por alguno dellos a ellos no seas recibido*” (*Cedul. Encinas*, I, 237).

57. Así, v. gr., cuando se nombra a Antonio de Mendoza virrey de Méjico, como entonces es allí capitán general Hernán Cortés, no se le da este título (véase el de virrey, citado en la n. 36), aunque por R. Cédula de 17 de abril de 1535 se destaca el poder superior de Mendoza como virrey, que podrá disponer lo que crea oportuno, y el inferior de Cortés, que sólo podrá ejercer su cargo cuando aquél se lo ordene (véase en PÉREZ BUSTAMANTE, *Los orig del gob. virreinal*, doc. 3, pág. 145).

58. Instrucciones a los virreyes de la Nueva España, cap. 24 (*Cedul Encinas*, I, 331; II, 7).

59. En el caso que provoca el incidente con la Audiencia de Nueva Galicia (núm. 21 y n. 86) es evidente que el virrey no ha actuado como tal, sino como capitán general y sin facultad de gobierno ordinario.

oficios de gobernación, justicia y guerra, cuando radican en la misma provincia. La práctica de las acumulaciones varía con el tiempo o según la importancia de la provincia. Allí donde no reside una Audiencia unas veces se acumulan sólo la *gobernación* y la *capitanía general*⁶⁰, o la *gobernación* y el *alguacilazgo* o *justiciado mayor*,⁶¹ y otras se unen *gobernación*, *capitanía general* y *alguacilazgo* o *justiciado mayor*⁶²; y aún, en uno y otro caso, el

60. El nombramiento conjunto de *gobernador* y *capitán general* se da a Lope de Sosa en Castilla del Oro en 1519 (en P. ALVAREZ RUBIANO, *Pedrarías Dávila. Contribución al estudio de la figura del "Gran Justador", gobernador de Castilla del Oro y Nicaragua* [Madrid, 1944], doc. 34, páginas 467-70); a Pánfilo de Narváez en la Florida en 1526 (*CDIAO* XXII 225-26 y J. GARCÍA ICAZBALCETA, *Colección de documentos para la historia de Méjico*, I [Méjico, 1858], 457); a Pedrarías Dávila en Nicaragua en 1527 (*CDIAO* XL 252-59), a Rodrigo de Contreras en Nicaragua en 1534 (*CDIAO* XLI 521-27); a Francisco Vázquez Coronado en la Nueva Galicia en 1539 (*CDIAO* III 353), a Diego de Vargas en el Río de la Plata en 1549 (*CDIAO* XXIII 139), etc. Resulta por ello inexacta la afirmación de SCHÄFER, *Cons. Indias*, II, 162, de que la atribución de la capitanía general a la gobernación se realiza en el último cuarto del siglo XVI ante los ataques de Inglaterra, debiendo entenderla como de generalización del sistema.

61. El nombramiento conjunto de *gobernador* y *justicia mayor* se remonta al último cuarto del siglo XV. Cuando en 1480 Fernando de Acuña es enviado por los Reyes Católicos a imponer el orden en Galicia se le da sólo el título de *justicia mayor* de ese Reino, aunque todos le llaman el *gobernador*, y aun el *virrey* (véase GARCÍA-GALLO, *Los orígenes*, 60-61). Los mismos reyes nombran en 1496 a Alonso de Lugo gobernador y justicia mayor de Tenerife (J. de VIERA y CLAVIJO, *Noticias de la historia general de las Islas Canarias* [Madrid, 1772-1783; eds. posteriores, la última en Santa Cruz de Tenerife, 1941], tomo II, lib. 9, § 23). En Indias se nombra *gobernador* y *alguacil mayor* a Simón de Alcazaba, al sur de Chíncha en 1529 (*CDIAO* XXII 266), a Pedro de Alvarado en las tierras que descubra en el mar del Sur en 1532 (*CDIAO* XXII 309-10), a Pedro de Heredia entre Santa Marta y Urabá en 1532 (*CDIAO* XXII 327), a Simón de Alcazaba en el Río de la Plata en 1534 (*CDIAO* XXII 363-65), a Rodrigo de Contreras en Nicaragua en 1537 (*CDIAO* XXII 516; en 1534 se le había nombrado gobernador y capitán general, véase núm. 48), etcétera.

Es *capitán general* y *justicia mayor* Hernán Cortés en 1520 cuando dicta sus Ordenanzas militares (GARCÍA ICAZBALCETA, *Collec. docs.*, I, 445 y 450-51).

62. Nombramiento de *gobernador*, *capitán general* y *alguacil mayor* a Francisco de Montejo en Yucatán en 1526 (*CDIAO* XXII 203); a Cin-

adelantamiento ⁶³. En todo caso, esta acumulación de oficios, incluso en una misma persona, puede variar con el tiempo ⁶⁴ Cuando en una provincia radica una Audiencia, según las particulares circunstancias y necesidades de aquélla, se escoge para poner al frente de la misma a un gobernante, un letrado o un militar y se le atribuye el título correspondiente, para luego acumularle los restantes (el de presidente de Audiencia incluso a un no letrado).

quer o Sayller, o al que vaya en su nombre, en las tierras vecinas a Santa Marta en 1528 (*CDIAO* XXII 255), a Cabeza de Vaca en el Río de la Plata en 1540 (*CDIAO* XXIII 11), a Diego Gutiérrez en Veragua (*CDIAO* XXIII 77-78), a Diego de Artieda en Costa Rica en 1563 (*CDIAO* XXIII 178-79), a Pedro Maraver de Silva en Nueva Extremadura en 1564 (*CDIAO* XXIII 231-32), a Juan de Villoria en el río de Darien en 1564 (*CDIAO* XXIII 231-32), etc. Es *gobernador, capitán general y justicia mayor* de la Nueva España Hernán Cortés en 1525 (*CDIAO* II 175-76). Los mismos títulos otorga el virrey Francisco de Toledo a Jerónimo Luis de Cabrera en Tucumán en 1571 (R. LEVILLIER, *Gobernación de Tucumán: Papeles de gobernadores en el siglo XVI*, I-1 [Madrid, 1920], 30-34).

63. A Magallanes se le ofrece en 1519 el nombramiento de gobernador y adelantado de las islas y tierras que descubra (*CDIAO* XXII 48-49). A Pedro de Heredia se le conceden en 1540 los oficios de gobernador, capitán general y adelantado de Cartagena (*CDIAO* XXIII 56). Pero más frecuente es el nombramiento de gobernador, capitán general, alguacil mayor y adelantado: así, a Pedro de Mendoza en el Río de la Plata en 1534 (*CDIAO* XXII 351-53, a Diego de Almagro en 1534 (*CDIAO* XXII 339-340), a Juan de Espés en la Nueva Andalucía en 1536 (*CDIAO* XXII 473-74), a Hernando de Soto entre el Río de las Palmas y la Florida en 1537 (*CDIAO* XXII 536-37), a Sebastián de Benalcázar en Popayán en 1540 (*CDIAO* XXIII 34-35), a Orellana en el Marañón en 1544 (*CDIAO* XXIII 103-4), a Alvaro de Mendaña en las islas que descubra en el mar del Sur en 1564 (*CDIAO* XXIII 194-95). A Pedro Menéndez Avilés se le ofrecen en la Florida en 1565 los oficios de gobernador, capitán general y adelantado, y caso de crearse allí una Audiencia, el de alguacil mayor de la misma (*CDIAO* XXIII 249-51). A Juan Ortiz de Zárate se le nombra en 1562 *gobernador, capitán general, justicia mayor y adelantado* del Río de la Plata (*CDIAO* XXIII 152-53).

64. Hernán Cortés que en 1520 es *capitán general y justicia mayor* de la Nueva España (véase núm 61) y en 1525 es *capitán general, gobernador y justicia mayor* de la misma (nota 58), en 1529 recibe únicamente el título de *capitán general* de la Nueva España (*CDIAO* IV 572-74 y XII 384-86).

Bien entendido que cuando el presidente de una Audiencia ejerce oficios de gobierno, los desempeña por sí solo, sin intervención alguna de la Audiencia⁶⁵. Así, por razón del primer título unas *provincias* se consideran *gobernaciones*, otras *presidencias* o *Audiencias* y otras *capitanías generales*, sin perjuicio de que en todas ellas, o en su mayor parte, quienes están al frente de las mismas ejercen las mismas funciones⁶⁶. En las provincias donde sólo radica una Audiencia o una Capitanía general, la acumulación se hace únicamente de los oficios de gobernación y justicia o guerra. Y sólo donde ninguno de estos últimos existe, el *gobernador* ejerce tan sólo la *gobernación*.

15. El oficio de gobernación, que como se ha visto, puede ser acumulado al virrey, a un capitán general o al presidente de la Audiencia, cuando ésta carece de presidente, puede atribuirse también, en ocasiones, a las personas que desempeñan la magistratura en ellas, es decir, a todos los *oidores* conjuntamente; por ello, a veces se dice que “la Audiencia gobierna” o “tiene el gobierno”. Tal ocurre en Tierra Firme o Panamá de 1538 a 1544, en Nueva Granada de 1548 a 1554 y de 1558 a 1565, y en Nueva Galicia de 1548 a 1572⁶⁷. Pero ha de quedar bien entendido en este caso, como en los demás antes expresados, que la Audiencia continúa siendo un órgano estrictamente judicial y como tal sin atribución alguna de gobierno —nunca aparecen éstas en sus Ordenanzas—,

65. R Céd de 1572 (*Cedul Encinas*, I, 251).

66. Han sido *presidencias*, atribuyéndose los cargos de presidentes de Audiencia a letrados, la Española desde 1523 a 1587, Nueva Granada de 1554 a 1604, Charcas desde 1559, Quito desde 1563 y Panamá de 1565 a 1604. Han sido *capitanías generales*, con presidentes no letrados, Chile, la Española desde 1587 y Guatemala desde 1609. Y han sido *gobernaciones*, con presidentes de Audiencia no letrados, Manila, y Panamá y Nuevo Reino desde 1604. En los siglos XVII y XVIII cambia la consideración de algunas provincias.

67. La Audiencia de Panamá de 1538 a 1544, y la de Santa Fe de 1548 a 1554 no han tenido presidente (SCHÄFER, *Cons. Indias*, 466, 498, 545 y 556) y los oidores conjuntamente han ejercido la gobernación. En las restantes provincias donde hay Audiencia los cargos se han acumulado al presidente de ella.

y que la función de éste se atribuye por acumulación, en comisión, a las personas de los oidores. Para el juristas esto es fácil de comprender, porque a cada paso, en aquellos tiempos como en los modernos, ve conferidos a una misma persona cargos de muy distinta naturaleza, sin que esto suponga confusión de los mismos. Para muchos historiadores que no atienden al cuadro institucional sino a la actuación de las personas, la intervención en el gobierno de los oidores —o dicho de manera más abstracta, de la *Audiencia*— se interpreta como una modificación de la institución española en América.

IV. LA DELIMITACION DE COMPETENCIAS

16. Las competencias de los distintos oficios son hasta cierto punto claras⁶⁸, aunque no faltan cuestiones en las que se ocasionan interferencias.

El oficio de virrey es esencialmente político y entraña la representación personal del monarca. El virrey es para el rey un "alter ego", y para el Reino a que se envía la encarnación del monarca. Ante la imposibilidad de que éste se halle presente al mismo tiempo en todos sus Reinos, su presencia se suple con la del virrey. En virtud de la *Provisión general* que se le concede y de la tenencia del *sello real*, el virrey hace las veces del monarca y recibe los mismos honores que se le tributarían a éste; así, v. gr., al llegar al virreinato se le recibe bajo palio. Los poderes del virrey son los mismos del rey —aunque como recibidos de éste y ejercidos en su representación, supeditados a las órdenes e instrucciones que el monarca pueda darle—, con excepción de los que éste se haya reservado personalmente⁶⁹. Se extienden incluso a la potestad de legislar dictando Provisiones en nombre del monarca, aunque firmada por él, y a la facultad suprema de *gracia*, que no tienen otros oficios, y que, como el rey especifica en algún caso,

68. Ver el estudio citado en la nota 21.

69. *Part. 2, 1, 13* (ver texto en la nota 30). Este texto lo alega J. de SOLÓRZANO. *Política indiana* (Madrid, 1647), lib. 5, cap. 13, núm. 3, para fundamentar el poder del virrey.

“se os da pór lo que toca a la autoridad del cargo que lleváis”, con la única restricción de no ejercerla en casos de rebelión sin autorización expresa ⁷⁰. Aparte de esto, la restricción más importante y efectiva que se pone al poder del virrey es la prohibición de librar sin autorización expresa del monarca sobre las cajas de la Real Hacienda.

El virrey tiene el mismo poder que el rey, y por consiguiente sobre toda clase de asuntos, excepto los fiscales. Ahora bien, aunque el gobierno y la justicia se administren en nombre del rey, éste en esta época no interviene directamente en la tramitación y despacho de los asuntos en la esfera territorial o local, ni en la administración de justicia fallando pleitos o causas criminales, ni toma el mando inmediato de las tropas; de todo ello se encargan las autoridades gubernativas, judiciales o militares que él mismo nombra. El rey ejerce tan sólo la alta dirección de todo ello. De igual modo, el virrey recibe con su título este “poder general” o “supremo gobierno”; no el que corresponde a otras autoridades. Por eso, cuando conviene que el virrey se ocupe de ello personalmente, al menos en la provincia en que reside, ha de recibir los nombramientos de *gobernador*, *presidente de la Audiencia* y *capitán general*.

17. La distinción del *gobierno general* o *superior gobierno* y del *gobierno ordinario* se va estableciendo por la legislación real. Por vez primera, en 1568 con referencia a la provincia de Quito, en la que hasta entonces el virrey ha ejercido el gobierno, al atribuir ciertas funciones de éste —visitas de indios, tasas y retasas de tributos, construcción de puentes y reparación de caminos— al Presidente de la Audiencia ⁷¹. Insistiendo en esto mismo, se aclara luego para Tierra Firme que cuánto toca al general gobierno y derecho de Patronato corresponde al virrey, y “las cosas menudas” al gobernador ⁷². A éste corresponde también repartir

70. 1582, R. Céd. al virrey del Perú (*Cedul. Encinas*, I, 237-38).

71. 1568, R. Céd. al virrey Toledo (*Cedul. Encinas*, I, 248-49).

72. Una R. Céd. de 1571 al virrey del Perú (*Cedul. Encinas*, I, 250-51 y II, 109) dispone que éste puede ordenar “en las cosas de gobierno, guerra y administración de nuestra Real Hacienda” en Tierra Firme, pues con-

indios, proveer corregimientos y nombrar oficios ⁷³, conceder licencias para regresar a España ⁷⁴, etc.

18. Negocios de justicia, y por tanto que incumben a las Audiencias, no son sólo los contenciosos de carácter civil o las causas criminales, sino también aquellos otros en los que una actuación que versa sobre una cuestión de orden o gobierno ha de ajustarse a preceptos legales, así como los de gracia. Por ello, los agravios que produzca a alguno la concesión de una gracia por el virrey han de ser vistos ante la *Audiencia* ⁷⁵, por ser cosa o negocio de justicia. Por ello, también en Indias se admiten recursos contra los actos de los virreyes o gobernadores en materia de gobierno que puedan lesionar a alguien, remitiendo la decisión de los mismos a, las Audiencias ⁷⁶, estableciéndose así una auténtica juris-

viene "que el gobierno del Perú y Tierra Firme esté muy conjunto y dependiente del ministro que en esas provincias tuviéremos, especialmente en lo que toca a la administración de la justicia y buen recaudo y aprovechamiento de nuestra Real Hazienda". Mas como el presidente de Panamá había tenido hasta este momento el gobierno y no se trata de privarle de él, se especifica que aquellas funciones las tendrá el virrey del Perú "como nuestro visorrey", no como gobernador ordinario, y a petición del presidente de Panamá, otra R. Céd. de 26 de mayo de 1573 (*Cedul Encinas*, I, 252) aclara que éste "en lo que toca a la orden del Patronazgo y del *gobierno general*, guarde la orden que les oviere embiado el dicho nuestro visorrey, y en las cosas menudas gobierne el presidente".

73. *Cedul Encinas*, I, 247 Véanse también las Capitulaciones citadas en notas anteriores

74. *Cedul. Encinas*, I, 239

75. 1552, Capítulo de carta a Méjico (*Cedul. Encinas*, I, 240-41).

76. El recurso a la Audiencia por quienes se agraven del virrey por actos de gracia de este, establecido por ser materia de justicia, se declara en 1552 en un Capítulo de Carta para la Nueva España (*Cedul. Encinas*, I, 240-41). En 1566 y 1567 (*Cedul Encinas*, I, 246 y 249) se autoriza a recurrir ante la Audiencia de Lima contra las decisiones del Lcdo. García de Castro —gobernador del Perú, Charcas y Quito— en materia de gobierno, a quienes se sientan agraviados. Análogas medidas en una R. Cédula de 1572 sobre los actos del virrey en la Nueva España y Nueva Galicia en negocios de gobierno (*Cedul Encinas*, I, 244). En estos casos la Audiencia ha de proceder incluso contra la voluntad del virrey, según una R. Cédula de 1575 (*Cedul Encinas* I, 250). En los casos anteriores los recursos

dicción contencioso-administrativa. Teniendo esto en cuenta, no cabe hablar de una actuación de tipo gubernativo de las Audiencias ni del ejercicio por éstas de funciones de gobierno, sino de una jurisdicción en materia administrativa.

Hay otras cuestiones que gobernadores y Audiencias pugnan por atribuirse y que pudieran a primera vista considerarse como actuaciones en materia de gobierno: v. gr., las visitas de indios, tasas de tributos⁷⁷, exigencia de que los casados residentes en Indias llamen a su lado a sus mujeres ausentes⁷⁸, etc. Pero tales cuestiones de competencia responden al distinto modo de enfocar la cuestión. La inspección de los indios y de sus tributos puede ser materia de gobierno, pero también de justicia si se trata de ver en qué medida se aplican las leyes. La actuación respecto de

contra los actos de gobierno de los virreyes en cualquiera de las provincias citadas han de interponerse solo y precisamente ante las Audiencias de Lima, o Méjico, según el caso. Pero este control judicial de los actos de los gobernantes es, precisamente, el que había dado lugar a la creación de la Audiencia de Panamá, según Consulta del Consejo de 1536 (SCHÄFER, *Cons. Indias*, II, 68-69), y a la de Chile en 1565; en ésta, para evitar "las crueldades que hay y han hecho los gobernadores, y el poco recaudo que los mismos gobernadores han puesto en la R. Hacienda" (Ob. cit., II, 82, núm. 60). En 1661, en R. Céd., al virrey del Perú comunicándole la creación de la Audiencia de Buenos Aires (en ARCHIVO DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Epoca colonial. Reales Cédulas y Provisiones, 1517-1662*, I, [Buenos Aires, 1911], 421-22), entre otras razones que motivan aquella, se da la de permitir a "los vecinos . . . a seguir sus pleytos y caussas, y a pedir se les guardasse justicia en los agravios que se les hacían por mis gobernadores y otras personas poderosas". En todo caso, el recurso de agravio ante la Audiencia contra un acto de gobierno no paraliza éste, que ha de ser cumplimentado (1552, en *Cedul. Encinas*, II, 110). La posibilidad de recurrir ante la Audiencia de quienes se agravian de los actos del gobernador o Municipio se recoge ya en las Ordenanzas de la Audiencia de Canarias dadas por el visitador Ruiz Melgarejo en 1531 (en *Libro rojo de Gran Canaria o Gran libro de Provisiones y Reales Cédulas*. Introd., notas y transcripción por P. CÚLLEN DEL CASTILLO, I [Las Palmas, 1947], número 60. págs. 105-6 y 108).

77. *Cedul. Encinas*, II, 154-66.

78. Sobre el problema, Juan de MATIENZO, *Gobierno del Perú (1567)*. Edition et étude préliminaire par G. LOHMANN VILLENA (Paris-Lima, 1967), parte 2, cap. 30, pgs. 348-50.—La legislación del siglo XVI, en *Cedul. Encinas*, I, 415-22.

los casados puede ser cuestión de gobierno si se mira a los escándalos que pueden causar al vivir solos, pero también de justicia si se trata de exigir la obligación legal de la convivencia. El distinto carácter gubernativo o judicial de un asunto, y su diferente tratamiento, se manifiesta en el hecho de que cuando un virrey, gobernador o capitán general, aunque sea letrado, preside una Audiencia no participa en modo alguno en los fallos, aunque ha de firmarlos ⁷⁹.

19. Como ejemplo de la función de gobierno que se atribuye a las Audiencias indianas, se alega con frecuencia el llamado *Rcal Acuerdo*, es decir, la actuación de aquéllas como órgano asesor del virrey. Este asesoramiento no es función inherente a la Audiencia, ni es preceptivo ni puede exigirlo ésta. Las Instrucciones que se dan a los virreyes del Perú y de Nueva España precisan que la función de gobierno incumbe exclusivamente al virrey, aunque le aconsejan consulte con los oidores los asuntos graves o de importancia, pero de modo que ello no les distraiga del tiempo que necesiten para el despacho de los asuntos de justicia ⁸⁰. Y a la Audiencia se le prohíbe se inmiscuya en el gobierno. En todo caso, como cuando se trata de ejercer la gobernación (núm. 15), no es la Audiencia, sino los oidores de ella, como personas responsables y de confianza, los que forman este consejo asesor.

20. Las Cédulas reales insisten una y otra vez en restringir la actuación de cada órgano o autoridad a lo que es de su exclusiva competencia. A Francisco de Toledo se le recuerda, en 1568, que como virrey entienda y provea sólo en las cosas de gobierno, sin entrometerse en lo tocante a la justicia por ser esto privativo de la Audiencia ⁸¹. A las Audiencias de Panamá y Santa Fe se

79. Véase nota 58.

80. Instrucciones a los virreyes del Perú y de Nueva España en 1591 y 1595 (*Cedul. Encinas*, I, 242, 324). Una R. Céd. de 1591 (*Cedul.* I, 286-87) aprueba al virrey del Perú que consulte a los oidores y al fiscal, siempre que esto no vaya en perjuicio del despacho de los negocios.

81. R. Céd. de 1568 al virrey Francisco de Toledo (*Cedul. Encinas*, I, 246).

reitera, en 1572, que se limiten a entender en cosas de justicia, como las Chancillerías de Castilla⁸². Y aun se insiste más: dado que los mandamientos de gobernación expedidos por el monarca obligan a cumplirlos a la autoridad a la que se dirigen⁸³, previendo una posible confusión al redactarlos, se advierte al virrey de la Nueva España en 1571, que, con independencia de la fórmula que en ellos aparezca —al virrey, o al virrey y los oidores—, y a menos que de modo expreso se diga otra cosa, los que traten de gobierno se entenderán dirigidos exclusivamente al virrey, y no a éste y a los oidores, y los que hablen de justicia criminal a los *alcaldes del crimen* de la Audiencia y no a los oidores de la misma⁸⁴.

21. La no interferencia del virrey con las restantes autoridades se cuida también expresamente. Aquel tiene el gobierno general o superior, pero no el ordinario en materia de gobernación, justicia y guerra, que es ejercido —cuando no se le acumula expresamente— por los órganos adecuados. Para evitar la intromisión de los virreyes en la esfera de acción de los gobernadores se trata de delimitar lo que es gobierno general y gobierno ordinario (véase antes núm. 17). Así, por ej., el virrey puede reunirse con los oidores de la Audiencia de que es presidente, pero no con los de las restantes de su virreinato, porque no forma parte de ellas; si es conveniente, podrá hacerlo, pero se especifica que entonces las presidirá no como presidente, sino “como tal nuestro visorrey”, y en todo caso sin entrometerse en lo tocante a la justicia⁸⁵. De igual modo, su suprema autoridad no le faculta para intervenir en los negocios ordinarios de gobernación. Un incidente producido entre el virrey de la Nueva España y la Audiencia de

82. 1572. Reales Cédulas a las Audiencias de Panamá y Santa Fe (*Cedul. Encinas* I, 251 y 254).

83. A. GARCÍA-GALLO, *La ley como fuente del Derecho en Indias en el siglo XVI*, en este ANUARIO, 21-22 (1951-1952), 607-730, en especial 632-36.

84. 1571, R. Céd. a la Nueva España (*Cedul. Encinas*, II, 78-79).

85. La cuestión se precisa en una R. Céd. de 1568 a Francisco de Toledo (*Cedul. Encinas*, I, 246), que prevé la posibilidad de que visite las provincias de Panamá, Quito o Charcas, y la conveniencia de reunirse con las Audiencias radicadas en las mismas, de las que no es presidente; por

la Nueva Galicia nos ilustra sobre ello. Había aquél, como capitán general con jurisdicción en esta provincia, nombrado un teniente de guerra en ella, al que para aumentar su salario nombró también alcalde mayor en la misma. Protestó contra esto la Audiencia, por ser ella la que ejercía la gobernación en la provincia, y se alzó en queja al rey. La decisión de éste en Cédula de 1591 trató de dejar bien al virrey, pero salvando los principios. Confirmó el nombramiento de teniente de guerra hecho por el virrey, por estar en sus atribuciones, pero censuró el de alcalde mayor, por ejercer el gobierno y la justicia la Audiencia, aunque toleró por esta vez el último nombramiento, siempre que dicho alcalde quedara supeditado a la Audiencia en los negocios de justicia y de él se apelara ante ella ⁸⁶.

Desde el primer momento de la creación del virreinato se precisan también las relaciones del virrey con el capitán general, cuando no es él quien ejerce este cargo ⁸⁷.

V. LA PERSISTENCIA DEL SISTEMA

22. Este cuadro de las instituciones del gobierno territorial del Nuevo Mundo, mucho más simple de lo que a primera vista parece, y al mismo tiempo dotado de la elasticidad suficiente para adaptarse a las más variadas circunstancias y necesidades de lugar y tiempo, se mantiene sustancialmente en los siglos XVII y XVIII, hasta la creación de las *intendencias*. El nuevo sistema que con éstas se adopta, no rompe radicalmente con el que acaba de examinarse, pero frente a la vieja preocupación por el gobierno y la justicia se alza ahora la militar y económica, que da vida a los *intendentes*, y lo que había sido política de acumulación de oficios se convierte ahora en sistema preceptivo para fortalecer a los nuevos funcionarios

ALFONSO GARCÍA-GALLO

ello sólo las presidirá como virrey, para tratar en asuntos de gobierno. Sobre la no ingerencia de la Audiencia en materias de gobierno, SCHÄFER, *Cons. Indias*, II, 165.

86. La R Cédula de 1591, en *Cedul. Encinas*, I, 243-44.

87. Véase la nota 57.