



MIRANDO LAS DOS ORILLAS:

INTERCAMBIOS MERCANTILES,
SOCIALES Y CULTURALES ENTRE
ANDALUCÍA Y AMÉRICA.

Enriqueta Vila Vilar
Jaime J. Lacueva Muñoz
(Coords.)

LAS ORDENANZAS DE LOS CONSULADOS MERCANTILES INDIANOS.

Antonia Heredia Herrera
Universidad Internacional de Andalucía

Resulta obvio afirmar, pero no por ello deja de ser obligado reconocer, que las relaciones comerciales entre Andalucía y América no pueden entenderse sin los Consulados mercantiles indianos, peninsulares y ultramarinos, creados en el XVI y XVII, ni tampoco sin los creados entre 1784 y 1795. El espacio temporal de los unos y los otros marcan necesariamente etapas distintas en su actuación, a la vez que cabe decir que el protagonismo no fue el mismo para todos, ni tampoco que el poder ejercido por ellos en una u otra etapa tenga la misma trascendencia. La frontera que marca la línea entre una y otra es el Reglamento de comercio libre que establece oficialmente la separación entre el monopolio y la liberalización comercial.

De entre todos los Consulados, a la hora del protagonismo, hay que destacar para la primera etapa al Consulado de cargadores a Indias (1543) con sede primero en Sevilla y a partir de 1717 en Cádiz que fue el modelo para todos los creados después, en primer lugar para el de México (1592) y el de Lima (1593) que fueron los inmediatos. Para la segunda etapa, fue el Consulado marítimo y terrestre (1784) el modelo para todos los que, en cadena, se erijan en la península (Málaga, Alicante, La Coruña, Santander, La Laguna, Barcelona y en último término Sanlúcar de Barrameda (Heredia Herrera, 1990, 64). Siendo también modelo para los que se funden en Ultramar.

Los Consulados denominados de la primera generación, entre el XVI y XVII, son interventores y dirigentes, jueces y parte, en el comercio indiano. Una doble manifestación del poder que disminuye en los de la segunda generación.

Con ocasión del 500 aniversario de la Casa de la Contratación, al aproximarme a la relación simbiótica entre ésta y el Consulado de cargadores traté de poner de manifiesto el papel superior de éste en más de una ocasión en el contexto navegación y comercio / comercio y navegación (Heredia Herrera, 2003, 161-181). Protagonismo favorecido por la corona al convertirlo en su inseparable aliado a la hora de las penurias económicas de las que tanto provecho sacaron los cargadores.

Esa dependencia de la corona con respecto al Consulado de cargadores, cambiará de signo cuando el espíritu ilustrado y liberalizador de la monarquía convierta a los Consulados en instrumento para sus intereses al darles un papel en el desarrollo regional que incorpora al comercio, la agricultura y la industria

Lo expuesto por evidente no ha dejado al lado discrepancias a la hora de estimar los protagonismos y las relaciones entre los Consulados de una etapa y la siguiente y son precisamente las Ordenanzas que regularon su composición y actuaciones las que de alguna manera marcan esas relaciones y el papel de cada uno de ellos.

Algunos autores al estudiar los antecedentes de los Consulados borbónicos creados en América se han remontado a los españoles con raíces medievales, en segundo lugar a los de México y Lima como más cercanos en el espacio y en tercer lugar a los inmediatos en el tiempo, Málaga, la Coruña y Santander y han pasado por alto al Consulado marítimo y terrestre de Sevilla (Núñez Díaz, 1971, 229-234). Estimación que quizá ha podido estar justificada cuando el fondo de dicho Consulado estuvo sin organizar hasta 1979, fecha en que fue puesto a disposición de los investigadores (Heredia Herrera, 1979). Tampoco han faltado autores más recientes que sostienen que los Consulados ultramarinos creados a raíz del artº 53 del Reglamento de comercio libre parten de las Ordenanzas del Consulado de Bilbao de 1737¹ (Cruz Barnay 2001, 48, 67).

Por mi parte, entiendo que hay dos modelos, los dos sevillanos, uno para la primera etapa y otro para la segunda. Solo existe un modelo de Ordenanzas para los Consulados indianos creados en el XVI y XVII: las del de Sevilla elaboradas por los mercaderes tratantes en Indias y

1. Las Ordenanzas del Consulado de Bilbao se modificaron en 18 julio 1737 y tuvieron en cuenta las Ordenanzas francesas de Marina de 1681, que regulan el comercio no solo marítimo sino el terrestre. Dichas Ordenanzas también estuvieron presentes en el largo proceso de elaboración de nuevas Ordenanzas para el Consulado de cargadores establecido ya en Cádiz

confirmadas por Real Provisión dada en Valladolid el 14 de julio de 1556². El modelo para las de los Consulados borbónicos parte de las incluidas en el la Real Cédula de creación del Consulado marítimo y terrestre fechada en San Lorenzo el 24 de noviembre de 1784³. Una matización cabe hacerse en el caso de los Consulados borbónicos americanos, las Ordenanzas del primer Consulado creado, el de Caracas, que mantiene una brevísima diferencia con el de Sevilla traducida en tres artículos menos, será el que prácticamente calquen el resto de los Consulados que vienen después. Otra salvedad es que para el de la Habana se hacía constar que en la substanciación y determinación de litigios que no estuvieran expresamente contemplados se aplicarían supletoriamente las Ordenanzas de Bilbao modificadas en 1737 (Heredia Herrera, 1984,61).

No me cabe otra cosa en esta ocasión que hacer una comparación entre las Ordenanzas del Consulado de cargadores a Indias y las del Marítimo y terrestre, es decir entre el Viejo Consulado y el Nuevo, nombres que los historiadores les han atribuido más allá de sus denominaciones institucionales. Haré otro tanto entre el Marítimo y terrestre de Sevilla y los Consulados borbónicos creados en América.

Dos Reales Provisiones, la del 23 de agosto de 1543 y la del 14 de julio de 1556, crean por una parte la institución mercantil hispalense y por otra confirman sus Ordenanzas elaboradas por los propios comerciantes. Casi dos siglos y medio después una Real Cédula de 24 de noviembre de 1784 erige el Consulado marítimo y terrestre en la misma ciudad. No puede causar extrañeza el distinto tipo diplomático utilizado para los documentos referidos, en tanto en cuanto si la Real Provisión en el XVI y en el XVII fue el vehículo de expresión real para los asuntos más significativos, con el paso del tiempo su solemnidad (cláusulas extensas y estereotipadas y validación con el sello de placa) favoreció su arrinconamiento en aras de una mayor agilidad burocrática. En el momento de la creación del primer Consulado borbónico el uso casi generalizado de la Real Cédula había suplantado a la Real Provisión.

Pero las diferencias no se quedan en los aspectos formales. Mientras que en el documento de creación del primero se faculta a los comerciantes para redactar unas Ordenanzas que regularían su propio funcionamiento y habrán de ser confirmadas por el rey, en el caso del

2. AGI, Indiferente General, leg. 1.965, l^o 13, fol 140v -168.

3. AGI, Consulados, leg. 1.787 A, n^o 20.

documento fundacional del segundo se incluye un articulado sobre su composición y funcionamiento que prácticamente anula la posibilidad de elaboración de unas Ordenanzas redactadas directamente por sus componentes.

Siguiendo con el análisis, los respectivos documentos testimonian de entrada la diferencia por lo que afecta al ámbito de competencias. Para el primero no será otro que el comercio entre las Indias y la península y para el segundo no sólo será el comercio marítimo sino el realizado por tierra, es decir un Consulado de mar y tierra. Y por poco que nos adentremos en los respectivos documentos en el primero comprobamos que no busca sino el desarrollo mercantil, en el segundo, la regeneración del comercio. Desarrollo y regeneración que son planteamientos bien distintos.

Si para el de cargadores solo se constatan los requisitos necesarios para pertenecer a la institución, en el segundo no solo se especifican las distintas clases de componentes sino los nombres y apellidos en cada caso. Si para la composición de la matrícula del primero –que tardó en formalizarse- con excepción de los extranjeros no cuentan sino los comerciantes tratantes en Indias que luego harán suyo el nombre de cargadores a partir de una acotación posterior de su perfil mercantil, en la composición del segundo curiosamente son los cargadores los que expresamente no estén contemplados, sí en cambio los comerciantes por mayor, los hacendados, los mercaderes de tienda abierta o de reventa, los dueños de navíos y los fabricantes. Con relación a la matrícula del Consulado Nuevo una observación. Aunque en su matrícula no tenían cabida expresa los cargadores, sin embargo para ser prior o cónsul se exigía que hubieran realizado dos viajes a América con una carga no inferior a 2000 pesos (Heredia Herrera, 1986, 290)

Entre uno y otro Consulado varían también las instituciones mercantiles que pueden estimarse sus antecedentes o promotoras. Para el primero fue la Universidad de mercaderes a Indias, asociación mercantil integrada por nacionales y extranjeros, sin sede, sin ordenanzas, sin matrícula, para el segundo son dos las instituciones que juegan ese papel. En primer lugar la Diputación de comercio por mayor reconocida institucionalmente en 1764 como resultado de las aspiraciones e intentos de conseguir un Consulado que los represente cuando el de cargadores ya se había trasladado a Cádiz. Dicha Diputación que nada tiene que ver con la Diputación que dejó en Sevilla el Consulado Viejo como una especie de delegación, convivirá con el Consulado nuevo

porque sobrevivirá hasta su disolución por las Cortes de Cádiz en 1812 y nutrirá en buena medida la matrícula de este Consulado⁴. La segunda institución es el colectivo de comerciantes por menor, de reventa o de tienda abierta, enfrentados más de una vez con los comerciantes por mayor `por el cobro de alcabalas y que no pasó de la estimación de gremios unidos con un Diputado a la hora de la representación en el concierto con la Real Hacienda⁵.

La vigencia de las Ordenanzas del Consulado de cargadores se alarga naturalmente al hilo de su extensa vida, mientras que para el Marítimo y terrestre se reduce dado que su vida es considerablemente más corta. Las Ordenanzas de 1556 perviven sin modificar, siendo editadas en 1739 y reeditadas en 1787⁶, sin perjuicio de los intentos de actualización a lo largo de buena parte del XVIII. En efecto teniendo conciencia de su obsolescencia, de que el funcionamiento de la institución se hacía a veces al amparo de la costumbre y siendo muchas las órdenes concretas que habían ido regulando situaciones no previstas se siente la necesidad de reelaborar las existentes encargando para ello en 1734 a una comisión cuyo protagonismo primero es de Pedro de Muiños y más tarde Jerónimo de Quintanilla. El primero concluyó un texto en 1769 que todavía está por aprobarse en 1781 (Heredia Herrera, 1984, 66 y ss.) cuando toma el relevo Quintanilla. El hecho de que el espíritu del nuevo texto iba más allá de lo que tenía que ser el funcionamiento de la institución adentrándose en la regulación del comercio como si de un código mercantil se tratara, fue demorando su aceptación por parte de la corona, amén de haberse publicado ya para esa fecha el Reglamento de comercio libre con sus planteamientos liberalizadores reflejo de los de la corona pero es la publicación del Código de comercio en 1829 el que dé al traste con la referida remodelación de las Ordenanzas. No habrá ocasión para el Marítimo y terrestre de Ordenanzas diferentes a las incluidas en su documento fundacional, de aquí que aunque en uno y otro caso las Ordenanzas permanecen inalterables a efectos documentales, sin embargo

4. De dicha Diputación se han conservado los libros de Actas entre 1766 y 1807 (AGI, Consulados, 1.170) Heredia Herrera, A.: *Sevilla y los hombres del comercio*. Diputación provincial de Sevilla, Sevilla 1989. pp. 57-77

5. *Ibidem*, pp. 51, 59-69.

6. Heredia herrera, a.: "Reglamento y ordenaciones del Consulado de Cádiz en el siglo XVIII" En: *Actas de las IV jornadas de Andalucía y América*, Escuela de Estudio Hispano-Americano, Sevilla 1984, pp. 66 y ss.

en la práctica para el de cargadores fueron muchas las disposiciones adicionales con incorporación de prácticas asimiladas por la costumbre estimadas como capítulos de Ordenanzas, amén de reglamentos varios que afectaron al funcionamiento de la institución como los relativos al régimen de salarios⁷.

Hasta aquí el análisis de los textos de las Ordenanzas de los dos Consulados sevillanos, el del XVI y el del XVIII.

El contexto a partir de 1784 ha variado substancialmente por lo que afecta a la concepción mercantil que va a incidir lógicamente en los Consulados convertidos ahora en instrumentos de la monarquía que superponen a partir de su patrocinio los intereses de ésta a los de los comerciantes. Situación que trasciende a las Ordenanzas que los regulan. La iniciativa de sus respectivas creaciones está decidida, sin perjuicio de que a la hora de ponerlos en marcha se cuente no solo con los comerciantes sino con los cabildos seculares y exista un acuerdo a tres bandas para nombrar no solo a los primeros dirigentes, sino para la configuración de la primera matrícula.

Ya he dicho que para esta segunda etapa, a partir de 1784 y partiendo del artículo 53 del Reglamento de comercio libre a la hora de encarar los nuevos Consulados hay dos modelos bastante rígidos uno para España, el Marítimo y terrestre de Sevilla con 56 artículos y otro el de Caracas con 53 artículos para los de Ultramar, sin perder de vista que este segundo se apoya en gran medida en el primero ofreciendo algunas variantes no substanciales. Siendo así, la comparación pretendida entre los peninsulares y los ultramarinos puede hacerse entre el Marítimo y terrestre de Sevilla y el de Caracas.

Lo que quizá queda fuera de una estimación acertada es que el nuevo Ordenamiento consular sea un invento caraqueño⁸. La jurisdicción mercantil estaba inventada y sus procedimientos no van a variar. Las modificaciones por cuanto suponen de novedad para los Consulados referidos, ciertamente, será tomarlos como medios para el fomento de la agricultura y de la industria pero esto fue expreso planteamiento de la corona como una de sus reformas dentro de la política económica y tales cambios además están ya expresos en la Real Cédula sevillana y los demás Consulados tanto peninsulares como ultramarinos no les corres-

7. *Ibidem*, pp. 75-76.

8. Núñez Díaz, Manuel.: *El Real Consulado de Caracas, 1793-1810*, Caracas, 1971

ponderará sino seguir dichas líneas. Esa mayor amplitud competencial se hace general y viene impuesta favoreciendo la relación entre hacendados y comerciantes, es decir entre productores, vendedores y distribuidores. La protección de la corona para todos viene determinada no solo por intereses económicos, sino políticos y todo esto sin restarles a las nuevas instituciones mercantiles el papel de Tribunal de justicia privativa en las causas derivadas del comercio siguiendo la tradición de los más viejos Consulados.

El resurgimiento del comercio más allá del marítimo, determinará la instancia de construcción de caminos, puentes, arreglo de muelles y puertos, alivio del cauce de los ríos, obras a las que expresa y concretamente se hace referencia en las respectivas cédulas de creación⁹.

Este mayor marco competencial incidirá en la estructura de los nuevos Consulados de aquí y de allá en la que a partir de una doble actuación, la que afecta al ejercicio de la Administración de justicia y la determinada por la incentivación de la agricultura y de la industria, contemplará un Tribunal de justicia y una Junta con denominaciones varias (de Agricultura y comercio; Económica y de gobierno) que actuaran con bastante independencia hasta el punto que las segundas no tenían que estar presididas por el prior. Separación que se mantendrá, cuando en 1829 se implante el Código de comercio, hasta que bien entrado el XIX se supriman todas las jurisdicciones privativas. La incidencia de estas competencias determinará también el ejercicio de una actividad docente materializada en enseñanzas mercantiles, náuticas, con la creación de Escuelas específicas.

En cuanto al ámbito territorial sí hay diferencias notables entre la península y América. En España se tomará como término la circunscripción eclesiástica (arzobispado, obispado) mientras que allá será la administrativa y de aquí una mayor amplitud al referirse al virreinato, la capitania o la gobernación. Esta mayor extensión determinará la existencia de Diputados que ejercerán la jurisdicción consular en puertos o

9. Así para Sevilla se recomiendan las obras en el Guadalquivir que se llevaran a efecto con el corte de Merlina, para Málaga obras preventivas contra las inundaciones del Guadalmedina, para la Coruña la limpieza de la ría y la construcción de su dique, para Caracas la construcción del camino de la Guaira a Caracas, para Buenos Aires la limpieza del río de Montevideo y la construcción del muelle de Buenos Aires, para Veracruz la mejora del camino de Jalapa. A estas recomendaciones y para el de la Habana se autoriza el viaje propuesto por Francisco de Arango para informar sobre las expediciones mercantiles

lugares de mayor actividad mercantil. Pero recordemos que esta figura ya había sido puesta en práctica por el Consulado de Cargadores que al trasladarse a Cádiz deja en Sevilla una Diputación de comercio.

En cuanto a la composición, para los Consulados borbónicos quedan designadas en los documentos fundacionales todas las personas que ocuparan la plantilla de la institución. Solo una variante entre España y América: la figura del síndico en los de Ultramar. La primera matrícula queda establecida numérica y nominalmente para el de Sevilla y para el de Caracas, quedando para el resto a expensas de la celebración de las preceptivas elecciones. Elecciones cuya celebración a partir del nombramiento de electores no variaran substancialmente.

Por lo que afecta a la jurisdicción mercantil ejercida en todos ellos, se hará a partir de un Tribunal constituido por el prior y dos cónsules que conocerán y dirimirán las diferencias y causas, sin ser precisa la matriculación, entre hacendados, comerciantes, mercaderes, navieros, factores, encomenderos sobre tratos, ventas, portes, fletes, averías, quiebras, compañías y seguros. Un juez de alzadas vería las apelaciones y los recursos de nulidad elevados al Consejo de Indias. Las escasas diferencias atañen solo a los días de celebración de las audiencias y al desempeño del juez de alzadas.

Para terminar, junto a esta homogeneidad, dos matizaciones. En primer lugar en la composición de los ultramarinos primaran los hacendados lo que les dará un aire más agrícola que mercantil, perfilándose como más fuertes los intereses de los criollos en su representación de hacendados, frente al sector de los comerciantes, la mayoría peninsulares. En España, en cambio, y así ocurrirá sobre todo en el Consulado Nuevo, el predominio es del comercio por mayor que se impone sobre los hacendados, ahora bien sus intereses mercantiles no están en el mercado americano. En segundo lugar, en este marco de relaciones entre Andalucía y América, conviene considerar que si hubo una clara influencia andaluza en la primera etapa, no ocurrirá así en la segunda por cuanto el modelo consular vino impuesto desde arriba.