

1. El Consejo de Indias y la provisión de cargos en América durante los siglos XVI y XVII

Desde su fundación por Carlos V hasta la época en la que nosotros hemos enmarcado nuestro estudio, el Consejo de Indias fue objeto de una evolución constante. El siglo XVI podemos considerarlo como una época de consolidación. Durante aquella centuria se conformó la división en salas del Consejo y la tipología de miembros que habían de participar en él –presidente, consejeros, secretarios, fiscales, etc.– aunque el número y atribuciones de los mismos estarán en constante cambio durante toda la existencia de la institución. También durante el siglo XVI se establecieron las primeras normas rectoras del tribunal y de las Indias puestas en orden durante el reinado de Felipe II por Juan de Ovando⁵⁸.

El siglo XVII fue testigo de la aparición de nuevas instituciones en el seno del Consejo que son testimonio de la especialización necesaria de los ramos de gobierno en él tratados fruto de la complicación de la sociedad y las instituciones creadas en América y de la notable amplitud de los territorios administrados. Así, en 1600 aparecerán la Junta de Guerra de Indias y la Cámara de Indias. Esta última, como veremos, tendrá una existencia azarosa siendo clausurada y puesta de nuevo en funcionamiento en diversas ocasiones. El siglo XVII trajo también al Consejo y al gobierno de las Indias nuevos códigos legales que regularon su funcionamiento siendo un hito en este sentido la labor de compilación de normas que dieron como resultado la aparición de la *Recopilación de las leyes de Indias*. No obstante, y en relación con el argumento de nuestra investigación, una de las cuestiones más interesantes fue la ampliación constante del número de consejeros muy en

58 Vid. MANZANO MANZANO, J., «La visita de Ovando al Real Consejo de las Indias y el Código Ovandino», en VV.AA., *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, Valladolid, 1970, pp. 111–123.

relación con la aparición de la venalidad como forma de acceso a estos codiciados puestos⁵⁹.

Son muchos los posibles temas a tratar en relación al desarrollo del tribunal durante los casi dos siglos que pasaron desde su fundación hasta la llegada de Felipe V al trono. Nosotros, por nuestra parte, nos centraremos en los argumentos que tienen que ver con la evolución de la provisión de cargos americanos a través de esta institución y la irrupción de la venalidad como vía de acceso mayoritaria en concurrencia a los nombramientos consultados por el Consejo.

1. La provisión de cargos en América durante los siglos XVI y XVII

Una de las labores principales del gobierno central de las Indias, concretado en el propio Consejo, fue la de elevar consultas al rey para proveer a las instituciones americanas de los sujetos que habrían de desempeñar las funciones encomendadas a los distintos cargos a ocupar en cada una de ellas. Pero el Consejo de Indias no fue el único medio a través del cual se podía acceder a una plaza en la administración hispanoamericana. Por ello, en este apartado nos centraremos en realizar un breve estudio de la forma de proveer los empleos durante el siglo XVII, época en la que se produjeron importantes cambios en esta temática.

1.1. La provisión de plazas a través del Consejo de Indias

Como hemos ya anticipado, una de las funciones más importantes del Consejo de Indias y de su Cámara, cuando la hubo, fue la de gestionar los asuntos de gracia y merced relativos a las Indias, sus moradores y las instituciones que regían aquellos territorios. Esta forma de proveer cargos, beneficios eclesiásticos, títulos de Castilla, mercedes de hábito y pensiones principalmente es la llamada «vía consultiva» o «vía del Consejo».

1.1.1. El desarrollo de las competencias del Consejo en materia de provisión de Cargos

Hasta bien entrado el siglo XVI no podemos hablar de una lógica burocrática establecida en el sistema de nombramientos por consulta del Consejo. Aunque a partir de la creación del organismo colegiado

59 Para el conocimiento del desarrollo competencial e institucional del Consejo de Indias durante los siglos XVI y XVII sigue estando a día de hoy vigente el estudio de Ernesto Schäfer. *Vid.* SCHÄFER, E., *op. cit.*, vol 1.

las atribuciones en materia de provisión de plazas quedaron bajo su jurisdicción, la realidad del territorio sobre el que gobernaba se impuso, siendo el ejercicio de estas prerrogativas muy cambiante en función de la expansión y de las nuevas necesidades administrativas de aquellos cada vez más extensos dominios. Las Indias del siglo XVI fueron una posesión de la Corona en constante expansión y cambio. Fue también la época en la que se implantaron las primeras figuras institucionales, estando todo ello muy ligado al desarrollo de los descubrimientos y al papel político desempeñado por sus hacedores.

Desde la creación del Consejo y hasta la fundación de la Cámara de Indias en 1600, los asuntos de gracia y merced fueron tratados por el primero de estos dos organismos. Las ordenanzas de 1542 no especificaban en manera alguna el tema de la provisión de cargos. A pesar de ello, las atribuciones del tribunal a la hora de consultar al rey los nombramientos que debían realizarse estuvieron siempre claras. El Consejo de Indias nació con las mismas capacidades que el Consejo Real tenía para Castilla, dado que era «con respecto al Nuevo Mundo lo que era el Consejo de Castilla en relación a la Península»⁶⁰. Una de las regalías del más antiguo de los organismos polisinosidiales fue la de consultar, de distintas maneras según la época, los asuntos de gracia y merced⁶¹. Al crearse el tribunal indiano, también esta prerrogativa del castellano quedó implantada en el organismo rector de las Américas.

Las propuestas para la provisión del resto de plazas en Ultramar fueron elaboradas conjuntamente por el presidente y los ministros con voto del Consejo hasta 1571. En aquel año, con el nombramiento de Ovando como presidente, se dio una Real Cédula en la que se estipulaba que sólo éste podía proponer al rey los nombres de las personas que hubiesen de desempeñar los cargos y dignidades eclesiásticas de las Indias, quedando el resto de consejeros marginados en estos asuntos⁶².

La muerte de Ovando en 1575 fue tomada como la oportunidad de los ministros del Consejo para recuperar tan importante atribución. En una consulta elevada al monarca poco después de la muerte del presidente, los consejeros se dirigían al rey reclamando sus antiguas

60 DESDEVISES DU DÉZERT, G., *La España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1989, p. 317.

61 Así se reconoce por lo menos en el *Ordenamiento del Consejo de Segovia de 1389* y en las Ordenanzas de Valladolid de 1442. *Vid.* DIOS, S. de, «Ordenanzas del Consejo Real de Castilla (1389–1480)», en *Historia, instituciones, documentos*, 7, 1980, pp. 274 y 290.

62 ESCUDERO LÓPEZ, J. A., «La creación...», *op. cit.*, p. 624.

atribuciones. Dos fueron las ideas principales que esgrimieron estos burócratas. Por una parte, que la facultad dada a Ovando de proponer de manera exclusiva a los sujetos destinados a ocupar las plazas de la administración temporal y eclesiástica americana se le había otorgado de manera personal. De este modo, los miembros del Consejo entendían que tras la desaparición del anterior presidente se debía volver al sistema precedente en el que las consultas de provisión eran elevadas al rey de manera conjunta por el colegio de consejeros y la Presidencia. La otra idea tiene que ver con la necesidad del monarca de ser aconsejado de la mejor manera posible. Lo que los consejeros argumentaron fue que, a pesar del buen hacer de Ovando durante su presidencia y en relación a la propuesta de nombramientos al monarca, era más fácil que la opinión de una persona sola fuese errada, contrariamente a lo que ocurriría si las propuestas de nombramiento se realizaban de forma colegiada⁶³.

La consulta no tuvo ningún efecto y aun hasta 1591 el poder de propuesta de los futuros provistos quedó en manos de los sucesivos presidentes. El 7 de enero de aquel año, fue designado cabeza del Consejo el arzobispo de México don Pedro Moya Contreras⁶⁴. Poco después, en una Cédula dirigida al nuevo administrador del tribunal, el rey le ordenaba que de cara a las próximas propuestas que debieran realizarse de cualquier tipo de cargo o dignidad eclesiástica para América se tuviese en cuenta que ésta debía ser realizada por los votos de los consejeros en comunión con el presidente⁶⁵.

Todavía la posición de los consejeros quedó más reforzada apenas un año después. El 14 de enero de 1592 falleció el presidente-arzobispo y no se designaría un sucesor hasta 1595⁶⁶. Durante todo este periodo de tiempo los consejeros trataron libremente todos los asuntos relacionados con la provisión consultiva de plazas.

El elegido para suceder al arzobispo Moya fue el consejero de Castilla y de la Inquisición Pedro Pablo de la Laguna. Este nuevo presidente tuvo un mandato relativamente largo, ocho años, para lo que había sido común en la mayoría de sus predecesores. Durante su administración se dieron importantes cambios en la provisión de

63 La consulta está transcrita en REAL DÍAZ, J. J., «El Consejo de Cámara de Indias: génesis de su fundación», en *Anuario de estudios americanos*, 19, 1962, p. 740.

64 SCHÄFER, E., *op. cit.*, vol. I, p. 334.

65 ESCUDERO LÓPEZ, J. A., «La creación...», *op. cit.*, pp. 626–627.

66 SCHÄFER, E., *op. cit.*, vol. I, p. 334.

plazas a través de Consejo. Dos años después de la llegada de Laguna, en 1597, se produjo la potenciación del secretario del Consejo Juan de Ibarra, permitiéndosele, entre otras cosas, poder entrar en las reuniones del Consejo y despachar algunos negocios «a boca» con el rey. Esta situación fue la causa de un sentimiento de descontento que unía tanto al presidente como a los consejeros de Indias. En aquel mismo año se convocó la junta «para dar forma y regla al Consejo de Indias»⁶⁷. Esta junta, de cuyas reuniones no se conoce prácticamente nada, tuvo dos periodos de funcionamiento bien diferenciados y separados por la muerte de Felipe II, la cual fue seguramente causa del freno en el desarrollo de sus funciones. De las deliberaciones de la junta surgió sin duda la orden del 25 de agosto de 1600 en la que se dictaba formar un Consejo de Cámara de Indias⁶⁸ del mismo modo que existía en el de Castilla plenamente instaurado en 1588.

La Cámara de Indias tuvo un desarrollo muy desigual a lo largo del siglo XVII. Fue suprimida en 1609 a raíz del memorial del conde de Lemos en el que se participaba al rey del exceso de trabajo de ésta frente a la desocupación que tenía al Consejo. Esta clausura no fue definitiva, pues fue reabierta en por un real decreto dado el 10 de febrero de 1644. Para esta ocasión se nombraron tres camaristas, de ellos dos eran consejeros togados y uno de capa y espada⁶⁹. En cuanto al papel de los secretarios en esta refundación, ha de tenerse en cuenta que desde 1609 había dos, uno para Nueva España y otro para el Perú, fruto de la reorganización de las secretarías producida durante los primeros años del siglo ya que el Consejo «en pleno» contaba también con un secretario para cada uno de los virreinos. Ambos asistían a las reuniones pero sin derecho a voto. A pesar de ello, su papel fue muy importante al encargarse de recibir los memoriales de méritos de los sujetos candidatos a ocupar una plaza así como de recabar las noticias necesarias para constatar que tales méritos eran ciertos. Toda la información de que en principio disponían los camaristas había sido primero cribada, tratada y dispuesta según los criterios de los secretarios.

67 BALTAR RODRÍGUEZ, J. F., «Sobre el origen de la Junta de Guerra de Indias», en VV.AA., *XIII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano: Actas y estudios*, San Juan de Puerto Rico, 2003, p. 673.

68 *Ibid.*

69 DIOS, S. de, «El ejercicio de la gracia regia en Castilla entre 1250 y 1530. Los inicios del Consejo de Cámara», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LIX, 1990, pp. 323–352.

A pesar de que desde 1609 y hasta 1644 la Cámara estuvo clausurada, la importancia de ésta no estriba simplemente en su existencia. Lo que realmente es interesante es que, desde su primera fundación, el sistema de provisión consultiva quedó claramente fijado. Mientras esta comisión estuviese en activo, los nombres de los posibles provistos eran consultados por ella, en cambio, cuando quedaba clausurada, serían el conjunto de los consejeros de Indias los que votarían a los candidatos a una plaza en la administración americana. Además, tal y como ha quedado oportunamente descrito en el estupendo trabajo de Arrigo Amadori, fue durante este periodo en el que no estuvo en activo la Cámara de Indias cuando se prestó una especial atención a la forma de proveer los cargos de Indias a través del Consejo tal y como quedó plasmado en las ordenanzas de 1636⁷⁰.

1.1.2. *Las condiciones para la provisión consultiva de cargos*

La elección de los candidatos a ocupar una plaza en la administración americana era algo muy delicado. El buen gobierno de las posesiones coloniales dependía de la actividad del Consejo de Indias y de las autoridades designadas para servir en Ultramar. Es por ello que el Consejo o la Cámara, según la cronología, debían observar una serie de directrices estipuladas, sobre todo, durante los reinados de Felipe II, Felipe III y Felipe IV y recogidas en la Recopilación.

En cuanto a los propios pretendientes a un cargo, las leyes exhortaban a los consejeros en primer lugar a que se afanaran en la búsqueda de buenos servidores públicos y que éstos fuesen personas de «calidades y letras». En este sentido la legislación hacía especial hincapié, casi repitiéndose, al afirmar que muy especialmente se cumpliesen estas condiciones en los provistos para plazas de justicia y hacienda. Además, la experiencia previa en Indias quedaba premiada, al menos por la normativa, pues tanto para empleos temporales como para dignidades eclesiásticas debían preferirse personas que hubiesen servido con anterioridad en América⁷¹. Por último, las leyes también valoraban el mérito de carrera cuando, para las plazas de justicia, establecían un sistema de ascensos desde las Audiencias de menor rango a otras superiores. Esta norma tenía un doble beneficio. Por una parte se recompensaba la carrera, con lo que aumentaba el «celo» de los propios magistrados y, además, la transitoriedad en sus plazas, y el subsiguiente desplaza-

70 AMADORI, A., *Negociando la obediencia: gestión y reforma de los virreinos americanos en tiempos del conde-duque de Olivares (1621-1643)*, Sevilla, 2013.

71 RLI, lib. II, t. II, leyes XXX, XXXII y XXXIII.

miento geográfico entre las distintas jurisdicciones de los tribunales americanos, servía para evitar un arraigo excesivo de los ministros de éstas y la proliferación de amistades y corruptelas⁷².

A la hora de realizar la elección de los sujetos que habían de ser presentados para la designación real, se advertía a los consejeros que en ningún caso podían ser propuestos parientes ni deudos de los ministros con voto en esta cuestión y que, además, les estaba prohibido admitir ningún tipo de ganancia personal por votar a un determinado candidato a una plaza en América⁷³. En cuanto al número de proposiciones, durante el siglo XVI y parte del XVII no se estableció un límite en la cantidad de sujetos presentados al monarca para su designación. Fue sólo a partir del reinado de Felipe IV cuando se establecía la necesidad de que los consejeros elaborasen una terna⁷⁴.

En el caso de los empleos de temporalidad preestablecida –puestos en la administración de gobierno político y militar–, nadie podía ser propuesto nuevamente si se encontraba en posesión de un cargo cuya encomienda temporal no había terminado⁷⁵. En los memoriales remitidos a las secretarías del Consejo era necesario acreditar mediante certificaciones la veracidad de los méritos presentados para hacerse merecedor de la consideración de los consejeros, primero, y del rey después, a la hora de hacerse con un nombramiento⁷⁶. Además, para el caso de los méritos de los familiares del aspirante, era imprescindible que se demostrara que tales servicios no habían sido ya recompensados⁷⁷. Un último requisito que afectaba a quienes hubiesen desempeñado algún cargo en la administración indiana con anterioridad era el de presentar en su memorial el resultado de la residencia de su cargo anterior, por lo que era necesario haber salido exculpado durante el juicio⁷⁸, el cual habría de haberse solucionado sin mancha para el solicitante.

72 RLI, lib. II, t. II, ley XXXIV.

73 RLI, lib. II, t. II, leyes XXXVI y XXXVII.

74 RLI, lib. II, t. II, ley XXXIX.

75 RLI, lib. II, t. II, ley LIII.

76 RLI, lib. II, t. II, ley XLIII.

77 RLI, lib. II, t. II, ley XLIV.

78 Algunos de estos aspectos y otros más relativos a la provisión de plazas a través del consejo de Indias han sido tratados recientemente en AMADORI, A., *Política americana...*, *op. cit.*

1.2. La práctica de la provisión de cargos: el siglo XVII

Hasta aquí nos hemos referido al desarrollo institucional y normativo de las atribuciones del Consejo de Indias en lo que a la provisión de cargos respecta. Sin embargo, es importante destacar que ni todos los empleos se cubrían con los sujetos nombrados desde la metrópoli, ni, cuando era el caso, siempre se nombraron a través del Consejo o su Cámara. El siglo XVII fue testigo de importantes cambios que afectaron a la práctica que hasta entonces se había llevado a cabo para elegir a los miembros de la administración americana. Dos fueron los elementos más importantes a tener en cuenta: la atracción por parte de la Corona del poder decisorio sobre la nominación de los sujetos a ocupar los cargos que hasta entonces habían provisto las autoridades locales y la generalización de la práctica de la venalidad en los nombramientos.

1.2.1. De la provisión «real» y «local» de los empleos americanos hasta finales del siglo XVII

Desde el mismo momento de la «donación papal», las Indias pasaron a incorporarse al patrimonio de los reyes castellanos. El mismo documento que hacía referencia a esta concesión –la famosa bula *Inter Caetera II*– advertían a los soberanos que, entre los muchos derechos que recibían sobre aquellos territorios, adquirirían también el deber de hacerlos gobernar por «varones probos y temerosos de Dios»⁷⁹. Para ello, desde muy pronto, se sirvió el rey del trabajo del Consejo de Indias y, a partir del siglo XVII, de su Cámara. Sin embargo, las leyes castellanas, aun admitiendo la absoluta potestad del monarca en materia de provisión de cargos, reconocían pragmáticamente los muchos inconvenientes de que tal regalía soberana fuese ejercida de manera exclusiva por el rey –apoyado por su Consejo– debido a «la dilación que causaría la distancia»⁸⁰ que haría que pasaran largos periodos de tiempo desde que una plaza vacaba hasta que se nombraba a un sustituto que la cubriera. Ello significó una fractura en la provisión de cargos de Indias al delegar el rey la facultad de proveer ciertos empleos a las máximas autoridades americanas en unas condiciones especiales. Lo que acabamos de expresar

79 «[...] Y además os mandamos en virtud de santa obediencia que haciendo todas las debidas diligencias del caso, destinéis a dichas tierras e islas varones probos y temerosos de Dios, peritos y expertos para instruir en la fe católica e imbuir en las buenas costumbres a sus pobladores y habitantes, lo cual nos auguramos y no dudamos que haréis, a causa de vuestra máxima devoción y de vuestra regia magnanimidad [...]». *Inter caetera I*, 3 de mayo de 1493.

80 RLI, lib. III, t. II, ley I.

nos permite hablar de dos tipos de oficios en América atendiendo a la autoridad que realiza los nombramientos para servirlos: cargos de «provisión real» y cargos de «provisión local».

Podemos afirmar, no obstante, que la totalidad de las plazas de magistrados de los tribunales americanos eran nombradas por el rey. Para el caso de los cargos de gobierno, el monarca se reservó la designación de los sujetos que habrían de ostentar la máxima representación real, la dignidad virreinal, así como las presidencias de las Reales Audiencias. Sobre el resto de cargos políticos y de gobierno militar –gobiernos con atribuciones castrenses o sin ellas, corregimientos y alcaldías mayores así como otros empleos de carácter más específico–, no existía una regla precisa para decidir cuáles nombraba el monarca aunque, en este caso, la legislación incluía una nómina de empleos particulares que debían ser provistos desde la península. En total, se trata de sólo sesenta nombramientos –sin contar con la presidencia de las Reales Audiencias– que en la mayoría de los casos eran cargos para servir en zonas que tenían alguna importancia particular (ver tabla I) ⁸¹.

Tabla I. *Empleos políticos y de gobierno militar de «provisión real» por Audiencias recogidos en la legislación indiana (1680)*

Audiencia	Cargos políticos
Panamá	–Presidente de la Real Audiencia de Panamá, gobernador y capitán general de Tierra Firme –Gobierno de Santa Catalina –Alcaldía Mayor de San Felipe
Lima	–Virrey del Perú –Corregimientos de Cuzco, Cajamarca la Grande, Santiago de Miraflores de Saña y pueblo de Chiclayo, San Marcos de Arica, Collaguas, Andes del Cuzco, Ica, Arequipa, Huamanga, San Miguel de Piura y Puerto de Paita y Castrovirreina

81 Todos ellos son empleos políticos y, en algunos casos, con atribuciones de gobierno militar. Hemos añadido también la Veeduría General de presidios y gente de guerra del Reino de Chile a pesar de ser una excepción por ser el único cargo que esta relación contiene para el territorio de la Audiencia chilena.

Audiencia	Cargos políticos
Santa Fe	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá, gobernador y capitán general de Santa Fe. –Gobiernos y capitanías generales de Cartagena de Indias, Trinidad y Guayana, Santa Marta, y Mérida la Grita–Maracaibo –Gobierno de Antioquía –Corregimientos de Tocaima y Vague –Mariquita–, Tunja y Muzos
Charcas	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia de la Plata, gobernador y capitán general de Charcas –Gobierno y Capitanía General de Santa Cruz de la Sierra –Gobierno de Chuquito –Corregimientos de Potosí y San Felipe de Austria–Minas de Oruro –Alcaldía Mayor de las Minas de Potosí
Quito	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia de Quito¹ –Gobiernos de Popayán, Jaén de Bracamoros, Quijos y Mascaras y Cuenca² –Corregimientos de Quito, Loja y Zamora y Guayaquil
Chile	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia de Santiago de Chile, gobernador y capitán general de Chile –Veeduría General de los presidios y gente de guerra de Chile
Buenos Aires³	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia de Buenos Aires (hasta 1671) –Gobierno y Capitanía General de Paraguay –Gobierno de Tucumán
Santo Domingo	<ul style="list-style-type: none"> –Presidente de la Real Audiencia, gobernador y capitán general de Santo Domingo –Gobiernos y capitanías generales de Cuba y San Cristóbal de la Habana, Puerto Rico, Venezuela, Cumaná, Florida⁴ y Margarita –Gobierno y Capitanía a Guerra de Santiago de Cuba –Alcaldía Mayor de Tierra Adentro –Santiago de los Caballeros–
México	<ul style="list-style-type: none"> –Virrey de Nueva España –Gobierno y Capitanía General de Yucatán –Castellanía–Alcaldía Mayor–Capitanía a Guerra de Acapulco –Corregimientos de México y Veracruz –Alcaldías mayores de Tabasco, Ixtlahuacán y Metepec, Cuautla–Amilpas y Tacuba

Audiencia	Cargos políticos
Guatemala	–Presidente de la Real Audiencia de Santiago de Guatemala, gobernador y capitán general de Guatemala –Gobiernos y capitanías generales de Comayagua–Honduras Costa Rica y Nicaragua –Gobierno de Soconusco –Corregimiento de Nicoya –Alcaldías mayores de Verapaz, Chiapas, Santísima Trinidad de Sonsonate, Zapotitlán y San Antonio de Suchitepéquez y San Salvador
Guadalajara	Presidente de la Real Audiencia de Guadalajara –Gobierno y Capitanía General de Nueva Vizcaya –Corregimiento de Nuestra Señora de Zacatecas
Filipinas	–Presidente de la Real Audiencia de Manila, gobernador y capitán general de Filipinas.

Fuente: RLI, lib. V, t. II, ley, I.

(Notas de la tabla)

1 Incluimos este cargo aunque debe tenerse presente que tanto la presidencia de la Real Audiencia de Quito como la de Guadalajara eran de naturaleza letrada y no tenían atribuciones de gobierno propiamente dichas.

2 Aunque la RLI nombra a Cuenca como gobierno, este cargo se proveyó en el siglo XVIII como corregimiento.

3 Nota: Fue clausurada en 1671 quedando su territorio bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Charcas.

4 El Gobierno y Capitanía General de Florida dependían judicialmente de la Audiencia de Santo Domingo pero, en lo demás, eran directamente dependientes del Consejo de Indias. *Vid.* RLI, lib. V, t. II, ley, I.

Los cargos estrictamente castrenses tenían un tipo de nombramiento mixto pues, aunque algunos fueron provistos desde la península –los de mayor importancia–, un gran número de ellos dependieron de las autoridades militares de cada uno de los territorios por lo que no es raro encontrarse en la documentación designaciones y ascensos dados por gobernantes americanos.

Una mención especial merecen los empleos de hacienda. En ellos es necesario hacer una diferenciación entre los miembros de los Tribunales de Cuentas y los oficiales de las Cajas Reales. Desde un principio, los funcionarios de estas instituciones fueron nombrados sin distinción desde la península pudiendo ser considerados desde un primer momen-

to como cargos de provisión real, es decir, designados por el monarca generalmente sobre la base de las consultas del Consejo⁸². Sin embargo, a finales del siglo XVII se produjo una diferenciación que afectaba a una parte de los oficios fiscales. Por un real despacho de 29 de junio de 1681 se anunciaba al virrey del Perú que los empleos de oficiales de las Cajas Reales de ese virreinato quedaban incluidos en la nómina de oficios «vendibles y renunciables» pudiendo ser enajenados en pública almoneda con la aprobación del virrey⁸³. Por lo tanto, podemos decir que los oficios de hacienda eran de provisión real salvo los referidos a las Cajas Reales peruanas que quedaron, como oficios vendibles y renunciables, a merced de subastas supervisadas por las autoridades locales. En cualquier caso, a pesar del real despacho al que hacemos alusión, debemos señalar que tal orden no condicionó de manera exclusiva a los futuros nombramientos pues, aunque el carácter de vendible lo mantuvieron estos oficios hasta otra orden dada en sentido contrario en 1725⁸⁴, siguieron proveyéndose también desde España⁸⁵ con lo que vemos en este caso que se practicó un sistema de provisión dual.

Como hemos visto, desde los primeros tiempos del Descubrimiento la Corona se reservó la gestión directa de los nombramientos de mayor importancia a pesar de que, en términos relativos, el número de cargos provistos desde España fue muy inferior a los que se cubrían por las altas autoridades coloniales. Cabría preguntarse ahora cuáles fueron entonces los cargos cuya provisión estaba delegada en los gobernantes americanos y en qué circunstancias se producían tales nombramientos.

Los cargos de provisión local estaban constituidos por la mayor parte de alcaldías mayores y corregimientos⁸⁶ dadas por un año prorrogable por otro más⁸⁷, algunos gobiernos y los oficios vendibles y

82 SÁNCHEZ BELLA, I., *La organización...*, *op. cit.*, pp. 130-131.

83 AGI, IG, leg. 525.

84 *Ibid.*

85 Entre los años 1702 y 1725, estando vigente el Real Despacho citado, se produjeron al menos veintiún nombramientos, sólo para la jurisdicción de la Real Audiencia de Lima, en los que los provistos llevaban un título firmado por el rey y no por una autoridad local.

86 YALÍ ROMAN, A., *op. cit.*, p. 24.

87 Sobre este tipo de cargos las leyes habían ordenado que en ningún momento se acrecentasen y que, incluso, en la medida de lo posible se uniese el gobierno de varios corregimientos y alcaldías mayores bajo la mano de un solo sujeto para ahorrar en gastos innecesarios producidos por la inflación de oficios. *Vid.* RLI, lib. V, t. II, ley II. En el mismo sentido se expresan todas las instrucciones dadas posteriormente a los virreyes novohispanos y peruanos por Felipe V. AGI, IG, legs. 515, libs. 3, 4 y 6.

renunciables integrados, estos últimos, principalmente por empleos de pluma y cargos municipales. También estaba encomendada a las autoridades locales la provisión en régimen de interinato de todos los oficios de provisión real —a excepción de las magistraturas de justicia— que vacaren mientras no se proveyesen por título del rey en otra persona y por periodos máximos de dos años. Los virreyes y presidentes de Audiencias podían, además, crear cargos de gobernador en los nuevos descubrimientos así como proveerlos. Por lo tanto, podemos decir que la inmensa mayoría de empleos fueron provistos en unas condiciones especiales por las autoridades locales.

1.2.2. *De las Indias a España: el «giro hacia la provisión real» y la venalidad de cargos para servir en América*

Hasta bien entrado el siglo XVII hemos comprobado la existencia de un «sistema armonioso» en la provisión de cargos de Indias a través del cual tanto la Corona como las autoridades locales tenían más o menos definidos cuales eran los cargos que cada una de ellas debían proveer. Sin embargo, durante esta centuria se dieron una serie de cambios que propiciaron que las autoridades centrales asumieran poco a poco la provisión de oficios que hasta entonces había estado delegada en los máximos gobernantes indianos. Además de otras consideraciones que expresaremos más adelante, el motivo por el cual se produjo dicho trasvase estuvo en la implantación del régimen de beneficio de cargos para servir en América que se fue desarrollando durante esta centuria.

La venalidad no era algo nuevo ni en Castilla ni en Ultramar. Para el caso americano ya desde tiempos de Felipe II se había implantado un régimen de nombramientos sobre la base del pago de una determinada cantidad que quedó plenamente estructurado en 1606 cuando empezaron a darse los cargos por ventas en plena propiedad «in perpetuum» o «por juro de heredad»⁸⁸ y que afectaba a los empleos que ya hemos nombrado denominándolos como vendibles y renunciables.

Avanzado el siglo XVII se introdujo un nuevo sistema de nombramientos venales que desde la historiografía americanista ha sido denominado como «beneficio» en contraposición con el término «venta». A pesar de que la base de estas dos «formas de venalidad»⁸⁹ era la misma, ser provisto en un cargo gracias al dinero pagado por el mismo, se

88 TOMÁS Y VALIENTE, F., *La venta...*, *op. cit.*, p. 121.

89 Así es como las llama Michel Bertrand. *Vid.* BERTRAND, M., *Grandeza...*, *op. cit.*, p. 172.

diferenciarían básicamente en el aspecto jurídico de su propiedad ya que, mientras que la venta implica la posesión absoluta del adquirente sobre el oficio y, a través de la misma, su derecho a legarlo o enajenarlo de forma perpetua, con el beneficio sólo se adquiría el nombramiento mientras que, el cargo, se recibía como usufructo ya fuese de manera vitalicia o durante un determinado número de años según las condiciones particulares de cada una de las plazas. A las matizaciones que se han realizado a éstos dos términos habría que unir, junto al concepto de propiedad, el del ejercicio de la administración de justicia para el caso de los cargos beneficiados, ejercicio que no tenían adherido los oficios vendidos. Este esquema ha sido repetido de manera constante por el americanismo desde la década de 1970⁹⁰ sin que se realizara ningún tipo de revisión crítica⁹¹. Sólo en fechas muy recientes han aparecido trabajos que han puesto de manifiesto las lagunas e inexactitudes que este cuadro conceptual contenía⁹². A pesar de todo, y de que incluso los textos legales reconocen ambos términos como iguales⁹³, podemos aceptar usar de manera diferenciada las expresiones «venta» y «beneficio» según esta recurrente aunque imprecisa tendencia de la historiografía americanista para, de este modo, distinguir entre los nombramientos merced a la «primera forma de venalidad», la de los oficios vendibles y renunciables, y el otro sistema en la que no se patrimonializaba el cargo, el beneficio. No obstante, es necesario no perder de vista que tanto «venta» como «beneficio» son dos caras de una misma moneda y

90 El trabajo que sentó las bases de este marco teórico realizando una síntesis de los pareceres de muchos autores fue el de MURO ROMERO, F., «El beneficio...», *op. cit.*, pp. 1–67.

91 Aún en los trabajos más recientes sobre autores expertos en el estudio de la venalidad en América se han manejado estos esquemas a pesar de los problemas conceptuales que poseen. *Vid.* SANZ TAPIA, Á., *¿Corrupción o necesidad?...*, *op. cit.*, pp. 52–54.

92 ANDÚJAR CASTILLO, F., «Venalidad y movilidad social en la España de los siglos XVII–XVIII. Reflexiones conceptuales y ocultaciones para ascender», (en prensa). Del mismo autor «Los contratos de venta de empleos en la España del Antiguo Régimen» en ANDÚJAR CASTILLO, F. y FELICES DE LA FUENTE, M. M. (eds.), *op. cit.*, pp. 63–82. Una importante visión de conjunto sobre los conceptos de venta y beneficio y, en general, sobre amplios y renovados aspectos de la venalidad la tenemos en FELICES DE LA FUENTE, M. M., «Venta y beneficio de cargos en la España Moderna: consideraciones en torno al concepto de venalidad» STUMPF, R. y CHATURVEDULA, N. (orgs.), *op. cit.*, pp. 123–143.

93 La ley que regula la enajenación de oficios vendibles y renunciables establece que éstos pueden darse «por venta y beneficio» sin hacer mayor distinción entre ambos términos y refiriéndose a empleos en la función pública que, efectivamente, pasaban a formar parte del patrimonio de su adquirente. *Vid.* RLI, lib. VIII, t. XX, ley I.

que, tanto la una como el otro, no hacen sino dejar constancia de que el acceso al ejercicio de un cargo público se hizo merced al mérito de haber pagado alguna cantidad o haber realizado servicios a la Corona cuya base estuviere en el dinero.

El principio del beneficio de oficios americanos estuvo entre los años 1630 y 1640, época en la que la Corona juzgó necesario continuar en la obtención de dinero que le permitiese aminorar sus muchos empeños sobre la base de los cargos para servir en Indias. Pero, ante el temor de que el hasta entonces único mercado venal —el de los oficios vendibles y renunciables— quedara colapsado, se dio un paso más, implementando el método de nombramientos por dinero sobre oficios hasta entonces nunca vendidos⁹⁴. En 1633 llegaron al Consejo de Indias los primeros decretos de nombramientos de miembros de la administración de la Real Hacienda mandados vender por el conde-duque de Olivares⁹⁵. El siguiente paso fue empezar a beneficiar desde España cargos cuyos nombramientos habían estado hasta entonces delegados en las autoridades locales como la alcaldía mayor de San Luis Potosí o el gobierno de Tlaxcala⁹⁶. Estas primeras designaciones venales no se tramitaron a través del Consejo de Indias sino por la Junta de Vestir la Casa, recibiendo el tribunal sólo los decretos en los que se ordenaba expedir los despachos de nombramiento para los sujetos provistos⁹⁷. Las razones para la exclusión del Consejo en el beneficio de cargos podemos encontrarlas en las propias reglas que lo regían pues, a sus miembros, les estaba absolutamente prohibido proponer en sus consultas a sujetos en cuyas candidaturas interviniese «precio o interés»⁹⁸. Además de no

94 MURO ROMERO, F, «El “beneficio”...», *op. cit.*, p. 18.

95 *Ibid.*, p. 21.

96 *Ibid.*, pp. 21–22.

97 *Ibid.*, p. 23.

98 «Ordenamos y mandamos que, en la provisión de los cargos y los oficios, los del Consejo no consientan ni permitan que intervenga ningún género de precio ni interés por vía de negociación, venta ni ruego directa ni indirectamente, pena de ser castigado por Nos gravemente el que lo consintiere o disimulare. Y que las personas en cualquier oficio por semejantes medios los pierdan, con todo lo que hubieren dado para nuestra Cámara, y queden inhábiles para poder tener de Nos otros algunos». Ordenanza 45 de las Ordenanzas de 1571 dadas por Felipe II. Confirmada en las ordenanzas de 1636 por el rey Felipe IV. *Vid.* RLI, lib. II, t. II, ley XXXVII.

participar de las provisiones venales, el Consejo se mostró, ya desde entonces, contrario a la práctica de las mismas⁹⁹.

Con la caída de Olivares se detuvo durante algún tiempo la práctica del beneficio de cargos pero, para entonces, el uso de este sistema de nombramientos había motivado que se ensayasen nuevas interpretaciones de la legislación indiana en materia de provisión. Efectivamente, la Recopilación establecía que los oficios eran de dos tipos: los que llevaban implícita la administración de justicia y los que tenían «alguna participación de ella, que no la tienen derechamente»¹⁰⁰. Éstos últimos eran los que habían quedado reservados para que se «beneficien»¹⁰¹ y así –dicen los distintos monarcas que promulgaron y ratificaron esta ley– se pueda producir el «aumento de nuestra hacienda Real»¹⁰². Según las características de los oficios que eran legalmente vendibles, los cargos de hacienda podían ser equiparados a éstos y, por lo tanto, ser enajenados al no llevar aparejada, en principio, administración de justicia. Según Sanz Tapia, a partir de 1643 se produjo una separación legislativa en cuanto a su provisión entre los oficios de justicia y gobierno, por una parte, y los fiscales por la otra¹⁰³. Desde entonces y hasta 1660 –siempre según el mismo autor– sólo se vendieron oficios fiscales quedando prohibido el beneficio de los cargos de justicia y gobierno. Esta política de nombramientos fue ratificada por la Cédula de Medios de 1654 que estableció la liberalización de la venta de los oficios de hacienda¹⁰⁴. Aunque esta Cédula, fue derogada en 1660, su promulgación y puesta en práctica significó la normalización de la primera fase del beneficio de cargos de Indias que estuvo principalmente centrado en la venta de nombramientos de los oficiales de las Cajas Reales de América y Filipinas.

Igualmente a lo ocurrido con los oficios de hacienda, una nueva vuelta de tuerca en la interpretación de la legislación indiana permitió que se observasen en los cargos políticos de base, alcaldías mayores y

99 Así lo indica Muro Romero quien nos proporciona algunos ejemplos del discurso del Consejo contrario al beneficio de cargos ya en los primeros momentos de esta práctica. Vid. MURO ROMERO, F., «El beneficio...», *op. cit.*, p. 24.

100 RLI, lib. VIII, t. XX, ley I.

101 *Ibid.* Nótese que de nuevo que para los oficios sin ejercicio de la administración de justicia se usa el verbo beneficiar cuando se están vendiendo.

102 *Ibid.*

103 SANZ TAPIA, Á., «La venta de oficios de hacienda...», *op. cit.*, p. 635.

104 *Ibid.*

corregimientos, características propias que permitiesen entender que también éstos podían ser provistos por dinero. El argumento analizado por Muro Romero es simple. El beneficio de los cargos políticos era lícito porque éstos, aunque administraban justicia, lo hacían en una instancia aún inferior que en el caso de los cargos de hacienda –que ya se estaban proveyendo por dinero– que participaban en causas contencioso–administrativas¹⁰⁵.

Sin embargo, el beneficio de los cargos políticos durante la segunda mitad del siglo XVII tenía un problema añadido pues la mayor parte de los nombramientos de esta tipología estaba delegada en las autoridades locales. En las dos últimas décadas del siglo se produjo lo que algunos autores denominaron como una «intromisión» de la Corona en el nombramiento de los oficios políticos indianos. Aunque tal afirmación es, desde nuestro punto de vista, inapropiada, pues sólo del rey emana la gracia que delegadamente estaba en manos de los gobernantes indianos, lo cierto es que durante esta época vamos a asistir a un paulatino trasvase del poder de decisión en materia de nombramientos desde América a la metrópoli.

Además de la cuestión relativa a beneficiar las plazas desde la península, existieron otros motivos por los cuales se vio plausible retirar a los virreyes y demás gobernantes ultramarinos interesados en la provisión de plazas la capacidad de realizar un buen número de nombramientos de cargos políticos. La finalidad original de ceder a las autoridades indianas esta regalía había sido la de «poner en sus manos un elemento de paz y quietamiento de los colonos» así como usarla como premio a los beneméritos indianos¹⁰⁶. Ese elemento de paz pronto se vio como un medio a través del cual aquellas autoridades podían acomodar a sus parentelas así como obtener beneficios económicos por la provisión de estas plazas¹⁰⁷. La tendencia de la Corona a recuperar estas atribuciones se vio favorecida en la década de 1670 por las numerosas denuncias de abusos cometidos por los virreyes, concretamente en 1678 al conde de Castelar, y fue el Consejo de Indias el que propuso al monarca sustraer a las autoridades locales la provisión del importantísimo conjunto de plazas de gobierno que hasta entonces había gestionado. Así, por cédula de 28 de febrero de 1678 se avisó a los virreyes y presidentes americanos que sería desde aquel momento el monarca, a través de la Cámara de

105 MURO ROMERO, F., «El *beneficio...*», *op. cit.*, p. 30.

106 LOHMANN VILLENNA, G., *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 165.

107 *Ibid.*

Indias, quien proveyese dichas plazas¹⁰⁸. Aunque la medida fue abolida en 1680 ante las protestas arribadas desde América y la preocupación, siempre constante, del Consejo de poder despertar movimientos de colonos descontentos, lo cierto es que el camino estaba ya trazado. Desde 1677 la Corona había comenzado a beneficiar cargos de corregidores y alcaldes mayores de provisión real por medio del conde de Medellín¹⁰⁹ y, a partir 1685, durante la presidencia del Consejo de Indias por el marqués de los Vélez y sin que mediase disposición oficial de ningún tipo, los de provisión local que fueron vacando, uno a uno, empezaron a beneficiarse desde España.

Tras la definitiva puesta en marcha del beneficio de los cargos de gobierno –que no sólo afectó a los ya citados corregimientos y alcaldías mayores sino que tocó todas las instancias de los empleos de este tipo incluyendo el cargo de virrey¹¹⁰– el siguiente paso fue el de aumentar el mercado venal con las plazas de magistrados de las Reales Audiencias indianas. En este caso no se puede hablar de la existencia de alguna posibilidad interpretativa de la legislación que permitiese el beneficio de estos nombramientos. La provisión por dinero de las magistraturas de las Audiencias quedaba fuera de las leyes promulgadas. Hasta fechas muy tardías del siglo XVII no empezaron a venderse estos nombramientos cuando ya habían pasado décadas de beneficio de cargos de hacienda y gobierno. Burkholder y Chandler afirmaron simplemente que en 1687 se rompió la «tradición» de dejar fuera del mercado venal estos empleos y empezaron a venderse¹¹¹.

Poco sabemos aún de los espacios de enajenación y de cómo se organizó la venta de cargos durante el último tercio del siglo XVII más

108 AGI, IG, leg. 430, lib. 42.

109 Don Pedro Portocarrero y Aragón, conde de Medellín, era en 1677 el presidente del Consejo de Indias. En aquel año había garantizado un préstamo de la Corona por valor de 280.000 pesos al que había que sumar el propio hecho por él de 60.000 pesos más. Como pago a este servicio se le concedió al conde el arbitrio de beneficiar los cargos americanos de provisión real. YALÍ ROMÁN, A., *op. cit.*, p. 33.

110 Para el siglo XVII sólo disponemos de un antiguo y breve estudio, aunque de gran interés sobre el beneficio de la dignidad virreinal realizado por don Antonio Domínguez Ortiz. *Vid.* DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., «Un virreinato en venta», *op. cit.*, pp. 53–61. Para una visión rápida y posiblemente completa de todos los cargos de gobierno beneficiados durante el último cuarto del siglo XVII puede consultarse el Apéndice I «Relación de cargos de gobierno» en SANZ TAPIA, Á., *¿Corrupción o necesidad?...*, *op. cit.*, pp. 391–407.

111 BURKHOLDER, M. A. y CHANDLER, D. S., *De la impotencia...*, *op. cit.*, p. 33.

allá de que en la mayoría de los casos la vía del beneficio pasaba por el Consejo de Indias a través de su presidente¹¹² y se resolvían merced a decretos ejecutivos, quedando al tribunal indiano el único cometido de obedecerlos. Carecemos, como ha hecho notar Francisco Andújar, de estudios que hayan abordado importantes aspectos de esta temática como las vías y coyunturas de enajenación¹¹³.

Hasta ahora poseemos distintos estudios que nos pueden ayudar a hacernos una idea de la amplitud del mercado venal americano de finales del XVII. Centrándonos en los principales empleos beneficiados y en los máximos estudiosos de los mismos, podemos observar la amplitud del fenómeno. Sin embargo, los diferentes intereses de los autores que llevaron a cabo estas investigaciones hacen que no en todos los casos podamos elaborar un cuadro «perfecto» a partir de sus datos ya que, como en la mayor parte de los estudios que han tratado la venalidad de cargos, las magnitudes de los datos que ofrecen suelen encontrarse en valores absolutos, es decir, sin que podamos valorar realmente la incidencia de la venta de nombramientos en relación a la forma «normal» de proveer cargos: la consulta a través del Consejo la Cámara de Indias.

En su estudio sobre los hombres que ocuparon cargos en la Real Hacienda mexicana Michel Bertrand hizo una primer diferenciación entre los miembros de la administración de la Real Hacienda que compraron su cargo frente a aquellos que no lo hicieron y cuyo acceso al mismo, por méritos, debemos suponer fue merced a una consulta de la Cámara o del Consejo. Según los datos de este autor, en la jurisdicción de la Audiencia de México uniendo los datos que ofrece para los oficiales reales y para los miembros del Tribunal de Cuentas de México, entre 1650 y 1700 fueron provistos 78 agentes del fisco por medios venales frente a 25 que lo fueron sin que interviniese el pago de alguna cantidad¹¹⁴, demostrando de este modo mediante la muestra aportada por el territorio novohispano la importante incidencia de la venalidad en los nombramientos de este tipo de cargos durante la segunda mitad del siglo XVII.

Como Bertrand, también Sanz Tapia ofrece para el caso de los cargos de gobierno datos generales sobre los méritos que llevaron a la

112 ANDÚJAR CASTILLO, F., «Venalidad y gasto militar...» *op. cit.*, pp. 401–402.

113 ANDÚJAR CASTILLO, F., «Venalidad y movilidad social...» *op. cit.*

114 Datos obtenidos de las gráficas aportadas por Bertrand. *Vid.* BERTRAND, M., *Grandeza y miseria...*, *op. cit.*, pp. 174–175.

provisión de un cargo en un determinado sujeto. A pesar de que este autor observa una generosa tipificación de los motivos que condujeron a los distintos nombramientos en los datos que aporta, vemos cómo —obviando motivaciones más particulares como subrogaciones y traspasos interpersonales del oficio que merecerían un estudio más detallado— entre 1674 y 1700 en casi siete de cada diez provisiones intervino el pago de una determinada cantidad para que se produjese el nombramiento¹¹⁵.

Aunque en el caso de los cargos de justicia estudiados por Burkholder y Chandler no juzgaron conveniente aportarnos una visión comparada que nos permitiese ver la incidencia real de la venalidad de estos oficios confrontándola con las provisiones dadas a través de las consultas del Consejo —o al menos, como hicieron los dos autores anteriores, distinguiendo entre personas que pagaron por el cargo y aquellas que lo obtuvieron por dinero—, lo cierto es que los datos que reflejan que entre 1687 y 1700 se produjeron 31 provisiones venales de ministros de las Reales Audiencias de América¹¹⁶ teniendo siempre presente que el hecho más importante fue la propia venta de la justicia.

Visto todo esto, podemos apreciar cómo la práctica de la provisión de los cargos cuyos nombramientos se realizaban desde la península y que debía estar gestionada por el Consejo y la Cámara de Indias durante la decimoséptima centuria se vio seriamente modificada. Merced principalmente al interés de la Corona por beneficiar cargos —esencialmente de gobierno—, se le quitó a las autoridades locales el poder delegado en la provisión de una extensísima nómina de cargos. Sin embargo, al menos durante esta época, el trasvase del poder de decisión de este tipo de nombramientos no se realizó en beneficio de las atribuciones del máximo gestor de la política indiana ya que los mismos se produjeron por la vía reservada.

2. La venalidad de las plazas de consejero de Indias en el siglo XVII

Uno de los elementos a tener en cuenta en la planta del Consejo de Indias durante las últimas décadas de la decimoséptima centuria fue el nombramiento de ministros que pagaron con dinero lo que otros

115 SANZ TAPIA, Á., *¿Corrupción o necesidad?...*, op. cit., p. 70.

116 Vid. BURKHOLDER, M. A. y CHANDLER, D. S., *De la impotencia...*, op. cit., pp. 206–207.