

LOS CONSULADOS DE COMERCIO EN CASTILLA E INDIAS: SU ESTABLECIMIENTO Y RENOVACIÓN (1494-1795)¹

Matilde SOUTO MANTECÓN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los orígenes de la institución consular en España.* III. *El establecimiento de la institución consular en los reinos castellanos y americanos: 1. Burgos, Bilbao y Sevilla, 2. México y Lima.* IV. *La fundación de los nuevos consulados.* V. *La herencia castellana en los nuevos consulados.* VI. *Los consulados como tribunales mercantiles, 1. la jurisdicción, 2. los procesos judiciales, 3. los miembros del tribunal y su elección, 4. otros cargos consulares.* VII. *La evolución de la institución consular: el desarrollo de la junta de protección y fomento económico.*

I. INTRODUCCIÓN

Al morir Carlos II sin dejar herederos, a comienzos del siglo XVIII, la Corona española pasó a manos de una dinastía de origen francés: los Borbones. El cambio de la casa reinante trajo consigo un modo diferente de gobierno, encaminado a restaurar el predominio del rey y el Estado por encima de los intereses de individuos y corporaciones particulares. Esta nueva concepción de gobierno, el despotismo ilustrado, produjo una vasta serie de cambios cuyo sentido fue, dicho de manera sucinta, someter bajo el control de la Corona la cabal dirección administrativa y económica del imperio.

Entre las diversas reformas emprendidas por los Borbones, una de las más significativas fue la transformación del sistema comercial entre España y América. Hasta la segunda mitad del siglo XVIII, los negocios entre el nuevo y el viejo continente se realizaron bajo un régimen monopólico dominado por los mercaderes de los consulados de Andalucía, México y Lima, y forjado al establecerse que las naves mercantes cruzaran el Atlántico únicamente en dos flotas anuales, custodiadas por barcos de guerra, y siguiendo rutas de comercio obli-

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a la maestra María del Refugio González, cuyas observaciones y comentarios hicieron posible este trabajo.

gatorias, con puertos de origen y destino exclusivos. Este régimen comercial se transformó definitivamente en 1778, cuando Carlos III estableció el sistema de libre comercio. A partir de entonces, los barcos pudieron surcar el océano individualmente y atracar en distintos puertos, en virtud de lo cual nuevos grupos de mercaderes tuvieron acceso al comercio ultramarino y terminaron con el control absoluto ejercido por los miembros de aquellos tres antiguos consulados.

Para fomentar el desarrollo económico del imperio y terminar con el monopolio ejercido por las corporaciones mercantiles de Andalucía, México y Lima, la Corona española impulsó la creación de nuevos consulados que compitieran con las antiguas instituciones. Precisamente el propósito de este trabajo es exponer, por medio del cotejo de las ordenanzas y reglas de gobierno consulares, cómo se originaron los diferentes consulados en Castilla e Indias, a partir del primero fundado en Burgos por los reyes católicos, y en qué medida esta antigua institución se transformó y adaptó para convertirse en un instrumento de la política ilustrada de Carlos III.

II. LOS ORÍGENES DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN ESPAÑA

Los antecedentes del consulado en la península ibérica están asociados con la gran expansión comercial de Cataluña por el Mediterráneo y el levante peninsular, durante el siglo XIII, después de la unión catalano-aragonesa. En este gran movimiento, los intereses mercantiles y la búsqueda de la Corona catalana por extender y consolidar sus dominios se combinaron, de suerte que las rutas comerciales marcaron el curso de la influencia política y cultural de Cataluña.²

Esta convergencia de intereses se reflejó en las concesiones y privilegios que la Corona otorgó a los comerciantes y marineros para proteger y fomentar sus actividades. Un primer paso en este sentido lo dio Jaime I, el Conquistador, al sancionar en 1257 la creación de una sociedad formada por los mercaderes y constructores navales de Barcelona, con el título de "Universidad de los Prohombres de Ribera", que se encargaría de vigilar y reparar el puerto. Más adelante, en 1267, también Jaime I otorgó a los prohombres y consejeros de Barcelona el privilegio de nombrar cónsules en puertos extranjeros, para que representaran y defendieran los intereses mercantiles y nava-

² Puede verse una descripción detallada de este proceso en Bosch García, Carlos, *Tres ciclos de navegación mundial se concentraron en América*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1985 (Serie Historia General, 14).

les de los catalanes, valencianos y mallorquinos en tierra extraña. Estos cónsules se encargarían, por ejemplo, de fijar precios, resolver disputas comerciales, interceder por sus hombres ante las autoridades locales, entre otras cosas, prácticas todas que fueron plasmadas en una serie de ordenanzas conocidas como el *Llibre de consulat de mar*.³

A partir del nombramiento de cónsules en tierras extranjeras y de la Universidad de los Prohombres de Ribera, derivó una institución distinta y paralela: el *consulat de mar*. Surgió en el reino catalano-aragonés como un organismo dual, formado por un tribunal para dirimir disputas mercantiles y por una corporación de mercaderes y navieros para defender sus intereses económicos, regida por los usos y costumbres marineros de Barcelona.⁴ El primer consulado que se fundó fue el de Valencia, en 1283; más tarde se constituyeron los de Mallorca (1343), Barcelona (1347), Tortosa (1363), Gerona (1385), Perpiñan (1388) y Sant Feliú de Guixols (1443).⁵

III. EL ESTABLECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN LOS REINOS CASTELLANOS Y AMERICANOS

1. *Burgos, Bilbao y Sevilla*

Antes de que la institución consular pasara a los territorios castellanos, existían en Burgos y Bilbao universidades o corporaciones de mercaderes, con reconocimiento y títulos formales, pero sin jurisdicción ni poder para dirimir pleitos. Cuando se reunieron Castilla y Aragón bajo el reinado de Fernando e Isabel, la Universidad de mercaderes de Burgos solicitó los privilegios judiciales que tenían los comerciantes de Valencia y Barcelona por medio de sus consulados. De tal forma, la institución consular pasó a Castilla, entendida, fundamentalmente, como un tribunal mercantil, circunstancia que caracterizó a los consulados posteriores fundados siguiendo el modelo burgalés, como se verá más adelante en este trabajo. Los reyes Católicos accedieron a la petición de los mercaderes castellanos el 21 de junio de 1494, por medio de una pragmática firmada en Medina

³ *Ibidem*, pp. 53, 61-62.

⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁵ *Ibidem*, Smith, Robert S., *Historia de los consulados de mar (1250-1700)*, Barcelona, Ediciones Península, 1978 (Serie Universitaria, Historia/Ciencia/Sociedad, 147), pp. 26-27. Existen referencias sobre la existencia de otros consulados en Zaragoza, Calatayud, Tarragona, Messina, Trapani, Cerdeña y Sicilia, formados probablemente entre los siglos XIII y XIV.

del Campo, en que concedieron fuero mercantil y consulado a la Universidad burgalesa.⁶

El argumento explícito por el que los comerciantes burgaleses solicitaron un tribunal consular fue conseguir que los pleitos mercantiles se resolvieran con prontitud y eficacia, sin que se siguieran los largos y lentos procedimientos formales utilizados por los letrados para no obstaculizar la práctica mercantil. Esta autonomía que pedían los mercaderes castellanos era una característica antigua del derecho mercantil.

El intercambio de productos a gran escala entre regiones alejadas, es decir, el comercio exterior, por su naturaleza era una actividad que requería de un trato de excepción dentro del sistema jurídico medieval, basado en la posesión de la tierra y los vínculos de vasallaje.⁷ Este intercambio, al implicar relaciones entre hombres de regiones distintas y apartadas que tenían reglas y costumbres diferentes, rebasó las esferas propias de los derechos locales y produjo una serie de normas autónomas, unificadas y aplicables en general a todos los mercaderes y navegantes. Surgió de la práctica y de las costumbres, ejercido por los propios comerciantes y marinos, el derecho mercantil se caracterizó desde su origen por su autonomía y universalidad. Este derecho, conocido como *usus mercatorum*, comenzó a modificarse hacia el siglo XIII, al incorporársele las regulaciones, estatutos y ordenanzas de las universidades y corporaciones mercantiles surgidas a consecuencia de los privilegios reales concebidos a los comerciantes, cuando las monarquías europeas buscaban expandir e intensificar su influencia política, económica y social, proceso del que formaron parte los consulados, como organismos que desde entonces se encargaron de escribir, interpretar y aplicar la legislación mercantil.⁸

La antigua autonomía del derecho mercantil, sin embargo, precisamente comenzó a restringirse cuando los monarcas otorgaron su reco-

⁶ *Ordenanzas hechas por el prior y cónsules de la Universidad de la contratación desta ciudad de Burgos por sus magestades confirmadas para en los negocios y cosas tocantes a su juredicción é juzgado* (copia mecanografiada del original depositado en la Real Biblioteca del Palacio de la Plaza de Oriente), Madrid, 1553, p. 29 (en adelante será citado como *Ordenanzas de Burgos*).

⁷ García-Gallo, Alfonso, *Manual de historia del derecho español*, v. 1: *El origen y la evolución del derecho*, 8a. ed. rev., Madrid [s.e.], 1979, pp. 469-470.

⁸ Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 351-352; González, María del Refugio, "Estado, sociedad y economía en el siglo XIX. La intervención del Estado en la economía y en la sociedad en México: sus orígenes y evolución" (manuscrito original proporcionado por la autora), pp. 4-5.

nocimiento a las corporaciones mercantiles y delegaron en los comerciantes el derecho a impartir justicia —considerado ya como una regalía o facultad inherente al monarca—,⁹ de suerte que fue particularmente en el Consulado de Burgos en el que la intervención por parte del Estado se hizo más notable.

En Burgos, como ya se dijo, efectivamente existía una universidad de mercaderes, pero esta no tuvo capacidad para impartir justicia sino a partir de que los reyes Católicos le concedieron el privilegio de formar su consulado, le dieron una determinada jurisdicción y aprobaron las ordenanzas que los comerciantes escribieron para regirla, en las que quedó establecido que las apelaciones se llevarían ante el juez de alzadas que el rey designase y que los nombramientos de prior y cónsules debían ser ratificados por la Corona. Así, los mercaderes burgaleses obtuvieron fuero, pero restringido en la medida en que fue un poder delegado por la Corona, en última instancia, sujeto a ella, de modo que los reyes, por medio del consulado, tuvieron un mecanismo para controlar el comercio.

El primer privilegio consular que establecieron en Castilla los reyes Católicos consistió en dar:

[...] poder, facultad y jurisdicción a los dichos prior y cónsules de los mercaderes de la dicha ciudad de Burgos, que ahora son, y serán de aquí en adelante, para que tengan jurisdicción de poder conocer y conozcan de las diferencias y debates que hubiere entre mercader y mercader, y sus compañeros y factores, sobre el tratar de las mercaderías, así sobre compras, y ventas, y cambios, y seguros, y cuentas, y compañías que hayan tenido y tengan, sobre afletamientos de naos, y sobre las factorías que dichos mercaderes hubieren dado a sus factores, así en nuestros reinos como fuera de ellos, así para que puedan conocer y conozcan de las dichas diferencias y debates, y pleitos pendientes entre los susodichos, como todas las otras cosas que se acrecieren de aquí adelante, para que los libren y determinen breve, y sumariamente según estilo de mercaderes, sin dar luengas ni dilaciones de malicia, ni plazos de abogados [...].¹⁰

⁹ *Ibidem*, pp. 8-11.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 23-24; *Ordenanzas de la ilustre Universidad y Casa de Contratación de la M. N. y M. L. Villa de Bilbao*, editado bajo el título de *Código de comercio y navegación, actualmente en vigor en los estados de América. Conocido bajo el nombre de Ordenanzas...*, París/México, Librería de Rosa/Librería de Galván, 1837, p. 23-24 (en adelante será citado como *Ordenanzas de Bilbao*). En todos los casos de transcripción de párrafos textuales se ha modernizado la ortografía.

Ahora bien, la jurisdicción otorgada al Consulado de Burgos incluyó a los mercaderes vascos, quienes por su parte formaban una universidad distinta a la burgalesa. Al ver afectados sus intereses por quedar supeditados al control del tribunal consular de Burgos, los comerciantes de Bilbao solicitaron se reformara la pragmática de 1494, particularmente en lo que se refería al fletamiento de las naves, la revisión de las cuentas, la distribución de las mercancías y, naturalmente, la redacción de las ordenanzas que regirían el ejercicio de la jurisdicción.¹¹ Los reyes Fernando e Isabel atendieron en parte las súplicas de los vascos y dictaron una carta, firmada en Madrid el 14 de febrero de 1495, mediante la cual se delimitaban las atribuciones otorgadas a los burgaleses y se concedían ciertos privilegios a los comerciantes del país vasco. Los puntos principales establecidos en la carta de 1495 fueron que el prior y los cónsules de Burgos sólo tendrían jurisdicción sobre los comerciantes de su universidad; los vascos tendrían a su cargo la revisión y repartimiento de sus propias cuentas y mercancías, siguiendo para ello lo dispuesto en la pragmática de 1494; los asuntos que interesaran a ambos gremios de mercaderes, como lo eran el cobro de algunas averías o el fletamiento de naves, se resolverían con la participación por igual de miembros de una y otra universidad.¹²

Sin embargo, los mercaderes vascos no tuvieron poder para conocer y dirimir sus pleitos sino a partir de 1511, fecha en la que se otorgó a la villa de Bilbao el real privilegio de constituir su propio consulado, guardando para ello la forma y el orden contenidos en la pragmática de 1494 “[...] como si a ellos fuera dada”.¹³ De tal forma, en Bilbao, como ocurrió en Burgos, el consulado —entendido fundamentalmente como tribunal mercantil— se constituyó en virtud del poder real que delegó en la corporación mercantil la facultad de impartir justicia. De igual modo, como en el caso burgalés, los comerciantes vascos redactaron sus ordenanzas consulares, pero éstas no comenzaron a regir sino después de que fueron aprobadas por la Corona; además, el rey también conservó la facultad de designar al juez de alzadas y la de

¹¹ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., pp. 30-34.

¹² *Ibidem*, pp. 30-34. El 20 de septiembre de 1495 se extendió otra carta en la que se mandaba que los mercaderes fletaran las naves a su conveniencia —sin restricción por parte de la Universidad— y en la que se insistía que, excepto las averías comunes, un grupo no interviniera en el cobro de las averías del otro, *ibidem*, pp. 37-38.

¹³ *Ordenanzas de Bilbao*, pp. 33-36. El privilegio de un consulado para la Universidad bilbaína fue otorgado por medio de la carta firmada en Sevilla el 22 de junio de 1511 por la reina doña Juana.

ratificar el nombramiento de los miembros del tribunal mercantil. Así, al mismo tiempo los mercaderes obtuvieron el control sobre su jurisdicción, y la Corona contó con la corporación como un mecanismo para intervenir en el comercio.

El tercer consulado castellano se formó a raíz de la expansión colonizadora de España en América. Al aumentar el comercio de Sevilla con el nuevo continente, naturalmente se multiplicaron los asuntos y pleitos derivados de este giro que requerían una solución rápida y eficaz. En un principio, la jurisdicción de las cosas tocantes al trato ultramarino correspondió a la Casa de Contratación, fundada en 1503. Aunque desde entonces la Casa actuó como tribunal mercantil, no fue sino en 1511 cuando se comenzó a definir la jurisdicción —estableciéndose que procediera conforme a las reglas del Consulado de Burgos— y en 1539 cuando se dictaron las leyes que le dieron forma cabal a esa jurisdicción.¹⁴ La Casa obtuvo la competencia, tanto civil como criminal, en todos los asuntos derivados del comercio y la navegación indianos, sin que en ellos pudiera intervenir ningún tribunal ordinario y con apelación ante el Consejo de Indias exclusivamente.¹⁵ No, obstante, pocos años después se restringió la jurisdicción de la Casa en materia civil. Solicitado por un grupo de mercaderes que negociaban con América, el 23 de agosto de 1543, Carlos V firmó la provisión en la que se concedió a Sevilla un consulado en la forma, funciones y sentido a los que existían en Burgos y Bilbao, cuyo título sería Universidad de los Cargadores a las Indias.¹⁶

2. México y Lima

Tal como había ocurrido en el viejo continente, el crecimiento del comercio americano, no sólo del que se realizaba con España, sino entre las distintas provincias del Nuevo Mundo y con las Filipinas, justificó la fundación de consulados en las dos capitales más importantes de las Indias: México y Lima. Y como sucediera en la península, los tribunales mercantiles americanos también fueron solicitados por los

¹⁴ Haring, Clarence H., *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 50-52.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 53-54.

¹⁶ Veitia Linage, Joseph de, *Norte de la Contratación de las Indias Occidentales*, Buenos Aires, Comisión Argentina de Fomento Interamericano, 1945, lib. 1, cap. XVII, incisos 1 y 2, pp. 140-141; *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*, Madrid, Consejo de la Hispanidad, 1943, vol. 3, lib. 9, tit. 6, ley 1, p. 64; Haring, *op. cit.*, pp. 54-55.

mercaderes bajo el argumento explícito de necesitar que se proveyera justicia con rapidez y eficacia, sin la intervención directa de letrados profesionales para no entorpecer las transacciones comerciales siguiendo los procedimientos formales.¹⁷ Ahora bien, en los consulados americanos, herederos de la tradición castellana, la autonomía jurídica otorgada a los comerciantes quedó restringida en la misma medida en que los tribunales burgaleses y bilbaíno. Esto es, en tanto que privilegios delegados por la Corona, el rey se reservó el control de la corporación mediante la aprobación de sus ordenanzas, la ratificación de sus miembros y la designación de los jueces de alzadas.

La referencia directa más antigua que se conoce sobre la fundación del Consulado de México es una carta de Felipe II dirigida al virrey de la Nueva España, fechada el 9 de junio de 1590, en la que se pide un informe acerca de la solicitud que hicieron los comerciantes de esa capital para que se les concediera un consulado. Indirectamente, por una carta de Pedro González de Prado, quien fuera abogado y consejero de los mercaderes de México e interviniera en el proceso para erigir el consulado, se puede fechar esa solicitud hacia 1580.¹⁸ No tenemos noticias de lo que ocurrió desde este año hasta el de 1593, pero sea lo que fuere, fue entonces cuando el Cabildo de la ciudad de México recibió la real cédula, fechada en Martín Guzmán el 15 de junio de 1592, por medio de la cual se instituyó un consulado, a la manera como los había en Sevilla y Burgos, el cual quedó formalmente establecido en 1594.¹⁹

Sobre los antecedentes de la fundación del consulado en Lima, la única y más antigua referencia que se conoce es de 1592. Ese año, Gerónimo de Guevara, alcalde del cabildo limeño, fue enviado ante la corte, como procurador de la ciudad, con unas instrucciones que contenían una cláusula solicitando se consintiera a la petición que hicieron los comerciantes peruanos de formar un consulado.²⁰ Aunque Guevara no cumplió con su misión, por otras vías debió llegar a la metrópoli la solicitud del comercio de Lima, puesto que en 1593, el 29 de diciembre, Felipe II firmó en Madrid la real cédula por medio de

¹⁷ Smith, Robert S., "Antecedentes del Consulado de México, 1590-1594", *Revista de Historia de América*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 15, diciembre de 1942, p. 300; Rodríguez Vicente, María Encarnación, *El Tribunal del Consulado de Lima en la primera mitad del siglo XVII*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1960, pp. 17 y 19.

¹⁸ Smith, Antecedentes..., *op. cit.*, p. 300, nota 5.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 300 y 308.

²⁰ Rodríguez, *op. cit.*, pp. 17-18.

la cual concedió a la ciudad de los Reyes un consulado, tal y como los había en Sevilla y Burgos, aunque su establecimiento no se verificó efectivamente sino veinte años después, en 1613.²¹

IV. LA FUNDACIÓN DE LOS NUEVOS CONSULADOS

Después de la fundación de los dos tribunales en América, durante el siglo XVII sólo se fundaron dos consulados en el imperio español: el de Madrid en 1632 y el de San Sebastián en 1682. Particularmente interesante fue el establecimiento del consulado madrileño, ya que implicó un cambio en la concepción de la institución consular que sería fundamental en los consulados erigidos en la segunda mitad del siglo XVIII, como veremos más adelante.

Erigido por medio de una pragmática firmada el 9 de febrero de 1632, el Consulado de Madrid se formó como un organismo de la corte en el que estarían representadas todas las entidades de la monarquía: el prior siempre sería castellano, mientras que los consules debían ser naturales de diferentes reinos sujetos a la Corona española. Además de este carácter suprarregional, en sí una innovación respecto a los antiguos consulados, la institución madrileña se constituyó por iniciativa superior como un organismo coordinador de la política económica del imperio, aspecto que cobraría una enorme importancia en la época borbónica.²²

En la misma pragmática en la que se ordenó la constitución del Consulado madrileño, se autorizó la creación de consulados en todas las ciudades y villas que tuvieran un número suficiente de mercaderes.²³ Excepto por el de San Sebastián, no se fundó ninguna otra institución hasta la primera mitad del siglo XVIII. En contraste, a partir de 1778 se fundaron trece consulados: cinco en el viejo continente y ocho en América.²⁴

Las varias fundaciones que tuvieron lugar en esta época formaron parte de las reformas emprendidas por la Casa de los Borbones para

²¹ *Ibidem*, pp. 299-300.

²² Gacto Fernández, Enrique, *Historia de la jurisdicción mercantil en España*, Anales de la Universidad Hispalense, Universidad de Sevilla, 1971, pp. 37-38.

²³ *Idem*.

²⁴ En 1717 se formó el Consulado de Cádiz, pero éste en realidad fue un traslado de los privilegios que hasta entonces tuvo Sevilla, en donde sólo quedó una diputación consular dependiente del tribunal gaditano. En 1784 se fundó un nuevo consulado en Sevilla. En 1717 también fue trasladada la Casa de Contratación de Sevilla a Cádiz; Smith, *Historia de los consulados*, op. cit., pp. 25, 26-27.

restaurar el comercio ultramarino, deprimido por la crisis económica de la península y obstaculizado por el creciente contrabando y los bloqueos en el Atlántico impuestos por la armada inglesa. Los cambios fundamentales que se verificaron en el sistema comercial, contenidos en el *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España e Indias* de 1778, fueron, a grandes rasgos, la suspensión de las flotas y ferias comerciales, y la habilitación de diversos puertos peninsulares y americanos para el intercambio trasatlántico, lo que significó el rompimiento del monopolio mercantil que había prevalecido, desde el siglo XVI, bajo el control de los mercaderes agremiados en los consulados de Andalucía, México y Lima.

Dos de los fines que persiguió la Corona española al emprender las reformas que suspendieron el monopolio comercial fueron, primero, reasumir el control sobre sus colonias aumentando la intervención del Estado y, segundo, fomentar un comercio más ágil y eficiente como uno de los medios para el desarrollo económico. Para conseguirlo, entre otras medidas los Borbones propiciaron el surgimiento y la consolidación de nuevos grupos de comerciantes que compitieran con los viejos gremios de mercaderes, pero procurando que estos núcleos bisoños quedaran bajo su control. Siguiendo la antigua práctica de delegar la jurisdicción mercantil a los propios comerciantes, con una autonomía limitada y dependiente en última instancia del rey, el instrumento empleado fueron los consulados, pero bajo una concepción distinta del papel que deberían desempeñar estas instituciones. Retomando el sentido que se dio al Consulado de Madrid, las corporaciones consulares fundadas por los Borbones se convirtieron primordialmente en juntas de fomento económico, en organismos formados a instancia de la Corona que buscarían el fomento económico general, perdiendo su carácter primitivo de corporaciones mercantiles dedicadas al ejercicio jurídico.²⁵

El interés de la corte por formar estos nuevos consulados que compitieran con los antiguos, quedó plasmado en el artículo 53 del *Reglamento para el comercio libre* de 1778, que a la letra dice:

Como la mira principal que he tenido en esta amplia concesión, se dirige dignamente a restablecer la industria y felicidad de mis vasallos, y que a este intento, regulo por importante y utilísimo, que en todos los puertos habilitados de España donde no hubiere Con-

²⁵ Gacto Fernández, *op. cit.*, pp. 40-41.

sulados de comercio, se formen ahora con arreglo a las Leyes de Castilla e Indias, encargo y cometo privativamente a mis Ministros de Estado, Indias y Hacienda el formal establecimiento de estos cuerpos nacionales [...].²⁶

Los nuevos consulados fueron fundados primero en España, como se prescribía en el Reglamento de 1778; Sevilla, ya que la antigua institución sevillana había sido trasladada a Cádiz (1784);²⁷ Coruña (1785), Málaga (1785), Santander (1785) y San Cristóbal Tenerife (1786). Unos años después tuvo lugar el establecimiento de los nuevos consulados en las Indias: Caracas (1793), Guatemala (1793), Buenos Aires (1794), La Habana (1794), Cartagena (1795), Chile (1795), Guadalajara (1795) y Veracruz (1795).

V. LA HERENCIA CASTELLANA EN LOS NUEVOS CONSULADOS

En los consulados establecidos durante los últimos años del siglo XVIII culminó el proceso de transformación que sufrió la institución consular desde su establecimiento en los reinos castellanos. Forjados originalmente en el mundo mediterráneo como un medio para pactar o negociar el apoyo mutuo entre las corporaciones mercantiles y la Corona, los consulados perdieron parte de su antigua autonomía jurídica al pasar a los territorios de Castilla como concesiones emanadas del poder real. Como ya se dijo, a partir de la fundación del Consulado de Burgos, la intervención del Estado en los asuntos mercantiles se hizo cada vez más notoria, por ejemplo al sujetar a su aprobación las ordenanzas redactadas por los comerciantes o al reservarse la designación del juez de alzadas. Este proceso concluyó en el siglo XVIII, cuando los consulados se fundaron por iniciativa de la corte y como instrumentos de su política imperial.²⁸

Además de la coincidencia temporal de las fundaciones, muestra evidente de que todos los consulados erigidos a finales del XVIII formaron parte de un movimiento iniciado por la Corona, fue que ninguno de los grupos de mercaderes que los formaron redactó sus propias reglas de gobierno, como antaño hicieran los antiguos gremios, sino

²⁶ *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre entre España e Indias*, de 12 de octubre de 1778, edición de Bibiano Torres y Javier Ortiz de la Tabla, Sevilla, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Sevilla y Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1978, pp. 24-25.

²⁷ Véase la nota 24.

²⁸ González, *op. cit.*, p. 8.

que todos los reglamentos fueron escritos en la corte; más aún, las cédulas de erección y las reglas de gobierno que se dieron a estas instituciones fueron idénticas, sólo cambiaron en los aspectos peculiares al sitio y lugar de cada fundación.²⁹

En el artículo II de estas reales cédulas, se estableció como modelo de los nuevos consulados al de Bilbao, cuyas ordenanzas, en primer lugar, y después las Leyes de Indias y de Castilla, sucesivamente, servirían de códigos supletorios:

[...] conocerán privativamente [...] lo que conoce y debe conocer el Consulado de Bilbao conforme a sus ordenanzas: las cuales han de servir de regla a este nuevo tribunal por ahora para la substanciación, y determinación de los pleitos en todo lo que no vaya prevenido por esta cédula: y lo que ni en ella, ni en dichas Ordenanzas esté prevenido, se decidirá por las Leyes de Indias, o en su defecto por las de Castilla; no habiendo pragmáticas, Reales Cédulas, o Reglamentos expedidos posteriormente, que deban gobernar en las respectivas materias.³⁰

Llama la atención que los nuevos consulados hayan tomado como modelo el de Bilbao, a diferencia de sus predecesores inmediatos —Sevilla, México y Lima— que siguieron el modelo de Burgos. Ahora bien, originalmente el de Bilbao adoptó el modelo burgalés y fue constituido según lo ordenado en la pragmática dada en Burgos en 1494. En este sentido, los nuevos consulados también son herederos del burgalés; además, al darles como derecho supletorio las Leyes de Indias, el

²⁹ Arcila Farías, Eduardo, *El real Consulado de Caracas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Humanidades y Educación, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, 1957, p. 23; Smith, Robert S., 'Origins of the Consulado of Guatemala', *Hispanic American Historical Review*, vol. XXVI, núm. 2, mayo de 1946, p. 161. En el Archivo General de Indias puede verse la cédula de erección del Consulado de Guatemala, impresa en San Lorenzo el 11 de diciembre de 1793, con las correcciones manuscritas para adecuarla a la fundación del Consulado de Veracruz. Se encuentra junto con un oficio fechado el 13 de diciembre de 1794, en el que se enumeran los cambios hechos en la cédula guatemalteca para adecuarla al puerto novohispano; ambos documentos en AGI, *México*, leg. 2506. Un ejemplar original de la real cédula de erección del Consulado de Veracruz, emitida el 17 de enero de 1795, puede verse en AGN, *Consulado*, v. 222; existe un ejemplar editado recientemente en Smith, Robert, *et al.*, *Los consulados de comerciantes en la Nueva España*, México, IMCE, 1976, pp. 173-195. Dado que todas las cédulas de erección y reglas de gobierno fueron iguales para todos los consulados del XVIII, para este estudio utilizaremos la del Consulado de Veracruz.

³⁰ Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. II, en Smith *et al.*, *op. cit.*, p. 175.

parentesco con el antiguo consulado castellano se estableció al través de las ordenanzas aprobadas para Sevilla, México y Lima, contenidas en su mayor parte en la *Recopilación de leyes de Indias*.³¹

La Universidad y el Consulado bilbaíno se gobernaron hasta 1737 con una serie diversa de reales cédulas, ordenanzas y otros papeles e instrumentos legales, formados y confirmados sucesivamente —la pragmática de 1494; la carta expedida en 1511 por la reina doña Juana; las ordenanzas confirmadas por Felipe II en 1560; las ordenanzas de 1672 confirmadas por Carlos II, etcétera. En 1725, en junta general de comercio se decidió y ordenó redactar unas nuevas ordenanzas, “considerando que la mutación de los tiempos, y nuevas ocurrencias de casos que se experimentan, piden providencias más expresivas y claras que las que antes están dadas [...]”.³² En 1731 se formaron unas nuevas ordenanzas, confirmadas por Felipe V, pero resultaron incompletas al tratar únicamente sobre los procesos electorales y el manejo de las averías. Por ello, en 1735 se decidió confeccionar un nuevo cuerpo legal que compilara todas las leyes anteriores y considerara los casos prácticos conocidos hasta entonces, los dispusiera por materias “con distinción y por capítulos”, divididos en diferentes incisos “para la más clara inteligencia”. Este trabajo se concluyó en 1737 y fue confirmado como Ordenanzas de la Universidad y Casa de Contratación de la villa de Bilbao el 2 de diciembre de ese año.³³ Este código fue la compilación más completa y mejor organizada de todas las ordenanzas consulares realizadas, al grado de que fue utilizado en la mayoría de las legislaciones mercantiles posteriores, hasta entrado el siglo XIX.³⁴ No es de extrañar, pues, que los nuevos consulados fundados en las dos últimas décadas del siglo XVIII siguieran el modelo bilbaíno.

VI. LOS CONSULADOS COMO TRIBUNALES MERCANTILES

1. *La jurisdicción*

Si se comparan las ordenanzas de los antiguos y nuevos consulados, tanto de Castilla como de Indias, la influencia del de Burgos es notoria en lo tocante al tribunal propiamente dicho.

³¹ *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6 y 46, *op. cit.*, v. 3.

³² *Ordenanzas de Bilbao*, *op. cit.*, p. 16.

³³ *Ibidem*, pp. 7-11, 16.

³⁴ Smith, *Historia de los consulados*, *op. cit.*, p. 189.

En la pragmática de 1494, que otorgó fuero mercantil a la Universidad de Burgos —punto de partida para las ordenanzas de este gremio, aprobadas en 1538—, se establecieron los asuntos sobre los que tendría jurisdicción el tribunal consular: las diferencias y debates entre los mercaderes, sus compañeros y factores; el trato de mercaderías, en cuanto a compras, ventas, cambios, seguros, cuentas y compañías; el fletamiento de las naves y las factorías en los reinos españoles y fuera de ellos.³⁵

En el inciso dos, capítulo primero de las Ordenanzas de Bilbao aprobadas en 1737, se determinaban las materias sobre las que tendría competencia el tribunal bilbaíno, reproduciendo casi a la letra el fragmento correspondiente de la pragmática de 1494:

Que el prior y cónsules, usando la jurisdicción que por ello se les da, han de conocer, como acostumbran y han tenido y tienen de ordenanza, privativamente de todos los pleitos y diferencias de entre mercaderes y sus compañeros y factores, sobre sus negociaciones de comercios, compras, ventas, cambios, seguros, cuentas de compañías, afletamientos de naos, factorías y demás expresado en dichos privilegios y Ley Real: y han de tener todo cuidado en la conservación de la Ría, canal y barra de Portugalete [...].³⁶

Por estar en una ciudad portuaria, al Consulado bilbaíno además se le otorgó competencia en los naufragios³⁷ y, como se ha visto, se le encargó la conservación de la barra y el canal de la ría, funciones que ya ejercían los antiguos consulados mediterráneos.

De igual modo, todos los consulados fundados posteriormente tuvieron jurisdicción sobre los mismos asuntos que el tribunal burgalés, y el artículo correspondiente en sus respectivos reglamentos se copió, de manera casi textual, de la pragmática de 1494. Las diferencias entre unos y otros se referían, básicamente, a las características particulares del sito donde estaban. Así, por ejemplo, el Consulado de Sevilla tenía jurisdicción sobre el intercambio con las Indias, y para evitar confusiones con la Casa de Contratación, se deslindaron las competencias entre uno y otro tribunal, señalando las causas criminales como materia de la Casa.³⁸ Las ordenanzas de México y Lima se diferenciaban en

³⁵ *Ordenanzas de Burgos, op. cit.*, p. 23-24.

³⁶ *Ordenanzas de Bilbao, op. cit.*, p. 36.

³⁷ *Ibidem*, cap. 1, núm. 3, p. 37.

³⁸ *Recopilación de las Leyes de Indias, op. cit.*, lib. 9, tit. 6, leyes XXII-XXVI, v. 3, pp. 69-71.

que a ambos tribunales se les daba como modelos y legislación supletoria las ordenanzas de Burgos y Sevilla; en las reglas de los consulados del siglo XVIII, como va dicho, se ordenaba seguir las ordenanzas de Bilbao en primer término.

2. Los procesos judiciales

El procedimiento judicial fue igual en todos los tribunales consulares. El objetivo original y explícito que motivó la creación de los consulados fue la determinación breve y sumaria de los pleitos mercantiles; para lograrlo, se debía seguir el estilo de los mercaderes: "llano, a verdad sabida y buena fe guardada". Se prohibía la participación directa de abogados y la elaboración de procesos legales apegados a los formulismos jurídicos para que los pleitos no se alargaran indefinidamente, provocando enormes pérdidas a los comerciantes.

El procedimiento que se seguía era que ante el tribunal consular —compuesto por tres jueces: el prior y dos cónsules— las partes en litigio presentarían verbalmente la acusación y la defensa. En esta primera audiencia, en la que podían participar personas con experiencia en el caso, amigos o deudos de los litigantes, se procuraba llegar a una conciliación. Si no se lograba ningún acuerdo, el demandado y el demandante debían presentar sus casos por escrito; en Burgos, Sevilla, México y Lima, podían tomar consejo de abogado, pero nunca, en ningún consulado, presentar un escrito hecho por letrados, ni en el que hubiera alguna formalidad de derecho. Si se percibía que los documentos habían sido preparados por abogados, se rechazaban inmediatamente y se obligaba a presentar un nuevo documento en un plazo determinado, bajo el riesgo de que la parte "rebelde" a los procedimientos perdiera el pleito si reincidía. A la vista de los escritos, los jueces procedían a determinar el litigio, haciendo sentencia dos votos conformes de los tres que se emitían.³⁹

Desde la pragmática de 1494 se dispuso la posibilidad de apelar la sentencia pronunciada por el tribunal consular.⁴⁰ El procedimiento de apelación fue asimismo muy parecido en todos los consulados; como en el juicio de primera instancia, en el de apelación también debía

³⁹ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., pp. 71-72; *Ordenanzas de Bilbao*, cap. 1, núm. 6, 7 y 12, op. cit., pp. 38-39; *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, ley XXXVII y tit 46, XXIX, op. cit., v. 3, pp. 74 y 549-550; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. V y VI, Smith et al., op. cit., pp. 176-177.

⁴⁰ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., p. 24.

seguirse el estilo propio de los mercaderes, sin que intervinieran letrados ni formalidades de derecho. El tribunal ante el que se presentaba la apelación estaba compuesto por tres jueces: dos comerciantes de experiencia y buena conciencia, elegidos especialmente para cada causa, y un juez especial de apelaciones, cargo que normalmente se anexaba al de algún funcionario de la burocracia real y que era nombrado, como ya se dijo, por el rey o el virrey, según el caso. Por ejemplo, en Burgos y Bilbao, los jueces oficiales de apelación eran los corregidores; en Sevilla, un juez oficial de la Casa de Contratación; en México y Lima, uno de los oidores de las audiencias; en Guatemala y Guadalajara, los decanos de las audiencias, y en Veracruz el gobernador intendente.

La sentencia pronunciada por el tribunal de apelaciones —formada también con dos votos conformes— era definitiva si confirmaba la sentencia dada en primera instancia; si la revocaba en todo o en parte, podía ser nuevamente revisada por el juez oficial de apelaciones, junto con otros dos mercaderes elegidos especialmente para la revisión, distintos de los dos primeros. La sentencia que entonces pronunciaran sería definitiva.⁴¹

3. Los miembros del tribunal y su elección

El prior y los cónsules eran elegidos por los miembros de la comunidad mercantil, si bien los individuos designados debían ser ratificados por la autoridad real, como ya se señaló.⁴² Ello permitió que en las elecciones se pusieran en juego las fuerzas de los distintos grupos que componían la corporación mercantil, asunto de la mayor importancia para la institución, puesto que los miembros del tribunal eran a su vez la cabeza del gremio en su conjunto. La competencia entre los distintos partidos en el seno de un mismo consulado dio pie a situaciones interesantes, como en el caso del de México, donde el balance de fuerzas

⁴¹ En el Consulado de Veracruz se podía interponer recurso de nulidad o injusticia notoria ante el Supremo Consejo de Indias. Sobre el juicio de apelación en los diferentes consulados véase: *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., p. 24; *Ordenanzas de Bilbao*, cap. 1, núm. 15-20, op. cit., pp. 41-42; *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, leyes XLII y XLIII, y tit. 46, leyes XXXVII-XLII, op. cit., v. 3, pp. 75-76 y 552-556; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. IX y XII, en Smith et al., op. cit., pp. 177-179.

⁴² *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., pp. 55-63; *Ordenanzas de Bilbao*, op. cit., cap. II, núm. 1-23, pp. 41-53; *Recopilación de Leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, leyes II-VI, XI, XIV y tit. 46, leyes IV-VII, IX-XIV, op. cit., v. 3, pp. 65-68 y 541-546; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. XL-XLVII, en Smith et al., op. cit., pp. 188-192.

entre los dos grupos en que estaba dividido, el vasco y el montañés, llevo a que la titularidad del gremio se alternara periódicamente y de modo preestablecido.

El procedimiento electoral era en esencia muy parecido en todos los consulados; aunque entre uno y otro había diferencias formales, en todos se combinaba el azar con el voto directo. Primero se convocaba, por medio de pregón, a una reunión general de mercaderes, en la que se nombraría a los electores de los cargos consulares. En Burgos, Bilbao, Lima y Veracruz, los electores eran designados por medio de un sorteo —que se realizaba sacando al azar de una urna, papeletas con los nombres de los comerciantes asistentes a la reunión—. En Búrgos eran siete los electores designados para ejercer el cargo durante un año; en Lima eran quienes, con vigencia de dos años, y en Bilbao y Veracruz se elegían cuatro cada año. En Sevilla y México se designaba por votación directa a treinta electores, de los cuales por lo menos veinte tenían que votar, y duraban en ejercicio dos años.

En Burgos, Sevilla y México, cada elector proponía directamente y en secreto a sus candidatos para prior y cónsules, resultando electo el que más votos obtuviese. En Bilbao, Lima y Veracruz, los nombres propuestos por los electores eran sorteados para dejar al azar la designación final del prior y los cónsules.

La duración de los cargos en el tribunal consular fue distinta entre algunos consulados. En Burgos y Bilbao, los tres cargos eran anuales; en Sevilla, México y Lima, el cargo de prior era anual, mientras que los cónsules ejercían sus cargos durante dos años, alternándose su elección cada año. Al cónsul más antiguo se le denominaba primero, al de reciente ingreso, segundo. En Veracruz, los tres cargos duraban dos años. Un año se elegía al prior y al cónsul segundo o moderno; el siguiente año sólo se elegía a otro cónsul, que pasaba a ser el segundo, en tanto que el anterior devenía primero, de modo que en el tribunal siempre había un juez con experiencia y versado en los casos pendientes.

En todos los consulados se impusieron condiciones más o menos estrictas y similares para ocupar los cargos de jueces consulares. Por regla general, el prior y los cónsules debían residir en el mismo sitio en el que estaba el consulado, ser naturales de los reinos españoles, mayores de veinticinco años, casados o viudos; no debían tener parentesco ni asociación comercial entre sí, ni podían ser reelectos, sino con un periodo intermedio entre cada designación. Desde luego, debían ser personas de buena conciencia y experiencia, honorables, de buena

opinión y fama, temerosos de Dios, abonados, prácticos e inteligentes en materia de comercio, pero no era indispensable que ellos mismos fueran mercaderes; podían vivir de sus rentas o ser miembros de las órdenes militares, por ejemplo.

Los requisitos para ser electores, en cambio, eran más estrictos. Además de las condiciones arriba señaladas en cuanto a edad, origen y cualidades, el nombramiento de elector sí estaba restringido a los mercaderes y cargadores por mar, que pagaran o hubiesen pagado el derecho de avería y tuvieran casa de comercio propia, y a los capitanes o maestros de naos que tuviesen intereses invertidos en las cargas que transportaban. Se prohibía expresamente a los empleados asalariados de otros comerciantes, a los que ejercieran oficios de escribanos, letrados, boticarios, zapateros, sastres, médicos u otros del mismo jaez, y a los mercaderes que hubiesen quebrado públicamente —mientras no satisficieran a sus acreedores— ocupar los cargos de electores. Incluso en Sevilla, México y Lima, estaba prohibido que los electores tuviesen tienda abierta al público, a menos de que ella vendiesen únicamente las mercancías importadas por ellos mismos.

4. *Otros cargos consulares*

Los consulados, además de los jueces del tribunal, contaban con otros miembros y empleados. No obstante estar establecido que la jurisdicción mercantil sólo podían ejercerla los comerciantes, prohibiéndose explícitamente utilizar las formalidades jurídicas, el prior y los cónsules tenían un asesor letrado que les aconsejaba en los asuntos pertinentes a la universidad cuando le era solicitado por el tribunal. En Burgos, por ejemplo, cada uno de los jueces elegía a su propio asesor; en Sevilla y Veracruz, los consulados tenían un asesor permanente y se permitía consultar a otro cuando algún caso extraordinario lo requiriera.⁴³ Existía también un cuerpo de consejeros —cuya importancia veremos más adelante— denominados diputados, en unos consulados, y consiliarios en otros. El número de consejeros que formaba este cuerpo variaba: en Burgos, Bilbao, Lima y Veracruz eran nueve; en Sevilla y México, ocho. En todos los consulados, cuando

⁴³ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., pp. 57, 72; *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, leyes XX y XLIV, op. cit., v. 3, pp. 68 y 76; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, artículos XL y XLIII, en Smith et al., op. cit., pp. 177-193.

el prior y los cónsules dejaban sus cargos, pasaban automáticamente a formar parte de este cuerpo; el resto de los diputados o consiliarios era elegido, en unos casos por sorteo, en otros por votación, o bien mediante una combinación de ambos procedimientos.⁴⁴ Los consulados contaban además con otros varios empleados subalternos: solicitadores, procuradores o agentes, escribanos, porteros, alguaciles, secretarios, tesoreros, contadores, entre otros, cuyo número variaba entre los distintos consulados.⁴⁵

VII. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR: EL DESARROLLO DE LA JUNTA DE PROTECCIÓN Y FOMENTO ECONÓMICO

Las semejanzas referidas entre las diferentes instituciones consulares revelan la tradición seguida, de manera casi invariable, en relación con la estructura y el funcionamiento de los tribunales mercantiles en Castilla y América, del siglo XV al XVIII. Esta continuidad llama tanto más la atención en los casos de las cortes comerciales indianas, cuanto que se trató de la adaptación de una institución peninsular al medio americano sin ningún cambio perceptible, probablemente porque fue un organismo que permaneció ajeno a la república de indios. Prácticamente la única modificación notable que se verificó con el paso del tiempo fue la secularización del espíritu de estos tribunales. Poco a poco, las actividades religiosas de los consulados, como las misas previas y posteriores a las elecciones, los oficios celebrados en los días especiales, como el del santo patrón de la comunidad, las limosnas y los gastos piadosos, fueron disminuyendo, al grado de que algunas manifestaciones de esta índole llegaron a desaparecer en el XVIII, como ocurrió en el Consulado de Veracruz en que no se confirmó su advocación a la santísima Vera Cruz.

No obstante, la institución consular sí cambió y evolucionó a lo largo de esos tres siglos, al grado de que el tribunal y las funciones

⁴⁴ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., pp. 58-59; *Ordenanzas de Bilbao*, cap. 2, núm. 17 y 20, op. cit., pp. 50-53; *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, leyes XVII-XVIII y tit. 46, leyes XV, op. cit., v. 3, pp. 68 y 546; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. I, XL-XLIII, en Smith et al., op. cit., pp. 175, 188-190.

⁴⁵ *Ordenanzas de Burgos*, op. cit., p. 73; *Ordenanzas de Bilbao*, cap. III, núm. 1 y cap. IV, núm. 2, op. cit., pp. 55, 57; *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, leyes XXI-XXV y tit. 46, leyes XX-XXVI, pp. 68-69 y 547-549; Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. I, XLIX-L, en Smith et al., op. cit., pp. 175-193.

judiciales pasaron a ser parte y actividades complementarias, casi secundarias, de los consulados.

Uno de los primeros indicios de este cambio fue la transformación en el uso de los vocablos "consulado" y "universidad". Por el modo en el que los consulados se desarrollaron en Castilla, en su acepción original, el término "consulado" designó al tribunal mercantil, mientras que "universidad" fue el vocablo utilizado para referirse a la comunidad o corporación de comerciantes.⁴⁶ Tanto en Burgos como en Bilbao, las universidades, con título y reconocimiento formales, precedieron a la instalación de los consulados. En la pragmática de 1494 y en la carta de 1511, en las que se concedieron los fueros mercantiles a Burgos y Bilbao, respectivamente, se hacía referencia al tribunal o consulado de la universidad. En Sevilla, México y Lima, la universidad y el consulado se establecieron de manera formal al mismo tiempo, y en los tres casos, ambos cuerpos fueron comprendidos en sus ordenanzas bajo el título de universidades. Sin embargo, paulatinamente se generalizó el empleo del término "consulado" para denominar tanto al tribunal, como a la corporación de mercaderes y, ya en el siglo XVIII, se utilizó ese vocablo como título legal de ambos cuerpos, abandonándose el de "universidad". No se trató simplemente de un cambio en el uso del término consulado, sino de una evolución en la práctica y funciones de la institución en Castilla e Indias, la cual, naturalmente, se reflejó en la utilización del vocablo.

Si bien el tribunal mercantil permaneció en esencia invariable, no ocurrió lo mismo con el cuerpo integrado por los diputados o consiliarios, mencionado en un párrafo anterior como un grupo de consejeros de los jueces consulares. En las Ordenanzas de Burgos se señaló a los diputados como hombres "informados del estado de los negocios y cosas de la universidad", encargados de asesorar al tribunal, sin especificar mayores detalles en cuanto a sus funciones o a la estructura del cuerpo que formaban.⁴⁷ Aunque en el caso burgalés se sobreentiende que estaban encargados de vigilar los intereses de la comunidad mercantil, en Sevilla, la ley correspondiente en la Recopilación de Indias —al igual que las de los Consulados de México y Lima, que reproducen casi a la letra el texto sevillano— resulta más clara en cuanto a las funciones de los diputados:

⁴⁶ Real Academia Española, *Diccionario de Autoridades*, ed. facsimil, Madrid, Biblioteca Románica Hispánica, Editorial Gredos, 1963, v. 3.

⁴⁷*Ordenanzas de Burgos, op. cit.*, p. 58.

Demás de la elección de prior, y cónsul, han de nombrar los electores dentro, o fuera de ellos cinco diputados, que ayuden al prior, y cónsules a convenir, y concertar a las partes unas con otras, y en las averías y repartimientos, y hallarse en los ayuntamientos de las demás cosas, que convinieren al Consulado, y hacer lo que más les fuere encargado, tocante al despacho de los negocios.⁴⁸

En estas tres instituciones se define más el perfil del cuerpo consultivo: se trataba de un organismo colateral al tribunal, encargado de proporcionar, no sólo asesoría en los pleitos, sino también de cuidar los intereses del consulado —particularmente sus fondos— y en general de los asuntos mercantiles.

En la primera mitad del siglo XVIII, este cuerpo consultivo adquiere mayor importancia y ello se refleja en las Ordenanzas de Bilbao, confirmadas en 1737. El capítulo V de estas ordenanzas fue dedicado a reglamentar detalladamente la organización y funciones de ese cuerpo. Se estableció que estaría formado por el prior, los cónsules, nueve consiliarios y el síndico; se definió cuándo y cómo se deberían reunir en junta general —asamblea distinta de las audiencias— y se especificaron las atribuciones que tendría: “resolver y determinar lo que tuvieren por conveniente, tocante al gobierno del consulado, gastos, /obras/ y otras cosas del bien común del comercio, y tendrá plena autoridad y valimento,”⁴⁹ además de poder asesorar en los litigios cuando así se lo solicitara el tribunal. Esto es, se estableció como un cuerpo cabalmente estructurado e integrado al consulado, pero distinto y autónomo del tribunal, con poder de resolver y mandar ejecutar, y con mayor injerencia en los asuntos políticos y económicos que interesaran a la comunidad mercantil y marinera, carácter inherente a los consulados mediterráneos que, si bien no se perdió, sí se diluyó en las instituciones castellanas e indianas derivadas del consulado burgalés.

La evolución del consulado como un organismo dedicado al fomento económico culminó en las instituciones formadas en las dos últimas décadas del siglo XVIII.⁵⁰ Como ya se dijo, los nuevos consulados formaron parte de las reformas que la Corona borbónica emprendió para conseguir la recuperación y el progreso de la economía imperial,

⁴⁸ *Recopilación de leyes de Indias*, lib. 9, tit. 6, ley XVII, *op. cit.*, v. 3, p. 68.

⁴⁹ *Ordenanzas de Bilbao*, cap. V, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁵⁰ Arcila Fariás, *op. cit.*, pp. 17, 23-26; Smith, “Origins of the Consulado of Guatemala,” *op. cit.*, p. 159.

procurando encauzar este esfuerzo bajo su control. Cabe señalar que los consulados no fueron las únicas instituciones empleadas por el Estado para sus propósitos; diversas organizaciones creadas por estos años, como las sociedades económicas de amigos del país y las intendencias, fueron parte de la misma política. Sin embargo, el caso de los consulados resulta interesante por tratarse de antiguas corporaciones mercantiles, formadas en el antiguo orden, que se adaptaron a los intereses de la política ilustrada hasta devenir instrumentos para el fomento económico impulsados por el Estado, como enseguida se verá.

En los reglamentos de los nuevos consulados se estableció claramente que estarían compuestos por el tribunal y por la junta de protección y fomento económico. En la primera regla de las reales cédulas de erección se asentó:

Este consulado se compondrá de un prior, dos cónsules, nueve consiliarios, y un síndico, todos con sus respectivos tenientes, un secretario, un contador, y un tesorero. Su instituto será la más breve y fácil administración de justicia en los pleitos mercantiles, y la protección, y el fomento del comercio en todos sus ramos.⁵¹

El que antaño sólo fuera un organismo consultivo y subordinado al tribunal, en los nuevos consulados aparece ya como un cuerpo distinto y paralelo, con atribuciones y autoridad propias. Pero la evolución que siguió el cuerpo consultivo hasta convertirse en una junta de fomento económico fue más allá de un cambio en la estructura consular castellana.

En los antiguos consulados derivados del burgalés una de las funciones del cuerpo consultivo, tácita o explícita, también fue proteger los intereses de la comunidad mercantil y mirar por la buena marcha de los negocios. En este sentido, la evolución de los consulados castellanos fue básicamente estructural, pues en efecto, implicó sobre todo la definición y organización de un cuerpo avocado a una tarea ya implícita en los primeros consulados. Sin embargo, las nuevas instituciones fundadas a finales del siglo XVIII presentaron un carácter distinto, que sobrepasó las funciones tradicionales de los consulados, incluyendo a los catalano-aragoneses. Los nuevos consulados se fundaron como institutos dedicados no sólo al fomento del comercio, sino

⁵¹ Cédula de erección del Consulado de Veracruz, art. I, en Smith *et al.*, *op. cit.*, p. 175.

también de la agricultura, las manufacturas y los medios de comunicación:

La protección y el fomento del Comercio será el cargo principal de esta Junta, y cumplirá con él procurando por todos los medios posibles el adelantamiento de la agricultura, la mejora en el cultivo y el beneficio de los frutos, la introducción de las máquinas, y herramientas más ventajosas, la facilidad en la circulación interior, y en suma cuanto parezca conducente al mayor aumento y extensión de todos los ramos de cultivo y tráfico; para lo cual cuidará de averiguar a menudo el estado de dichos ramos en todo su distrito por medio de los Diputados, o de otras personas, o cuerpos con quienes entable correspondencia a este fin: y me hará presente lo que considere digno de mi real noticia, proponiéndome las providencias que le dicte su celo en beneficio de la agricultura, industria, y comercio del país.⁵²

Al concedérseles mayores atribuciones económicas y ampliar su esfera de acción al otorgarles injerencias en los asuntos de agricultura, tráfico y manufacturas —además de sus primitivas funciones mercantiles— resulta claro que se vio en las nuevas instituciones consulares un medio para el desarrollo de la economía, la cual, es importante subrayar, se entendía ya como un cuerpo cuyo buen funcionamiento dependía de todas sus partes. No bastaba con fomentar el comercio sin dar un aliento proporcional a la agricultura y las artes, por lo cual se dispuso que los consulados cuidaran y vigilaran otras áreas económicas. Pero al mismo tiempo, la Corona, pretendió que este desarrollo quedara bajo su control y por ello promovió la fundación de unos consulados gobernados todos por las mismas reglas, redactadas en la corte, y bajo la autoridad directa del rey y del secretario de Estado y del despacho Universal de Hacienda.⁵³

No todas las instituciones respondieron de igual modo a los objetivos de la política borbónica y, naturalmente, su fundación y desarrollo fueron distintos en cada lugar. En comparación con los nuevos consulados formados en la península, la creación de los de América se postergó algunos años; al parecer, los institutos indianos no estaban considerados en el proyecto inicial de las reformas emprendidas en 1778 y su fundación —realizada ya bajo el reinado de Carlos IV— respondió en mayor medida a la solicitud de los comerciantes

⁵² *Ibidem*, art. XXII, p. 182.

⁵³ *Ibidem*, art. LIII, p. 195.

americanos y a la crisis que atravesaba el comercio español al encontrar cada vez más obstáculos para llegar a los mercados coloniales, a causa de los bloqueos ingleses y la creciente afluencia del contrabando. En cuanto al desarrollo de los consulados como juntas de fomento económico, hubo casos interesantes, como el de Caracas, en el que intervinieron comerciantes y hacendados, de suerte que en la práctica se convirtió en una junta de desarrollo agrícola. Otros consulados conservaron más su carácter comercial, pero resultaron contraproducentes para la corte al fomentar negocios contrarios a los intereses metropolitanos. Los miembros del Consulado de Veracruz, por ejemplo, con frecuencia realizaron tratos sospechosos, por no decir totalmente fraudulentos, con mercaderes ingleses, lo mismo que los comerciantes de La Habana, donde incluso se decretó el comercio libre con los extranjeros en 1809, antes de que fuera legalizado por la Corona española.

Pero el mayor o menor éxito que tuvo la política borbónica al impulsar la fundación de los nuevos consulados y el desarrollo particular de cada uno, no son asuntos a tratar en este trabajo. Baste aquí señalar que todos ellos, de acuerdo con sus reglas de gobierno, dejaron de ser únicamente tribunales y se convirtieron también en juntas de fomento económico, pero no sólo mercantil —como antaño fueran los consulados mediterráneos— sino interesadas en todas las ramas de la producción. Este rasgo, junto con la pretensión de la Corona de mantenerlos bajo su control, fueron las características que distinguieron a los consulados del siglo XVIII, y los convirtieron en instrumentos del reformismo borbónico. De tal forma, si bien el tribunal consular, en sentido estricto, prácticamente no se modificó en Castilla e Indias a lo largo de tres siglos, la institución consular, en su conjunto sí se transformó y convirtió en un cuerpo acorde al espíritu modernizador del siglo XVIII. No se trató de una gran revolución en la institución consular, sino apenas de una reforma que implicó la renovación de la antigua tradición consular y su adaptación a los nuevos tiempos.

Cabe señalar, pues, que en las ordenanzas y reglamentos consulares, quizá sea más notable su permanencia y el modo casi invariable con el que se aplicaron en uno y otro continentes, que su desarrollo y evolución.