

## LOS VIRREYES Y LA INTERRELACIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA JURÍDICO INDIANO

JORGE J. MONTES SALGUERO\*

Es imprescindible definir lo que entendemos por sistema jurídico, dado que hemos denominado con este nombre al período que abarca el descubrimiento de América y la presencia española en este territorio, sistema jurídico es un tipo ideal de estructura jurídica o, mejor dicho, un conjunto de instituciones jurídicas coexistentes entre sí que dan cauce a todas las relaciones jurídicas estimadas como necesarias en una sociedad y en un momento concretos de la historia<sup>1</sup>. Dentro del esquema de la historia general del Derecho español y siguiendo esta metodología, el Derecho indiano se incluye dentro del llamado sistema jurídico de la recepción del Derecho común o romano-renacentista, siendo éste un sistema que abarca no sólo la historia jurídica hispana, sino la europea, y ese rasgo viene definido por la voz «común» que sintetiza la tópica idea que desde el siglo XIII hasta el XVIII (ambos inclusive y con las lógicas flexibilidades que las fechas presentan en este tipo de procesos) existió en toda Europa un *ius comune* a todas sus naciones que convivió y en general predominó sobre los regímenes jurídicos particulares de cada una de ellas<sup>2</sup>.

Hecha esta introducción, no debemos olvidar que cuando utilicemos el término «sistema jurídico indiano» lo haremos siempre dentro y referido al concepto recogido en el párrafo anterior.

Partiendo desde un punto de vista jurídico, el sistema de gobierno y administración impuesto por la Corona castellano-leonesa en los territorios del Des-

---

\* Profesor Titular de Historia del Derecho. UNED.

<sup>1</sup> PÉREZ-PRENDES, J. M., *La Monarquía Indiana y el Estado de Derecho*, Madrid, 1989, pág. 30.

<sup>2</sup> *Id.*, págs. 31 y ss. Véase a este respecto las páginas 616 y siguientes del citado profesor en su manual *Curso de Historia del Derecho Español*, vol. I, Madrid, 1989.

cubrimiento que estaban bajo su dominio no ha sido calificado de forma homogénea, como ya puso de manifiesto el profesor Pérez-Prendes en la obra precitada *La Monarquía...*, donde recoge las dos grandes actitudes de base:

La panformalista que es defendida por Ricardo Levene que las Indias no fueron colonias, sino «provincias», ya que así se les denominó casi siempre en los textos jurídicos o cronísticos, predominando sobre esa denominación las palabras «reinos» o «repúblicas», ésta cuando se quería aludir más a los conjuntos de población españoles o indios, que a la base territorial en que habitan<sup>3</sup>, y se añade que además la explotación de recursos humanos y materiales se practicó no sólo en Indias, sino también y hasta donde se pudo en los territorios peninsulares de la Monarquía, siendo puramente cuantitativa y aun desproporcionada la diferencia del peso que recaía sobre éstos y los americanos, dada la mayor riqueza de los segundos<sup>4</sup>.

La paneconomicista, defendida por Rugiero Romano, parte en su análisis del conjunto esencial de fenómenos económicos desencadenados tras la incorporación del ámbito americano. En efecto, existieron una economía natural, anémica circulación monetaria, argumento básico para calificar de feudalismo a este sistema político junto con una importante impermeabilidad social y la imposibilidad de acumular capitales fuera de un círculo muy restringido que, como es lógico, domina la sociedad<sup>5</sup>.

Cualquiera de estas dos posturas son rebatidas directamente por el profesor Pérez-Prendes en su *Monarquía indiana...*, sugiriendo el mismo que más bien nos encontraríamos en presencia de cierto tipo de colonialismo directo del Estado que actuó como un motor de aceleración del Estado moderno, en el cual la Corona introdujo algunas piezas estructurales a las que más tarde se considerará como imprescindibles en la configuración del Estado de Derecho<sup>6</sup>.

Hecha toda esta serie de consideraciones, nos centraremos a continuación en dos instituciones de Derecho público que supusieron la interrelación de poderes en el sistema político implantado en América desde la Península; y partiendo desde un primer momento hay que aludir a las Capitulaciones de Santa Fe otorgadas el 17 de abril de 1492 entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón,

---

<sup>3</sup> LEVENE, R., *Las Indias no eran colonias*, Madrid, 1983.

<sup>4</sup> PÉREZ-PRENDES, J. M. *La Monarquía...*, págs. 12 y ss.

<sup>5</sup> ROMANO, R. y TENENTI, A., «Los fundamentos del mundo moderno», en *Historia Universal Siglo XXI*, vol. XII, Madrid, 1986, págs. 183 y ss.

<sup>6</sup> Al respecto del concepto de feudalismo es imprescindible la consulta del trabajo del profesor PÉREZ-PRENDES, «Derecho y poder», en la *Historia de España y América*, vol. IV, Madrid, 1984, págs. 81 y ss.

donde se conceden a éste los títulos de virrey, almirante y gobernador de los territorios que por él fueran descubiertos, con facultad para nombrar libremente los alcaldes ordinarios y alguaciles de los concejos de las villas y ciudades que se fundasen e incluso con atribuciones para proponer en terna a la Corona los nombres de las personas que hubieren de desempeñar los oficios superiores del Gobierno<sup>7</sup>.

De dichas Capitulaciones se deduce que Colón era más que un representante del Estado un señor que disfrutaría de las más amplias potestades sobre los territorios que se descubriesen, por virtud de un título de carácter preponderantemente patrimonial. En este punto García Gallo mantiene «que del empleo constante de la frase oficio de virrey y gobernador se desprende que los Reyes Católicos han querido destacar que no se concede el título de virrey como pura dignidad..., sino también el uso y el ejercicio del mismo»<sup>8</sup>. Incluso se podría deducir, según el mismo autor, que el oficio de almirante se hace con carácter vitalicio y hereditario, y el de virrey y gobernador se concedía por tiempo indefinido, pero no como hereditario; pero de sobra es conocido por todos que en la práctica el hijo de Colón, don Diego, después de arduas negociaciones sólo consiguió ser nombrado juez y gobernador de las Indias, pero no como heredero de su padre, sino como merced explícita de la Corona. Esto nos lleva a situarnos en este primer momento del Descubrimiento, quizá el que menos nos interesa desde nuestro punto de vista, ya que para nuestro trabajo nos situaríamos en el período histórico de la consolidación, es decir, el período que abarca el reinado de Felipe II, que es considerado como el artífice del aparato político-administrativo en América, culminado en la Recopilación de 1680, promulgada como tal por Carlos II.

La organización administrativa y jurisdiccional de las Indias desde un punto de vista general trata de conjugar toda una serie de funciones y actividades que podríamos resumirlas en cuatro ámbitos: uno, el conjunto de instituciones peninsulares que podríamos calificar de la Administración central, y otros tres, los focos americanos que se distribuyen en otro nivel central de Ultramar y luego los círculos descendentes de la administración provincial y local.

En el ámbito peninsular el Consejo de Indias, junto con la Casa de Contratación, son el principal instrumento político y técnico-financiero, mientras que en América los virreyes y las audiencias tratan de interrelacionar y conectar la Corona con las dimensiones de gobernación y jurisdicción y a su vez con la Hacienda y con la Defensa. No hay que olvidar que el monarca posee las facultades últimas de coordinación y decisión en todos estos campos, tanto en el

---

<sup>7</sup> Véase al respecto GARCÍA GALLO, A., *Los orígenes de la Administración territorial de las Indias*, Madrid, 1944, págs. 50 y ss.

<sup>8</sup> *Id.*, págs. 84-89.

ámbito peninsular como en el americano. Pero es en este último donde se deja sentir el intento de interrelacionar el poder central con los poderes que se van afianzando en el territorio americano, dadas las distancias y las dificultades de comunicación, es lógico que la Corona tratara por medio de alguna institución de «equilibrar» unos poderes que ejercidos en nombre del monarca a veces suponen un abuso del ejercicio del poder que tiene que ser reconducido desde la Monarquía hispánica.

Las dos instituciones básicas dentro del área americana son las Audiencias y los Virreinos, y si bien es cierto que en un orden jerárquico fueron los virreyes las autoridades supremas y por tanto debieron de ejercer su potestad de mando sobre los oidores de las Audiencias, en la práctica de la vida política y administrativa indiana fueran estas últimas los organismos con un mayor protagonismo y por ello nos detendremos en ellas para posteriormente realizar el engarce con el virreinato.

Las Reales Audiencias de Indias fueron, en lo primordial, un fiel trasplante de las Reales Audiencias y Chancillerías de la Corona castellano-leonesa, pero pronto adquirieron características peculiares que las diferenciaron notoriamente de estas últimas. Sus funciones gubernativas lograron un pujante desarrollo, aun cuando predominaron en ellas las de carácter eminentemente judicial. Pero, tal como señala Pérez-Prendes, aunque estas instituciones han sido llamadas «Audiencias gobernadoras» por algunos historiadores actuales, para realizar el hecho de que es un órgano judicial colegiado quien recibe la tarea adicional de gobernar, ello es normal en el sistema jurídico de la recepción del Derecho común, a la que pertenece la Administración indiana y no constituye ninguna especialidad de este último<sup>9</sup>. Si se atiende a la naturaleza jurídica de la Audiencia en este sistema se percibe que nuclearmente esta institución es de esencia judicial y no la pierde ahora, sino tampoco es que se le acumule una función por necesidades coyunturales. Simplemente sucede que simultáneamente, primero, en virtud del principio de interrelación de poderes se entiende lógico y coherente utilizar órganos de esencia judicial en tareas gubernativas de modo normal y no por acumulaciones obligadas en unas situaciones circunstanciales, y segundo, la flexibilidad adaptativa de las instituciones permite intensificar la línea gubernativa que existe, en virtud del anterior principio, en las Audiencias, utilizándolas para llevar a cabo la plenitud de las tareas gubernativas y judiciales. Siguiendo la misma línea que el citado profesor, no se trata de ninguna novedad la implantación de un gobierno judicial colegiado; el origen de la aplicación de estos criterios a América habría que situarlo en la experiencia de los jueces de apelación enviados para actuar colegiadamente a La Española en los tiempos del primer virreinato de Diego Colón, y en ningún modo debe entenderse que la llegada de virreyes a lugares donde ya existe Audiencia significa una modificación estructural del

---

<sup>9</sup> PÉREZ-PRENDES, J. M., *La Monarquía Indiana...*, pág. 140.

aparato administrativo, sino simplemente un ajuste sistemático y previsible dentro del sistema de las respectivas competencias, como lo prueba que de oficio en las «instrucciones» se den criterios que tienen un claro aire rutinario para su respectivo engarce<sup>10</sup>.

La primera Audiencia fue la de Santo Domingo, que reemplazó en el gobierno a Diego Colón; le sigue la de México, que reemplazó, a su vez, a Hernán Cortés; posteriores son las de Panamá, los Confines (Guatemala, Nueva Granada y Nueva Galicia). En cuanto a sus funciones judiciales, tuvieron las Audiencias jurisdicción en primera instancia tanto en la esfera civil como en la criminal para conocer en los llamados casos de corte. Pero sobre todo fueron tribunales ordinarios de apelación ante los cuales se sustanciaban los recursos interpuestos por las partes contra los fallos dictados por los justicias inferiores. Ante ellas se sustanciaban también «los recursos de fuerza» en los fallos dictados por los tribunales eclesiásticos, y miembros de las Audiencias fueron designados para desempeñar los juzgados especiales de la Bula de la Santa Cruzada, de los llamados bienes del difunto y de los casados que vivían en Indias teniendo a sus mujeres en España.

En el procedimiento judicial de las Audiencias se distinguen tres grados: vista, revista y suplicación. Contra sus fallos finales cabía en ciertos casos la superior apelación al Consejo de Indias, pero esta posibilidad se vio cada vez más restringida.

En cuanto a las funciones gubernativas de las Audiencias, dado ese principio de interrelación de poderes, las mismas fueron ejercidas unas veces por sus presidentes, en ocasiones virreyes, capitanes generales y gobernadores al propio tiempo, y además por los oidores en corporación, por los llamados Reales Acuerdos. Los presidentes, como cabezas de las Audiencias, nombraban a los

---

<sup>10</sup> El profesor PÉREZ-PRENDES en una ponencia titulada «El modelo político español en América», presentada en el Congreso *The origins of the Modern State. Second Plenary Conference*. Lisboa, 8 abril 1992, recoge al respecto ese principio de flexibilidad institucional y legal, diciendo que «las instituciones aparecen dotadas de flexibilidad, rasgo que se obtiene evitando dotarlas de estatutos delimitadores de sus abanicos competenciales en forma que pudiesen resultar un obstáculo para la libre y rápida adjudicación de nuevas tareas, o modificación de las antiguas, en todo o en parte, según la conveniencia política libremente estimada por la Corona. En este mismo orden de cosas juega un papel coherente con tales objetivos la ausencia de estatutos referidos a los niveles unipersonales o monocráticos de la Administración, es decir, la no formulación de lo que he llamado en otras ocasiones «función pública subjetiva» (se refiere aquí el profesor PÉREZ-PRENDES a su trabajo «La mujer ante el Derecho público medieval castellano-leonés. Génesis de un criterio», en *La condición de la mujer en la Edad Media*, Madrid, 1986, págs. 97 y ss.). En este punto hay que situar el sentido de la máxima que señala posibilidad para las autoridades existentes en el territorio americano de suspender (no de derogar) la aplicación de una ley, si se juzga que sus efectos reales puedan perjudicar los objetivos perseguidos por su promulgación: «las leyes se obedecen, pero no se cumplen».

que habían de ser jueces de las causas y pleitos que en ellas se trataban. A ellos también es a quienes los soberanos encargan les den noticias del gobierno de la Audiencias y de los oficios que hubieren vacado y fueran de provisión real. Caso de que los ministros de la Audiencia no cumpliesen con los preceptos vigentes, el presidente les podía imponer la multa que considerase oportuna y reprenderlos pública o secretamente (de nuevo nos encontramos con esa idea de controlar el poder central a sus órganos en el área americana, estableciendo una relación intercompetencial entre los dos órganos básicos: el virrey y la Audiencia).

En materia de gobierno velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades de su distrito.

En cuanto al nombramiento de funcionarios en las ciudades y distritos sometidos a su jurisdicción y que no fuesen oficios vendibles, están autorizados los presidentes para nombrarlos en *interin*, también nombran en *interin* los gobernadores dependientes de la Audiencia<sup>11</sup>. También tenían entre sus innumerables competencias la obligación de cuidar atentamente de la Real Hacienda y de los repartimientos de Indias, pudiendo llevar bajo su dirección un libro en el que constasen todos los encomenderos e indios encomendados<sup>12</sup>.

En este aspecto se refleja con esta multiplicidad de funciones el que las Audiencias y los Virreyes jugaron un papel de interrelación tanto en el ámbito administrativo como en el legislativo con respecto a los distritos bajo su jurisdicción, extendiéndose tanto al ámbito fiscal como al militar y sin entrar en el ámbito eclesiástico<sup>13</sup>.

La Audiencia, actuando como Consejo de Estado, deliberaba con el presidente en ciertos días de la semana sobre asuntos de la administración pública.

---

<sup>11</sup> Véase a este respecto TOMÁS Y VALIENTE, *La venta de oficios en Indias*, Madrid, 1982, 2.ª ed., págs. 61 y ss.

<sup>12</sup> Estas múltiples funciones de tipo gubernativo han llevado a que Javier MALAGÓN, en su obra *Estudios de Historia y Derecho*, Xapala, México, 1986, a afirmar que «la Audiencia es el órgano tal vez más poderoso; en otras palabras, el más permanente en el control de toda colonia en América, pues en ciertos aspectos era réplica en menor escala del Consejo, en la que oficialmente predominaba el aspecto judicial. Formada por letrados, aunque el virrey y el gobernador tuvieran el título de presidente de la Audiencia.

Su carácter colegiado le dio una continuidad y una unidad de interés en el gobierno de su distrito. El carácter conservador de los odores, elemento común a todas las magistraturas, fue la mejor defensa del Imperio español contra toda innovación o improvisación radical...», págs. 87 y ss.

<sup>13</sup> Con respecto a las relaciones Iglesia-Estado en América, debe verse SÁNCHEZ BELLA, I., *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona, 1990, y PÉREZ-PRENDES, «Relaciones Iglesia-Estado en la formación del Estado moderno. El real patronato, aportación para un estado de la cuestión», en *Etat et Eglise dans la genese de L'etat moderne*, Madrid, 1986.

Estas acciones administrativas se llamaban acuerdos y las resoluciones adoptadas «autos acordados». Cuando se trataba de los asuntos de la Hacienda Pública se unían a los oidores los oficiales reales. Con el desarrollo del «acuerdo» las Audiencias llegaron a adquirir poderes legislativos y administrativos, lo que nos lleva a que en su distrito, en cierto modo, actuaron de un modo análogo al Consejo de Castilla.

Todo ello viene a poner de manifiesto lo que antes afirmábamos siguiendo los principios que inspiran el sistema jurídico de la recepción del Derecho común, ya que la institución se va ajustando y engarzando con otra que es la del Virreinato. Por ejemplo, los «acuerdos» en que actuaba corporativamente y que confirmaron a las Audiencias un papel gubernativo y legislativo respecto a sus distritos, formado por la Audiencia y el virrey, se extendieron a asuntos relativos sobre todo a la Hacienda, por el interés de la Corona de salvaguardar el aspecto fiscal. De todos es conocido las graves dificultades económicas por las que ha atravesado nuestra Monarquía, y claro esa participación de esta institución en el poder ejecutivo le abrió la puerta para intervenir en todo tipo de asuntos, como ya hemos dicho, militares, eclesiásticos, sociopolíticos, etc.

Los virreyes. Como ya hemos visto, en las Capitulaciones de Santa Fe se concedió a Colón el título de virrey gobernador de las tierras que descubriera. Pareciera de esta forma que la institución virreinal precedió, por lo menos en el papel, al hecho mismo del descubrimiento de América, ya que como institución es mucho más antigua; pero lo cierto es que en la praxis el citado nombramiento jamás se hizo efectivo en la figura del Almirante y tuvo un carácter más honorífico que real. Y en los posteriores escritos y cédulas reales donde se conceden honores y mercedes regias no se vuelve a hablar de virreyes, y sería en un período ya de consolidación de nuestra presencia en Indias cuando el emperador Carlos I se decide a crear los dos grandes virreinos de Nueva España y Perú, que habrían de ser ampliados en el siglo XVIII con los de Nueva Granada y el Río de la Plata. Fueron los virreyes unos altos funcionarios que gozaron de un complejo conjunto de atribuciones hasta entonces nunca igualadas y de la máxima confianza de la Corona<sup>14</sup>. Nos interesa recordar lo que dice al respecto la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, que recoge a los «virreyes como lugartenientes del rey<sup>15</sup>, pueden hacer y proveer lo que la real persona y sean obedecidos como quien tiene sus veces, sin replicar su interpretación so penas en que incurren los que no obedecen las órdenes reales, y las que fueren impuestos y las que ordenaren y mandaren el rey lo tendrá por firme y valedero». Su potestad alcanza por tanto todo lo que alcanza la del rey, excepto prohibición en contrario, siendo además un

---

<sup>14</sup> Véase al respecto, en cuanto a la creación de los Virreinos y sus diversas fases, el cuadro V de la obra del profesor PÉREZ-PRENDES, *Monarquía Indiana...*

<sup>15</sup> *Recopilación de Indias*, 3-3-2.

cargo con carácter temporal<sup>16</sup>. Como un *alter ego* lo presentan los monarcas en sus escritos y reales disposiciones, pero no hay que olvidar que es un cargo temporal, y esta naturaleza jurídica delimita los límites territoriales de su competencia, pues siguiendo la tradición del Derecho público castellano-leonés, al ser el rey fuente de toda potestad (estamos en el Estado moderno) su presencia en algún punto concreto de su territorio absorbe en él cualquier competencia territorial o local que ordinariamente estuviese establecida en esa zona, lo que lleva a actuar desde la primera instancia en aquellas cuestiones que se planteen en su lugar habitual de residencia cuando ésta sea fija, o a ir interviniendo de la misma forma por donde quiera que pase en caso de ser itinerante. Esa idea se mantiene siempre, aunque a veces es necesario establecer excepciones por razones concretas de algún territorio. Como señala la *Recopilación de Indias*, «es nuestra voluntad que los virreyes del Perú y Audiencia de Lima no impidan ni embaracen al presidente, gobernador y capitán general de Chile, en el gobierno, guerras y materias de su cargo, si no fuere en casos graves y de mucha importancia, aunque esté subordinado al virrey y gobernador de la Audiencia de Lima»<sup>17</sup>.

Es evidente que la distancia geográfica, la dificultad de las comunicaciones y la urgencia de los múltiples problemas de gobierno y administración que surgen en el Nuevo Continente obligan a los virreyes y a las Audiencias a decidir por sí y ante sí sin plantear siquiera las cuestiones a los organismos del gobierno radicados en la Península. Los propios monarcas hubieron de autorizarla a modificar y aun a suspender, que no a derogar, no lo olvidemos, las reales cédulas cuando las circunstancias así lo exigieran imperiosamente, mediante la ya citada fórmula «se acata, pero no se cumple».

Características generales de los virreyes eran su obligación de correlacionarse y coordinarse entre sí, especialmente impuesta a los de Nueva España y Perú; disponer de una guardia personal; en su mayoría no eran juristas, por ello el control técnico-jurídico se encarga a la Audiencia; pero al nombrarlos el rey, cuida que sean personas de una demostrada capacidad política y que tengan una cierta sensibilidad ética hacia el interés general, lo que le permite pedir para ellos una obediencia generalizada; son personas que se ven sujetas a un régimen bastante restringido de incompatibilidades que limitan ampliamente su capacidad de obrar. Sería altamente copioso referir aquí todas estas características generales; por ello me remito tanto a la *Recopilación de Leyes de Indias* como a la documentación publicada en la Biblioteca de Autores Españoles bajo el título «Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria»; son siete volúmenes referidos al Perú y cinco a México, y,

---

<sup>16</sup> R.I., 3-3-2, 3-3-1 y 3-3-71.

<sup>17</sup> R.I., 3-3-30.

cómo no, a la obra de Solórzano Pereira *Política indiana* en los libros del IX al XIV sobre los virreyes.

También sería del todo imposible enumerar aquí las numerosas competencias y atribuciones que desempeñaron los virreyes, por ello me limitaré a recoger aquellas que considero más significativas. En el orden gubernativo los virreyes, asistidos por su secretario competente, estaban facultados para repartir tierras y solares y para autorizar la venta en pública subasta de las tierras de realengo, debiendo procurar también las actividades colonizadoras y fomentar la fundación de nuevos pueblos, etc. A su cargo corrían también la superintendencia de las obras públicas, léase caminos, acueductos, puentes y especialmente los puertos; también son de su competencia el orden público, siendo esta última de especial importancia dadas las múltiples revueltas e incidentes que se suceden en los territorios virreinales; como es lógico, debería velar también por los oficios públicos vendibles, cuidando en este aspecto el que se hiciera a personas honorables y capaces<sup>18</sup>. Todos los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores debían consultar al virrey antes de adoptar resoluciones de importancia y debían someterle las posibles cuestiones de competencias que entre ellos pudieran suscitarse. Es de especial importancia el acceso al territorio que le está encomendado de los visitadores o inspectores que forman parte del sistema general del control de los órganos de la Administración.

Dentro de este juego de interrelación los virreyes fueron superintendentes de la Real Hacienda, y como tales debían inspeccionar todo el mecanismo financiero del virreinato, procurando, eso sí, incrementar los ingresos de las arcas reales. Podían autorizar gastos extraordinarios en casos de notoria urgencia, previa consulta a la junta superior de la Real Hacienda, dando instrucciones a los tesoreros y, cómo no, velando por la conducción de los metales preciosos de las minas a las casas reales y por el despacho de los caudales de la Contratación de Sevilla. Con respecto a la moneda, era el virrey quien ordenaba la cantidad que podía acuñarse y la que debería ser puesta en circulación. Como encargado de la Hacienda fue una preocupación primordial las explotaciones mineras, lo que le llevó a un control rígido del suministro de mano de obra por medio del «repartimiento» y «mita», así como el cumplimiento de la legislación protectora del trabajo y el normal funcionamiento de los gremios de las ciudades. Como es lógico, tampoco dejó escapar a su control el tráfico de mercancías entre la Península y las Indias, para tratar de controlar y reprimir el contrabando, tanto de especies como de metales o tejidos.

Dentro de los poderes de gobierno se incluyen también la gestión de la defensa y del real patronato. La primera se recoge de forma muy general, pues en la legislación se le atribuye la función y se les acumula la gobernación y la

---

<sup>18</sup> ENCINAS, *Cedulario...*, I, 27, 28.

capitanía general respectivamente, tareas y cargos que se articulan mediante espacios específicos reservados en plenitud a la acción directa del virrey y otros donde actúan gobernadores y capitanes generales subordinados.

En cuanto al real patronato, es significativo resaltar el papel de árbitros que se adjudican los virreyes en los conflictos entre religiosos y el ejercicio de facultades en la circulación de documentos pontificios, creación de iglesias, inspección de la recaudación de los impuestos que la Iglesia tenía que satisfacer al Estado y, por supuesto, tuvieron que intervenir con más frecuencia que la apetecible probablemente en las disputas y desmanes cometidos por los religiosos de las distintas órdenes. No hay que olvidar que sobre los virreyes recayó la responsabilidad de medidas tan controvertidas como la expulsión de los jesuitas y la administración subsiguiente de sus temporalidades (aunque esta «responsabilidad» nos lleva de nuevo a esa interrelación de poderes que venimos manteniendo a lo largo de nuestra exposición). También los prelados no podían remover a los eclesiásticos de sus beneficios sin previa información razonada al virrey. Éste tenía el derecho de asistir a los Concilios provinciales y debían ser sometidas a su aprobación las resoluciones que se adoptaran en los concilios sinodales.

Por último, nos ocuparemos de la función jurisdiccional de los virreyes que, como ya dijimos, engarza directamente con la función jurisdiccional de las Audiencias. El virrey fue presidente de la Audiencia que radica en la capital del Virreinato y como tal ostentaba la representación del monarca como fuente suprema de la justicia. Debía asistir a todos los juicios de residencia para tener exacto conocimiento de la conducta observada por las autoridades. Asistido por un asesor —normalmente un letrado (no olvidemos que la mayoría de los virreyes no eran juristas)— o por un auditor de guerra, conocía especialmente de las causas de indios y de las militares en primera y segunda instancia, decidiendo también cuestiones de competencia entre tribunales civiles y eclesiásticos, ejerciendo una inspección general sobre todos los órganos judiciales. De su competencia era también poner en vigor toda clase de leyes y hacer públicos los fallos de las Audiencias; le competía también al virrey determinar los días de sesión, nombrar jueces para causas especiales, dividir la Audiencia en salas, oír agravios e inspeccionar cárceles, evitar dilaciones excesivas en los procedimientos judiciales, etc. Pero su poder más importante era sobre todo decidir qué negocios tenían carácter judicial y qué cuestiones tenían carácter administrativo y resolver la competencia de cada Audiencia por razón de territorio.

Dado este cúmulo de atribuciones, es de suponer que no fueron pocos los conflictos entre las Audiencias y los virreyes, probablemente por la desconfianza de los monarcas desde la Península, que trataron de poner en práctica un sistema gubernativo y judicial de «equilibrio de poderes» no exento de riesgos. No hay que olvidar la poca formación jurídica de los virreyes frente a la formación profesional de los oidores, y ello tenía que ser a veces recordado por el

propio monarca, como ocurrió en la Real Cédula de 1721 con el virrey Villalonga: «se ha considerado que para las providencias que pedís, deveys tener presente las leyes de la Nueva Recopilación del derecho y a esa Audiencia para comunicar con ella las resoluciones que no comprendiereys»<sup>19</sup>.

El virrey, en cuanto presidente, resuelve en materia gubernativa comunicándose con el «Acuerdo» de oidores las materias de gobierno más arduas e importantes<sup>20</sup>. A su vez, el «Acuerdo» elabora de forma continua y automática informes sobre pretendientes a oficios seculares o eclesiásticos; eso condiciona la decisión de proveer, que de suyo es gubernativa y no sólo tiene ese efecto ante el virrey, sino ante el Consejo de Indias; además, si discrepan del virrey tienen la obligación de manifestarlo.

El virrey, como ya hemos dicho, está presente en las sesiones de la Audiencia propiamente judiciales y nada impide que las dirija o influya en los debates, pero no tiene voto en materia de justicia, ni puede estar presente en el debate de las sentencias sobre apelaciones interpuestas a sus decisiones por vía de gobierno. A todo ello hay que añadir la función de inspección judicial que se encomienda al virrey con la adición de decisivos informes sobre las carreras de los magistrados.

Como puede apreciarse, hay una gran presencia de la Audiencia en la tarea gubernativa del virrey, informes de aquélla sobre candidatos u oficios, presencia del virrey en los debates judiciales de la Audiencia e informes e inspección virreinal sobre ésta; todo ello supone una interrelación de poderes, una intervención virreinal en lo judicial y una de la audiencia en lo gubernativo.

El virrey es suplido de oficio en sus funciones por el oidor más antiguo; ello lleva a que desde un punto de vista institucional se inserte un órgano judicial en la tarea administrativa, y a su vez el virrey encarga a un oidor el ejercicio de la jurisdicción sobre «bienes de difuntos» que le corresponde a él como titular. Tenemos de esta forma una doble interacción de lo judicial sobre lo gubernativo y de lo gubernativo sobre lo judicial.

El resultado final que deriva del juego conjunto de tales contrapesos descubre con claridad algunos efectos del principio de interrelación de poderes: el control del virrey en lo que es dimensión funcional estricta de la vida profesional de los jueces, el de la Audiencia en lo que concierne al ajuste a derecho en las decisiones de gobierno del virrey y una cierta reciprocidad entre ambos entes en las vías institucionales de suplencia y reparto de funciones<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Con respecto a la diversidad de competencias jurisdiccionales entre los virreyes y las Audiencias, es enormemente interesante examinar detenidamente los cuadros que el profesor PÉREZ-PRENDES incluye en su *Monarquía...*, en concreto los números XIV al XVIII.

<sup>20</sup> *R.I.*, 3-2-8.

<sup>21</sup> PÉREZ-PRENDES, *La Monarquía...*, pág. 210.

Con respecto a los poderes de jurisdicción, al virrey corresponde la militar, en la que, como es lógico, la Audiencia jamás interviene, yendo a parar las apelaciones al Consejo. Igualmente, en primera instancia conoce en los conflictos entre indios y entre indios y españoles, con lo que culmina su obligación de atención y protección a la población indígena dentro de su poder gubernativo. Las Reales Audiencias no intervienen en primera instancia e incluso lo tienen prohibido; en materia penal su jurisdicción se ejerce por alcaldes del crimen y el fiscal de lo criminal reunidos en salas del crimen, y la civil por oidores y fiscal reunidos en salas de lo civil, todos los cuales conocen en apelación de las causas que les llegan de tribunales inferiores, incluido en este caso el virrey cuando actúa en primera instancia entre indios, teniendo en cuenta que la presencia de alcaldes del crimen en materia civil fue excepcional y restringida. La presencia virreinal, que podía resumirse en la famosa frase «provean todo lo que conviniera a la administración y ejecución de justicia», se reducía a estar presente en las audiencias que no eran su residencia habitual; también la presidía, pero en conjunto se le coloca como salvaguardia u ordenador del trabajo de la Audiencia y no como participante en su contenido<sup>22</sup>. Se prohíbe igualmente a los virreyes que otorguen disposiciones que afecten a «cosa juzgada», pudiendo los oidores amonestarle si se entrometen por esa vía u otra cualquiera y, si bien estaban obligados a obedecerle, en último caso podían denunciar el conflicto al rey. Únicamente por razón de Estado podía este último proceder a decretar la inhibición de la Audiencia o por causas delictivas proceder de oficio o a instancia de parte contra los jueces de la Audiencia, consultando en casos graves o de pena corporal al Consejo.

A modo de conclusión, podemos decir que el sistema de gobierno y jurisdicción establecido en las Indias durante el período del Estado moderno, la Monarquía desde la Península estableció un juego de interrelación de poderes a través de la diversidad de instituciones con una flexibilización institucional y legal y una doble comunicación jerarquizada y directa entre Corona y súbditos. Eso llevó a que dentro de ese principio de interrelación pudiera apuntarse hoy la posibilidad de un «equilibrio de poderes», evitando dotar a las instituciones de unos estatutos delimitadores de sus competencias, de manera que no resultaran un obstáculo para adjudicar nuevas tareas o revisar las antiguas. Eso propició el cúmulo interrelacional de funciones que acabamos de ver, generando una abundantísima burocracia y un control ejercido desde la Corona.

---

<sup>22</sup> «Está ordenado que en todos los casos que se ofrecieren de justicia, dejen los virreyes proceder a los oidores de nuestras Reales Audiencias, conforme a derecho, guardando las leyes y ordenanzas. Y porque en la observancia de ellas consiste la buena administración de justicia y expedición universal de los pleitos, mandamos a los virreyes y presidentes que así lo guarden precisa y puntualmente y no den lugar a que las audiencias tengan de escribirnos lo contrario y los virreyes y presidentes se hallarán desembarazados para acudir a las materias de gobierno de sus provincias, conservación de los indios, administración y aumento de nuestra Real Hacienda». *R.I.*, 13-3-36.