



- ◆ Trabajo realizado por la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

## LOS VEEDORES EN LAS ARMADAS DE LA CARRERA DE INDIAS

---

Juan Carlos Domínguez Nafría  
*Universidad San Pablo-CEU*

La presente comunicación trata sobre una parcela de la administración militar –la desempeñada por los veedores– dentro de la llamada “Carrera de Indias”, que fue una importantísima vía marítima de comunicación, durante los siglos XVI y XVII, calificada por Vicens Vives como “cordón umbilical” que unía a España con sus Indias y que daba vida a ambas<sup>1</sup>.

El gobierno del emperador Carlos V fue sólidamente continental, en cambio, el de sus sucesores, tuvo que ser más universal, y marítimo. Por ello, la Carrera de Indias se convirtió en un camino sobre el Océano, imprescindible para mantener la hegemonía española sobre el mundo.

Sin embargo, este camino estaba lleno de amenazas. A los peligros propios de la navegación en aquellos siglos se sumó pronto la violencia naval de los enemigos de España, cada vez más fuertes y numerosos en el Atlántico y en el Pacífico, por lo que hubo de organizarse la defensa militar de aquel camino desde el mismo mar y desde las costas.

Por otra parte, entre las características propias de la Monarquía española como Estado Moderno, se podrían citar las de su autoritarismo, intervencionismo social, expansionismo territorial, belicismo o la de su burocratización. Aspecto este último en el que se centra la ponencia magistral del profesor Escudero. Efectivamente, el Estado Moderno fue una organización política muy burocratizada, que se apoyó sobre el poder militar de sus ejércitos, también perfectamente burocratizados desde comienzos del siglo XVI gracias a su propia administración militar. Así, la figura que mejor simboliza aquella administración militar, y que además enlazó la burocracia militar con la administración financiera de la Monarquía fue la del veedor, que es el objetivo concreto de esta comunicación: el veedor de aquellas flotas y armadas sin las cuales no hubiera existido la Carrera de Indias, ni probablemente, la hegemonía española de los siglos XVI y XVII.

---

<sup>1</sup> *Historia económica de España*, Barcelona, 1959, p. 298.

## I. AMENAZAS SOBRE LA CARRERA DE INDIAS

De acuerdo con las concepciones bélicas al uso en los comienzos del siglo XVI el dinero era "la sangre de la guerra". Por tanto, si se localizaba el origen del poderío de España en los recursos económicos obtenidos en sus posesiones trasatlánticas, la Monarquía española podría ser vencida más fácilmente. En otras palabras, si se interceptaba la plata en su camino a Sevilla, el rey de España no tendría ya medios suficientes para sostener las campañas de sus ejércitos en Europa.

De este modo, aunque los corsarios franceses ya se habían mostrado activos en el Atlántico durante la primera mitad del siglo XVI, esta idea fue madurando y transformándose gradualmente en un amplio plan estratégico de acoso durante la segunda mitad de dicho siglo. La reanudación del conflicto entre España y Francia en 1552 fue seguida de algunos atrevidos ataques de los corsarios franceses en el Caribe que alcanzaron el éxito. Tres años después, los proyectos coloniales franceses, que habían comenzado con poca fortuna en el Canadá en la década de 1540, se reanudaron con la expedición de Villegaignon a Brasil, bajo el patrocinio del Almirante Coligny.

También en Inglaterra se había despertado el interés por el Nuevo Mundo, especialmente desde la aproximación entre España e Inglaterra que representó el matrimonio entre Felipe II y María Tudor.

En 1558, Enrique II estaba considerando un proyecto, inspirado probablemente por Coligny, mediante el cual llevaría a cabo un ataque contra el istmo de Panamá y se apoderaría de los aprovisionamientos de plata de Perú y Nueva España. Más tarde, después del asesinato de Coligny, sus planes antiespañoles en las Indias serían continuados por Duplessis-Mornay en 1584.

Los esfuerzos de Hawkins, Oxenham y Drake, demostraron que estos proyectos habían sido excesivamente ambiciosos y tampoco consiguieron establecer colonias, a modo de cabezas de puente en las Indias.

En definitiva, los ataques en el Atlántico pudieron no haber estado lo suficientemente organizados como para adquirir la categoría de una ofensiva sistemática, pero sin duda se basaban en la común suposición de que el imperio colonial de España era el origen de su fuerza económica y militar en Europa<sup>2</sup>.

En cualquier caso, fue esta amenaza la que determinó la respuesta defensiva de la Monarquía española para proteger la comunicación con sus Indias a través de los siguientes medios:

- a) Establecimiento del sistema de flotas, a modo de convoyes acompañados de barcos armados para su protección.
- b) La creación de armadas de defensa local y patrulla.
- c) La creación y mejora de las defensas costeras, mediante la fortificación y armamento de puertos.

---

<sup>2</sup> ELLIOT, J. H., *El viejo mundo y el nuevo (1492-1650)*, Madrid, 1996, pp. 115-118.

En cuanto a los términos “flotas” y “armadas” parece necesario desde el principio hacer la siguiente precisión. Ya en el siglo XVI el término “flota” se aplicó a las agrupaciones de barcos mercantes, en tanto que el de “armada” designaba a las formaciones navales militares. No obstante, en muchas ocasiones uno y otro término se utilizaron con significaciones diversas, teniendo en cuenta las características de los convoyes que hacían la Carrera de Indias. Así, al convoy que marchaba a Nueva España se le conocía como “flota”, en tanto que los que se dirigían a Tierra Firme recibían el nombre de los “galeones” o “armada de los galeones”.

En cuanto a los tres niveles defensivos antes mencionados, sólo presentaré a grandes rasgos los dos primeros —el sistema de convoyes y su protección por armadas—, al ser los que más relación guardan con el objeto de este trabajo. Sin embargo, no puedo dejar de mencionar, aunque sea de pasada, que la necesidad de la defensa costera fue la causa por la que se crearon algunas juntas, precedentes de la importantísima Junta de Guerra de Indias, institución que en gran medida dirigió todo el entramado bélico de la Carrera de Indias a lo largo del siglo XVII. Me refiero fundamentalmente a la Junta de Puerto Rico, formada en 1583 y compuesta por el presidente del Consejo de Indias Gasca de Salazar, el consejero de guerra y capitán general de la Artillería Francés de Álava, y los secretarios del Consejo de Guerra, Delgado, y del Consejo de Indias, Eraso.<sup>3</sup>

En todo caso, el sistema defensivo costero de las Indias sufrió más reveses que la misma navegación a aquellas tierras, aunque los enemigos de España tuvieron que limitar sus incursiones a los puertos más ricos con la única esperanza del botín, sin que franceses, ingleses y holandeses consiguieran arrancar a los españoles una sola porción de territorio continental, a excepción de Honduras<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Fruto de lo decidido por esta Junta se emprendieron las obras del Fuerte del Morro en San Juan, y posteriormente, debido a la delicada situación defensiva de las Antillas y Golfo de México, en 1585, Juan de Tejada fue enviado a una inspección de aquel sistema defensivo en la que colaboró el prestigioso ingeniero Bautista Antonelli. Algún tiempo después, Tejada recibiría la real cédula de 23 de noviembre de 1588, para preparar la construcción, entre otros, de los fuertes de los puertos de Cartagena, San Juan de Puerto Rico, La Habana, San Juan de Ulúa, Santo Domingo y Portobello. (DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J. C., “La Junta de Guerra de Indias”, en *Temas de Historia Militar. Actas del II Congreso Internacional de Historia Militar*, I, Madrid, 1989, pp. 79-115, 85-87.

<sup>4</sup> Entre las acciones costeras más destacadas habría que citar: las de Hawkins en el Golfo, durante los años 60 del siglo XVI; las de Drake, que saqueó Nombre de Dios en 1572, la costa del Pacífico y, en especial, El Callao y Lima en 1578, antes de realizar su vuelta al mundo; volvió a Puerto Rico (1585), en Cartagena, de la que se apoderó en 1586 y finalmente en Santo Domingo y Nombre de Dios, que saquea por segunda vez en 1594; el pillaje de Portobello, por William Parker, en 1601; la conquista provisional de San Juan de Puerto Rico, por los holandeses en 1625, después de su semifracaso en El Callao en 1624; el terrible ataque de Morgan en 1671 en Maracaibo, Portobello y el istmo de Panamá; el total saqueo de Vera Cruz en 1683, por Nicolás van Horn y Laurente de Gaff, con la captura de esclavos y mujeres; o la toma de Cartagena por Ducasse en 1694, quien la defendió de los ingleses durante la Guerra de Sucesión. (BENNASSAR, B., *La América española y la América portuguesa, siglos XVI-XVIII*, Madrid, 1980, pp. 255-257).

## II. LAS FLOTAS

Bajo la experiencia de la navegación por convoyes de los venecianos en el Mediterráneo y de los portugueses en el Atlántico, en España se terminó por adoptar un sistema similar de flotas para el comercio con América. Al principio dio buenos resultados, ya que permitió navegar en condiciones favorables frente a los piratas de toda procedencia que amenazaban la navegación española en los sitios cruciales del viaje: cabo de San Vicente, Canarias, Azores y las Antillas<sup>5</sup>. Sin embargo, ciertamente, este sistema puede ser criticado por tratarse de un modelo de comunicación entre España y las Indias excesivamente rígido, aunque por entonces se consideró doblemente necesario: para mantener el monopolio comercial y para la defensa militar de los transportes frente a corsarios y piratas.

En cualquier caso, el proceso cronológico de la respuesta a las amenazas de los enemigos de España fue el siguiente.

Como se ha dicho, el peligro de la piratería había aumentado desde 1520, debido a las guerras con Francia. En 1521 se ordenó la creación de una escuadrilla con la misión de patrullar las aguas del cabo San Vicente, con cargo a la "avería"<sup>6</sup>, y al año siguiente comienzan a armarse los barcos mercantes que realizaban la travesía.

Hacia 1526 se prohíbe que los barcos naveguen solos, iniciándose la organización del sistema de convoyes que navegan en conserva o "flota", término que se acuña en la época al dictarse ordenanzas para la navegación a Indias en 28 de septiembre de 1534 y 20 de agosto de 1535. Sin embargo, la navegación aislada en el tornaviaje ya estaba prohibida desde 1524 y de hecho, la navegación en flota se había venido produciendo de forma espontánea desde la época del descubrimiento<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> VICENS VIVES. *Historia económica de España*, p. 298.

<sup>6</sup> Se trataba de un impuesto *ad valorem* sobre la mercancía transportada, pagado para financiar las armadas de escolta. Comenzó a percibirse en 1518, dependiendo de la Casa de Contratación. Fluctuó durante algún tiempo, hasta quedar definitivamente establecido en 1562, cuando el Consulado de Sevilla arrendó el impuesto. La avería funcionó regularmente hasta la difícil década de 1620-1630, pues entonces el tonelaje de las armadas de guardia llegó a representar un 37% del total de las naves de la Carrera (frente a un 12% en 1601). En resumen, la avería se convirtió en un impuesto que devoraba el comercio que trataba de defender, tanto más cuanto el rápido desarrollo del tráfico ilícito exoneraba gran cantidad de mercancías de la prorrata de tal seguro. Por esta causa acabó por ser suprimido, juntamente con los derechos de aduana *ad valorem*. La real cédula de 1600 fijó una cuota anual para el sostenimiento de la llamada Armada de Tierra Firme (que vigilaba los movimientos de los corsarios en el Caribe), repartida entre Perú (350.000 ducados), Nueva España (200.000), Nueva Granada (50.000), Cartagena de Indias (40.000) y lo que el autor denomina "el Estado" (150.000). (VICENS VIVES, *Historia económica de España*, p. 367). También SERRANO MANGAS, F., *Armadas y flotas de la plata (1620-1648)*, Madrid, 1989, pp. 289-298.

<sup>7</sup> CABALLERO JUÁREZ, J. A., *El régimen jurídico de las armadas de Indias: siglos XVI y XVII*, México, 1997, p. 28.

En 1537 y 1542 se despacharon armadas reales en custodia de los navíos mercantes, y en 1543, a petición de los comerciantes, se estableció por las ordenanzas para la navegación en tiempo de guerra, de 23 de octubre de 1543, que las navegaciones a las Indias habrían de hacerse en dos flotas debidamente equipadas y protegidas, compuestas cada una por, al menos, diez navíos de más de cien toneladas acompañados de un barco armado pagado por la avería<sup>8</sup>. Desplazamiento de estos buques que se incrementó en 1587 hasta las 300 toneladas. Dichos convoyes zarparían en marzo y septiembre.

De esta manera, llegados a las Antillas, se separarían del convoy las embarcaciones registradas para Santo Domingo, San Juan y demás puertos de la zona. La flota continuaría su marcha acercándose a Tierra Firme para acompañar a los que tuvieran aquel destino, y posteriormente navegaría hacia el norte para acercarse a los que fueran a Nueva España. Al despedir a los mercantes de Tierra Firme y Nueva España, el capitán de la nao de armada debía de apercebirlos para que se reunieran en La Habana a los tres meses de la separación, a fin de emprender juntos el regreso. Tiempo que emplearía la nao en combatir a los corsarios próximos a las costas de dicho puerto. Las naves del tráfico con las Antillas debían reunirse, en La Española, para hacer el viaje de regreso juntas.

La primera flota en salir conforme a estas ordenanzas fue la que mandó Blasco Núñez Vela en 1543. El itinerario de la flota del año siguiente sufrió alguna modificación. Así, la nao armada pasaría primero por Santo Domingo a recoger el tesoro que allí hubiera, para dirigirse después a Nombre de Dios. La razón era que el trayecto entre Nombre de Dios y La Habana se consideraba muy arriesgado y se prefería que la nao armada lo hiciera con las mercantes. En La Habana se esperaba a los barcos de Nueva España. Esta flota salió en julio de 1544 y estaba compuesta por "veintisiete naos gruesas y carabelas y un galeón de armada"<sup>9</sup>. Sin embargo, la paz con Francia de 1544 permitió volver transitoriamente al régimen anterior de navegación.

Hasta 1550 se mantuvo este sistema, aunque desde 1536, cuando la flota recalaba en el Caribe, se dividía en dos: una que se dirigía a Cartagena de Indias Nombre de Dios (Portobello, desde 1598), y otra a San Juan de Ulúa-Veracruz.

Las ordenanzas de porte, gente, armas y municiones de 1550, y ordenanzas para la navegación de 13 de febrero de 1553, se inclinaron por exigir que las

<sup>8</sup> La clasificación de los navíos del tráfico atlántico según las características técnicas —naos, carabelas, galeones, urcas, etc.— tienen un interés menor que la tipificación por tonelaje, que no es sino su capacidad de carga, pues en el siglo XVI la tonelada era una unidad de carga y volumen que equivalía, aproximadamente, dos pipas; esto es, algo más de 1'5 m<sup>3</sup>. (GARCÍA FUENTES, L., "El tráfico trasatlántico", en "La formación de las sociedades iberoamericanas, 1568-1700", en *Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, t. XXVII, Madrid, 1999, pp. 151-178, 169).

<sup>9</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 38-39.

naves de la Carrera de Indias fueran mejor armadas y artilladas. Sin embargo, en 1552 se decidió que debían acompañar a las flotas seis bajeles armados, con lo que quedó definitivamente establecido el sistema de protección que se llamó flota de Indias. Y es que la amenaza no era pequeña, como lo prueba que en 1553-1554 fueran hundidos o capturados no menos de 25 barcos españoles, y en 1557 se calculaba que más de 25 grupos de corsarios operaban en el Atlántico<sup>10</sup>.

En 1554 el Consulado de Sevilla estimó que si el régimen establecido era beneficioso para tiempos de guerra, para los de paz resultaba extremadamente oneroso. Dos naos de armada al año para Santo Domingo no eran convenientes, porque el comercio con la isla difícilmente superaba el coste de las mismas, por lo que debía enviarse una armada permanente. El tráfico a Tierra Firme y Nueva España debía hacerse en dos flotas anuales. Sus fechas de salida podían ser fines de enero y agosto y el coste de la protección se repartiría por averías. Esta petición fue aprobada por una real cédula de octubre de ese mismo año. En ello debió de influir la firma de la paz con Francia, e incluso meses más tarde, el Consejo animaba a los jueces del Consulado a que despachasen una flota cada vez que hubiera diez bajeles listos para salir.

Entre 1560 y 1566 se dotó a la navegación entre la Península y las Indias de una estructura cuyos rasgos esenciales conservaría durante mucho tiempo: rígido sistema de flotas, gobierno del capitán general sobre las mismas y su composición por barcos de mayor tonelaje.

Gracias a la experiencia adquirida, con este sistema se confiaba en obtener las siguientes ventajas: las flotas con escolta resultarían más seguras que los grupos de navíos mercantes armados; los transportes serían regulares, aunque no frecuentes; pero la mayor seguridad y menor frecuencia permitía el envío de mayores cantidades de caudales, con lo que se reducía el coste de la avería. Además, el sistema se consideró idóneo para especular con los precios en Indias.

De esta forma, por real provisión de 16 de julio de 1561, se estableció el mencionado sistema de flotas, radicando la novedad en que no se consideró un medio excepcional sino ordinario, así como en que el tráfico no podía efectuarse de ninguna otra forma, tanto si eran tiempos de paz como de guerra. El tráfico a las Indias debía ser fiable, seguro y previsible. Los tiempos de salida serían enero y agosto. La flota quedaría bajo el mando de un general y un almirante, cada uno a bordo de una embarcación perfectamente armada cuya carga era reducida en cien toneladas, y con una dotación de treinta soldados. El coste de la medida sería repartido entre los cargadores por "averías".

Igualmente se prohibieron las salidas desde los puertos de Sanlúcar y Cádiz, ordenándose que se formaran en Sevilla dos flotas anuales, una con

<sup>10</sup> OLESA MUÑIDO, F. F., *La organización naval de los Estados Mediterráneos y en especial de España durante los siglos XVI y XVII*, 2 vols., Madrid, 1968, I, p. 530.

destino a Tierra Firme y otra a Nueva España, la primera al mando del general y la segunda del almirante, y el regreso habrían de hacerlo desde La Habana hasta Sanlúcar<sup>11</sup>.

La prohibición de navegar en buques aislados, ya establecida por Carlos I, será frecuentemente vulnerada, prueba de ello es que durante el reinado de Felipe II fue reiterada en no menos de cinco ocasiones y al menos una vez más por Felipe III<sup>12</sup>.

El sistema varió en 1564. Los barcos que se dirigían hacia Nueva España, conocidos como "la flota", zarparían en primavera (marzo o abril) rumbo a Veracruz; y los de Tierra Firme o "los galeones", lo harían en verano (agosto) rumbo a Nombre de Dios, en el istmo de Panamá, aunque el incumplimiento de los calendarios fue habitual<sup>13</sup>.

Uno de los objetivos de la reforma era lograr que las formaciones regresaran juntas, aumentando la capacidad defensiva del conjunto. Para ello se determinó que las formaciones se unieran hacia el mes de marzo del año siguiente al de su salida en La Habana, para iniciar desde allí el tornaviaje. La idea ya había sido probada con anterioridad. Sin embargo, no resultó viable debido sobre todo a los retrasos de los navíos de San Juan de Ulúa, cuyas instalaciones portuarias dejaban mucho que desear. Al diferir los tiempos de salida se esperaba acabar con el inconveniente, por ello se dispuso que la flota de Tierra Firme saldría de Nombre de Dios rumbo a la Habana a mediados de enero del año siguiente, en tanto que la de Nueva España lo haría a mediados de febrero. En este puerto las formaciones se esperarían unas a otras, así como a las provenientes de Honduras. En torno al 10 de marzo debía iniciarse el viaje de regreso.

En 1557 se intentó mejorar la capacidad defensiva de las naves capitana y almirante, que debían ser elegidas entre las de mayor porte y más recia construcción, para dotarlas del mayor número posible de piezas de artillería y

<sup>11</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 44-50.

<sup>12</sup> CEREZO, R., *Las Armadas de Felipe II*, Madrid, 1988, p. 172.

<sup>13</sup> La flota de Nueva España salía a primeros de abril, y tenía por objeto el alimentar el comercio con México, grandes Antillas, Honduras... Era una verdadera flota mercante. Por eso recibía el nombre de "la flota". La de Tierra Firme (Panamá), salía hacia agosto, y tenía como finalidad el comercio con Perú, por eso llegaba a Nombre de Dios, que era un pequeño puerto en el istmo de Panamá, que fue sustituido más tarde por Portobello, tras el saqueo de aquel por Drake y John Hawkins. De allí se desprendían barcos que enlazaban con los puertos del Pacífico, hasta Lima o Chile. Además "Con relación al destino de las navegaciones, según los datos aportados por Chaunu, la ruta más activa hasta 1550 fue la de las Antillas; desde esta fecha, hasta 1600, la Nueva España ocupa el primer lugar con más del 32% de los navíos y el 40% del tonelaje; le sigue la ruta de Tierra Firme con más del 31% de las navegaciones y el 38% del tonelaje. Pero a partir de 1600, hasta 1650, se produce una permuta en el volumen del tráfico: Tierra Firme ocupará el primer lugar con casi el 36% de las navegaciones y el 43% del tonelaje. Esta posición no sólo se mantiene en la segunda mitad del siglo, sino que se acentúa con más del 41 % del total del tráfico." (GARCÍA FUENTES, *El tráfico trasatlántico*, p. 161).

hombres de guerra; y para compensar la sobrecarga de estos medios defensivos se ordenó en 1561 que ambas naves cargasen 100 toneladas menos de su porte. Restricción que se hace total en 1565, al decretarse también que estas naves de cada flota fuesen galeones de no menos de 300 toneladas, armados con 8 cañones de bronce, 4 de hierro y 24 piezas menores, y dotados con 200 hombres, entre marineros y soldados, no debiendo llevar bajo ningún concepto artículos de comercio, a menos que se tratase de cargamento rescatado de bajeles perdidos. Estos bajeles se denominaron naves de armada, por ser auténticos buques de guerra<sup>14</sup>.

En consecuencia, tras la creación de la Armada de la Guarda de la Carrera de Indias en 1567, la estrategia defensiva consistía en estas dos flotas anuales escoltadas por buques armados, además del patrullaje de dicha Armada y la habitual protección prestada por otras armadas, financiadas con cargo a la avería, para que acompañaran en su último tramo a las flotas en el regreso, contándose ocasionalmente con la colaboración de armadas portuguesas. Y por si fuera poco, el esfuerzo defensivo de la Carrera se concentró aún más, al prohibirse terminantemente, el 21 de diciembre de 1573, que ningún barco que no partiese de Sevilla navegara hacia las Indias, debiendo ser despachado por la Casa de la Contratación y navegando en conserva como parte de alguna de las flotas.

En 1582 se modificaron las fechas de salida, con objeto de ajustar mejor los calendarios casi nunca cumplidos y mejorar así la coordinación. De esta forma, la flota de Nueva España saldría en el mes de mayo y la de Tierra Firme en el de agosto. Al mismo tiempo se decidió incrementar la capacidad defensiva de los barcos, con el aumento de la tripulación y la incorporación de artillería de mayor calibre. Eran tiempos en los que la navegación se hizo aún más peligrosa por el aumento de la piratería y del corso. Sin embargo, los desajustes no mejoraron y la sensación de fracaso aumentó con el desastre de Cádiz de 1596, en el que la armada inglesa destruyó el grueso de la flota retrasada en Cádiz<sup>15</sup>. Pese a ello, al asumir la Armada de la Carrera de Indias la protección estable de los convoyes, se produjo un notable incremento de la seguridad y de la confianza en el sistema.

El siglo XVII trajo consigo una mayor centralización de las decisiones sobre la Carrera de Indias, especialmente especialmente adoptadas por la Junta de Guerra de Indias<sup>16</sup>. También otras Juntas, como la de Armadas, asumieron importantes competencias en materia de construcción de buques<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> CEREZO, *Las Armadas de Felipe II*, pp. 169-170.

<sup>15</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 50-57.

<sup>16</sup> Según León Pinelo: "Queda visto que en la primera fundación se le dio [a la Junta] la determinación de las materias de guerra, cláusula, aunque breve, de mucha comprensión, y que bastó algunos años para que la Junta tuviese toda la jurisdicción que hoy usa, pasando por ser tribunal

El número de bajeles de cada flota fue variable. Por ejemplo, la de 1562, al mando de Pedro Menéndez de Avilés, estuvo compuesta por 42 bajeles; en tanto que en 1589 hubo otra de 94 unidades, trasladada desde Nombre de Dios a La Habana por el general Diego de La Ribera. Sin embargo, lo habitual fueron los convoyes de 15 ó 20 bajeles de promedio en la primera mitad del siglo XVI, y de 30 a un máximo de 70 a finales de esa centuria, para descender notablemente a mediados del siglo XVII.

En las armadas y en las flotas se integraban uno o más bajeles ligeros, generalmente pataches o carabelas, con el cometido de trasladar órdenes, comunicaciones, objetos y personas entre las naves del grupo. Pero existieron otros bajeles también de poco porte y de buen andar —a los que se prohibía por ordenanza embarcar cualquier tipo de carga mercantil—, que navegaban en solitario entre España y las Indias, cuya misión exclusiva era la de informar sobre la llegada de flotas para el rápido alistamiento de cargas, la presencia de corsarios o cualquier noticia que afectara al transporte y su seguridad: eran los “navíos de aviso” de cuya eficaz función dependían las decisiones sobre las flotas.

La actuación de estos navíos de aviso permitió flexibilizar la salida y disposición de las flotas, pudiéndose enviar en numerosas ocasiones buques sueltos cuando la demanda de mercancías o la ausencia de amenazas aconsejaba despacharlos, así como para prevenir sobre borrascas y huracanes. Gracias a la labor de estas embarcaciones, por ejemplo, en 1595 se despacharon en Sevilla

---

privativo de lo militar de las Indias, así de mar como de tierra. Con que, desde su principio, ocupó en esta parte, todo lo que hasta entonces usaba el Consejo de Indias, sucediéndole en su lugar y jurisdicción suprema, sin especialidad alguna, ni más calidad [con] que fuera la materia militar. Si bien no se puede negar que el intento principal de su formación fue el gobierno, disposición y apresto de las Armadas y Flotas, por ser las que conservan el trato, correspondencia y dependencia de las Indias con estos reinos”. Por su parte Solórzano escribió: “Toca, asimismo, a esta Junta, y es y debe ser uno de sus principales cuidados, el prevenir y proveer el despacho de las flotas y armadas que han de ir a las Indias y volver con el tesoro de su majestad y particulares... De guerra terrestre hay poco en las Indias, y eso es a cargo de los virreyes y gobernadores, de que sólo vienen a la Junta los casos graves; pero de la naval es tanto lo que se ofrece, por las continuas invasiones de los enemigos, guarda de los puertos y seguridad de su navegación, que nunca sobra el mayor cuidado para el apresto de las armadas, [por lo que] se requiere que el superior no esté distante, [y] se hace[n] por acuerdos de la Casa de la Contratación que puede y debe castigar los excesos que hubieren o avisar a la Junta para que ordene lo que se ha de ejecutar. Además, entre los cargos que proponía la Junta estaban los siguientes, según Juan Díez de la Calle: para la Armada de la Carrera de Indias, capitán general de la armada, almirante, siete capitanes de mar y guerra (incluidos los de la capitana y la almiranta), sargento mayor de puesto, alférez, cuatro capitanes, ocho caballeros entretenidos, veedor, pagador, y piloto mayor; para la Flota de Tierra Firme, capitán general de la Flota y Almirante; para la Flota de Nueva España, capitán general, almirante, veedor general, capitán general de la artillería de armadas y flotas, y veedor de la artillería de armadas y flotas de la casa de la fundición de Sevilla. (DOMÍNGUEZ NAFRÍA, *La Junta de Guerra de Indias*, pp. 101-104)

<sup>17</sup> BALTAR, F., *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVII)*, Madrid, 1998, pp. 352-359.

más buques sueltos que en convoy (90 y 33 respectivamente); regresando ese mismo año 20 buques sueltos y 81 en las flotas<sup>18</sup>.

Según escribe García Fuentes: "El cruce del Atlántico era relativamente rápido y su duración previsible con cierta exactitud, pero la navegación por el Caribe resultaba lenta y su duración muy variable; con suerte, la ruta de Sanlúcar de Barrameda a Veracruz podía hacerse en setenta días, si bien lo normal era emplear un tiempo superior a noventa. El viaje desde Sanlúcar a Tierra Firme llegó a realizarse (1615) en cuarenta y tres días, tiempo verdaderamente excepcional, pues lo normal era emplear entre sesenta y ciento dieciséis días".

La corona reguló con todo lujo de detalles la forma y rutas de navegación, composición de las flotas y su gobierno, las fechas de salidas etc., con especial atención a su seguridad. En los años 1572 y 1573 se dictaron ordenanzas estableciendo que los generales de las flotas pasarían revista a los navíos antes de emprender cada viaje, para comprobar que todas las unidades iban debidamente armadas y pertrechadas, fijándose severas sanciones para los maestros y capitanes que incumpliesen lo ordenado. Los navíos de escolta debían estar preparados para entrar en combate con la mayor rapidez, haciendo la travesía en orden de combate, con la capitana en vanguardia y la almirante en retaguardia, cada una con una dotación de cien marineros. Además, durante el viaje harían ejercicios de tiro y otras maniobras de combate para mantenerse adiestrados.

El ritmo anual de las flotas muy pronto quedó alterado por imposición de la realidad del mercado. Primero fueron los galeones de Tierra Firme los que dejaron de ser anuales; luego, desde 1620, las flotas de Nueva España. Y en la segunda mitad del siglo XVII sólo partieron 25 flotas con rumbo a Veracruz y 16 a Portobello.

Los capitanes y maestros de navíos cometían frecuentes infracciones, al incumplir las ordenanzas que regulaban el equipamiento de las embarcaciones y la dotación de marinería y soldados. Las unidades de escolta tenían prohibido llevar mercaderías, disposición no respetada de forma habitual, lo que causaba grave perjuicio a los comerciantes que cargaban en las naves mercantes y pagaban sus fletes e impuestos, aunque lo peor era que esta sobrecarga de los navíos de guerra les hacía perder capacidad para la defensa. Ante la imposibilidad de poder remediar estos hechos, la corona optó por sacar provecho de ellos, y en 1613 autorizó que capitana y almirante de las flotas de Nueva España y Galeones de Tierra firme pudiesen cargar hasta 200 toneladas de mercaderías. Si bien la norma sufrió algunas derogaciones, quedó definitivamente establecida en 1632<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> CEREZO, *Las Armadas de Felipe II*, pp. 172-173.

<sup>19</sup> GARCÍA FUENTES, *El tráfico trasatlántico*, pp. 161-164.

Este sistema funcionó sin graves quebrantos, a pesar de que los navíos de escolta muchas veces llevaban mercancías incluso en la boca de los cañones. Sólo en rarísimas ocasiones, como en el desastroso combate de Matanzas (1628), una flota resultó aniquilada. Lo corriente era que se perdieran buques a causa del mal estado de su casco o en accidentes de navegación.

Con todo, desde el aumento de tonelaje de los barcos, hubo un periodo de franco dominio del Océano por España y el galeón era su dueño indiscutido. Sin embargo, la situación comenzó a cambiar hacia 1620, por una triple carencia en comparación con los adversarios de la Monarquía española: material, tripulación experimentada y tonelaje. El enfrentamiento con los Países Bajos comportó las dificultades de importar jarcias y maderas de alta calidad del norte de Europa, lo que se hizo notar muy pronto en la calidad de las naves que debían pasar a Indias. La crisis de marinos experimentados y de hombres de mar, al menos en las cifras que eran necesarias, fue un hecho. Y la ampliación del desplazamiento de los barcos a las 600 toneladas para abaratar los portes, imprimió unos cambios técnicos a los que España no se adaptó con facilidad. Ello superó al otrora poderoso galeón, al tiempo que el calado de los nuevos buques los hacía inaccesibles al puerto de Sevilla, a causa de la barra de Sanlúcar<sup>20</sup>.

Tras el establecimiento del sistema de flotas, las navegaciones sueltas se reservaron para el tráfico con los puertos alejados de las rutas de los grandes convoyes: Buenos Aires, Caracas, Campeche, Cumaná y las Antillas. La oposición del Consulado a este sistema de navegación fue total, sobre todo por parte de los comerciantes sevillanos en la segunda mitad del siglo XVII. La razón que esgrimían era que este tipo de navegaciones aisladas rompían el sistema de abastecimiento, y en definitiva, el régimen de escasez a que era sometido el mercado americano para asegurar la rentabilidad de las inversiones en las flotas. La protesta del Consulado estaba suficientemente justificada si se tiene en cuenta que las navegaciones sueltas, según P. Chaunu, representaron hasta mediados del siglo XVII el 20% del total del tráfico atlántico<sup>21</sup>.

### III. LAS ARMADAS DE PROTECCIÓN DE LA CARRERA DE INDIAS

#### 1. La Armada de la Guarda de la Carrera de Indias

A comienzos del siglo XVI, comparada la navegación por el Atlántico con la del Mediterráneo o la del Mar de Norte, apenas tenía peligro en lo que se refiere al ataque de corsarios y piratas. Éste sólo existía en la última parte

<sup>20</sup> VICENS VIVES, *Historia económica de España*, pp. 363-364. Sobre la barra de Sanlúcar SERRANO MANGAS, *Armadas y flotas de la plata*, pp. 27-30.

<sup>21</sup> GARCÍA FUENTES, *El tráfico trasatlántico*, p. 165.

del viaje de regreso, entre las Azores y España; o bien, a la ida, entre Cádiz y Canarias.

Sin embargo, en 1512, ante la presencia de corsarios franceses, se ordenó enviar dos navíos bien artillados a Canarias. Comenzada la guerra con Francia y para hacer frente a la primera gran oleada de ataques corsarios en 1521 y 1522, se encomendó a Pedro Manrique el mando de una pequeña formación naval para patrullar los alrededores del cabo San Vicente, con buenos resultados. Esto alentó a la Corona a apoyar la creación de una Armada, cuyo coste sería aplicado al gravamen impuesto a todos los navíos que se beneficiarían de su protección. Para ello fue nombrado Rodrigo del Castillo, con la misión de organizar la Armada en Sevilla, ocupándose del cobro de este nuevo gravamen, que se denominó, como ya se dijo, "avería". Así, resultaban gravadas todas las mercancías procedentes de Indias, Canarias, Azores, Madeira y Berbería. Contribuyeron a los gastos de esta Armada las ciudades de Sevilla y Cádiz, y las villas del Puerto de Santa María, Sanlúcar, Rota, Chipiona, los puertos del condado de Niebla, Lepe, Ayamonte y la Redondela<sup>22</sup>.

En estos años nunca se abandonó la idea de autoprotección por parte de los navíos mercantes, ni tan siquiera la diferencia entre éstos y los de guerra respondía a concepciones muy distintas que la del armamento y la gente de guerra que llevara a bordo: sin embargo, la formación de una armada anual con cargo a la avería, destinada a patrullar las rutas de las Azores y las aguas andaluzas, se hizo con periodicidad casi anual. Tan sólo dejó de haber armadas en 1526, 1529, 1531, 1532 y 1534<sup>23</sup>.

No sólo los comerciantes se ocupaban de la protección del tráfico, sino que la Corona, en 1540, también va a responsabilizarse de él directamente al celebrar un asiento con Álvaro de Bazán, quien figurará como Capitán General de la Mar Océana. Ello creó una nueva jerarquía naval responsable de las operaciones en el ámbito Atlántico diferenciada del Mediterráneo, lo que no necesariamente implicaba la subordinación de otros mandos navales al nuevo capitán general<sup>24</sup>.

En 1542 se da un carácter más amplio y ofensivo a la armada de la avería, que marcha en junio de aquel año compuesta por seis embarcaciones al mando de Alonso de los Ríos a Nombre de Dios, Santa Marta y Cartagena, para recalar en La Habana, en donde cargaría el tesoro procedente de Nueva España. Esta armada regresó a Sanlúcar en junio de 1543.

<sup>22</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 27-28.

<sup>23</sup> CÉSPEDES DEL CASTILLO, G., "La avería en el comercio de Indias", en *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, 1945, t. II, pp. 142.143, cit. por CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, p.33.

<sup>24</sup> Vid. OLESA MUÑIDO, *La organización naval de los Estados Mediterráneos*, I, pp. 242, 523, 542 y 594.

A primeros de agosto de 1550, se designó a Álvaro de Bazán, el Viejo, capitán general de la navegación de las Indias y de todo el mar Océano. Este nuevo asiento le comprometía a operar por quince años con tres galeones y seis galeazas divididos en tres armadas, y su nuevo título ahora sí le transfería el mando sobre cualquier otra embarcación que operase por la zona para combatir a los corsarios. Su jurisdicción militar era superior, debiendo bajar su bandera cualquier otro mando naval ante la de Bazán o sus Lugartenientes, pero dicha jurisdicción no se aplicaba a los mercantes. Pese a ello, los comerciantes sevillanos, que no querían perder el control, interfirieron el funcionamiento del asiento y su vigencia fue breve.

Cuando por las ordenanzas de 1550 y 1552, se decide armar mejor a los barcos mercantes, la Corona se comprometió a crear dos escuadras que protegerían las Antillas y el tramo Azores-Sanlúcar.

Ésta fue la Armada de la Guarda de la Navegación de Indias, que empezó a formarse a fines de mayo de 1552. Su primer general fue Alonso Pejón, con jurisdicción superior a la de los generales que mandaban las armadas de escolta de las flotas. Ese mismo año hizo el primer viaje a las Azores y regresó en octubre. Sin embargo, su misión fue alterada en 1544 para escoltar al príncipe Felipe en su viaje a Inglaterra. Por lo que se organizó otra armada por el Consulado con cargo a la avería, al mando de Juan Tello de Guzmán.

A mediados de 1554 se dispuso el relevo de Alonso Pejón del mando de la Armada de la Guarda, y en su lugar se designó a Álvaro de Bazán, el Mozo, sin perjuicio de que la Casa de la Contratación continuara organizando sus propias armadas para la busca de corsarios.

Independientemente de la introducción en 1561 del sistema de flotas, el Consulado y la Casa de Contratación continuaron organizando armadas destinadas a la escolta de flotas desde las Azores a España.

No obstante, la decisión más importante fue la de crear, con cargo a la real hacienda, la Armada de la Guarda de la Carrera en 1567, como consecuencia de la cada vez más abundante y peligrosa presencia de los corsarios ingleses en el Atlántico. Su finalidad no sólo era la protección al tráfico, sino también la defensa de las aguas y costas. Se puso al mando de Pedro Méndez de Avilés, como capitán general quien, por medio de asiento, debía ocuparse de la construcción de doce galeones agalerados armados en Vizcaya, y ocho fragatas que se construirían en La Habana. La Armada comenzó a operar con jurisdicción superior a la de las flotas en 1568.

Sin embargo, su dedicación a labores de escolta y el continuo destino de unidades como capitanas y almirantas de las flotas afectó a sus funciones defensivas y de vigilancia de las aguas indianas en las que debía tener sus bases. Además, comenzó a ser habitual que sus barcos se emplearan para cargar los tesoros que se enviaban a España.

Por ello, la transformación definitiva de esta unidad se produjo en 1591, cuando la real hacienda no pudo seguir financiándola y se suscribe el primer asiento por el que la Armada dejaba de ser una formación de patrulla, para convertirse en una unidad de escolta permanente de las flotas. No se trataba como en los anteriores asientos de crear armadas para escoltas eventuales, sino de una misión permanente, por lo que pasó a denominarse Armada de la Avería.

En virtud del asiento, el Consulado y la Corona acordaron financiar por cuatro años una armada de diez galeones, cuatro pataches y dos lanchas que, en principio, tenían prohibido transportar ninguna clase de mercancías.

Al concluir el asiento de 1591 no se prorrogó hasta 1598, y en 1608 se produjo la unificación administrativa de la Armada de la Guarda de la Carrera de Indias con las dos flotas. Así, al renovarse el asiento, se acordó que el proveedor y pagador de la Armada lo sería también de las flotas<sup>25</sup>.

## 2. La Armada del Mar Océano

A comienzos de 1591, Pedro Moya de Contreras, presidente del Consejo de Indias, propuso a la Contaduría Mayor de Hacienda la creación de una Armada de cuarenta navíos que se dedicara a la protección de las Indias, de la ruta y de las costas atlánticas de España, peligrosamente amenazadas. Naturalmente esto obedecía al hecho de que la Armada de la Guarda se había convertido en una armada de escolta. El proyecto fue aceptado, por lo que en agosto de 1593 se expidieron dos reales cédulas despachadas por el Consejo de Hacienda, autorizando a los jueces de la Casa de la Contratación a tomar hasta un millón de ducados de los arbitrios obtenidos de Indias para la fundación de la Armada, que se iría formando en Lisboa, con la denominación de "Armada Real del Mar Océano"<sup>26</sup>.

Se trata así de financiar el mantenimiento de un núcleo permanente de poder naval a disposición del rey, dispuesto para actuar en todo momento con las naves que se le asignen, con o sin la integración de las escuadras regionales<sup>27</sup>.

La Armada comienza a operar ya en 1595, saliendo a esperar a la flota de Indias en el cabo San Vicente. Contaba en octubre de aquel año con 23 galeones, al mando del capitán general de la Armada Antonio de Urquiola, y de su almirante, Diego Brochero. Como superior jerárquico tenía al capitán general de la Mar Océana, duque de Medinasidonia, y como inferiores a los generales de las armadas de la Carrera.

---

<sup>25</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 37-64.

<sup>26</sup> Sobre la Armada del Mar Océano, también OLESA MUÑOZ, *La organización naval de los Estados Mediterráneos*, I, pp. 521-529.

<sup>27</sup> CEREZO, *Las Armadas de Felipe II*, pp. 167-168.

Así, quedaba constituida la Armada cuyo ámbito de operaciones era el Océano, de tal forma que sus responsabilidades irán más allá de la mera vigilancia del tráfico indiano para convertirse en un arma importante de la maquinaria de guerra española. Lo que, en opinión de Caballero Juárez, hará que muy pronto esta Armada salga de la jurisdicción del Consejo de Indias para pasar al de Guerra. Sin embargo, continuaron destinándose unidades de la Armada del Mar Océano a las de la Carrera, lo que ocasionó no pocos conflictos entre el Consejo de Guerra y el de Indias.

Con la paz surgida a comienzos del siglo XVI las inversiones en esta Armada disminuyeron en perjuicio de su operatividad, pero resurgirá con los nuevos aires de guerra en el reinado de Felipe IV, por lo que el 24 de enero de 1633 recibe nuevas ordenanzas. Tal vez las que se elaboran con más detalle hasta entonces, como resultado de la experiencia adquirida a lo largo de más de un siglo en la navegación atlántica.

Finalmente, la Armada del Mar Océano sufrió un duro revés en el desastre de las Dunas de 1639, aunque continuó siendo la principal fuerza armada de la Monarquía española en el Atlántico<sup>28</sup>.

### 3. La Armada de Barlovento

La Armada de Barlovento fue junto a la del Mar del Sur una de las dos armadas proyectadas por España para su actuación estable en sus dominios americanos<sup>29</sup>. La denominación de Barlovento alude geográficamente a las islas de las pequeñas Antillas, pero en términos generales a finales del siglo XVI, se utilizaba como referencia al espacio marítimo por el que los navíos españoles entraban en el Caribe en su ruta hacia América y, más específicamente, al área en conflicto permanente por los ataques de los piratas, que podía incluir las grandes Antillas y la costa de Tierra Firme.

A finales de 1601 salía de España otra nueva formación destinada a patrullar las costas indianas, al mando del general Marcos de Aramburu. De todas formas muy pronto terminará transportando remesas de plata de Tierra Firme a la Habana. Lo que se convirtió en una actividad habitual.

Durará poco, aunque en 1641 vuelve a hacerse a la mar. Ese mismo año, después de haber realizado una labor de patrullaje por el golfo de México, se verá obligada a acudir a La Habana para escoltar a la flota de Nueva España. En 1643, la escolta se prolongará hasta la llegada a España. Entre estas fechas y el fin de siglo, la Armada de Barlovento cambiará sus funciones de patrullaje en el Caribe por las de escolta auxiliar de navíos de la Carrera<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 257-259.

<sup>29</sup> TORRES RAMÍREZ, B., *La Armada de Barlovento*, Sevilla, 1981, XVII.

<sup>30</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, pp. 259-260.

En definitiva, su existencia fue también discontinua, y aún en las épocas en que logró reunir mayores fuerzas tampoco llevó a cabo sus fines, pues la necesidad de acompañar a las flotas y traer los caudales de Indias hizo que sus barcos recorrieran el Atlántico en numerosas ocasiones. Fundada para defender las costas americanas y sostenida con las contribuciones de aquellos vecinos, acabó destinada a una navegación ajena a sus fines<sup>31</sup>.

#### 4. La Armada del Mar del Sur

La Armada del Mar del Sur fue la armada del Pacífico. Una real cédula de Felipe II, de 17 de abril de 1581, ya mencionaba la existencia de esta armada<sup>32</sup>. Las preocupaciones de que la plata peruana llegase a Panamá eran notorias, por lo que la Armada se había ido creando con los años y como suele suceder, la realidad fue anterior a la legalidad.

Efectivamente, nace como respuesta a la agresión corsaria de Drake a las, hasta entonces, tranquilas e indefensas costas del Pacífico en abril de 1578, y estaba previsto que se compusiera de dos galeras, aumentándose por real cédula de 26 de agosto de 1580 a dos pataches o fragatas ligeras. Tanto los pataches como las galeras eran más propios del Mediterráneo, por lo que se ordenó que fueran sustituidos en 1591 por seis galeones y dos o tres fragatas.

La misión de estos barcos era fundamentalmente la de proteger el convoy de plata desde el puerto del Callao a Panamá.

Se trataba de una armada local, por lo que su administración de designación de mandos correspondía al virrey, funcionando en algunos periodos por asientos con particulares. Tras distintas vicisitudes, la Armada del Mar del Sur como fuerza naval autónoma puede decirse que duró hasta 1753, aunque en el siglo XVIII su organización e integración en la Armada Española alteró sustancialmente su concepción y finalidad original<sup>33</sup>.

#### 5. Escuadras de Galeras

En 1562, los comerciantes solicitaron permiso al rey para sostener una escuadra de galeras que operase en aguas del Estrecho. Lo que da una idea de

---

<sup>31</sup> TORRES RAMÍREZ, B., *La marina en el gobierno y administración de Indias*, Madrid, 1992, p. 66.

<sup>32</sup> "... Conviene que los navíos en que se trae la providencia de Tierra Firme la plata y el oro, vengan del Perú juntos y en forma de Armada, bien artillados y apercebidos para cualquier ocasión que pueda ofrecer". (*Recopilación de Indias*, IX, XLIV, 5)

<sup>33</sup> PÉREZ MALLAÍNA, P. E. y TORRES RAMÍREZ, B., *La Armada del Mar del Sur*, Sevilla, 1987, pp. 1-22.

la variedad de naves utilizadas en estas misiones. Efectivamente, en algunos puertos de Indias se mantuvieron algunas pequeñas armadas de galeras, como la de 1578 en Tierra Firme<sup>34</sup>, a cargo de Pedro Vique Manrique; la de La Española de 1582, al mando de Ruy Díaz de Mendoza; o las dos Galeras que en la Habana estaban bajo las órdenes de Pedro Cabrera en 1586. También las hubo en Santo Domingo. Sin embargo la galera, por configuración y por falta de galeotes, no parece que fuera la nave más eficaz en la navegación del Caribe, por ello en 1611, se ordenó suprimir las galeras de Tierra Firme<sup>35</sup>.

No obstante, Cerezo afirma que, pese a las dificultades de reclutar chusma en Indias, era perfectamente utilizable por razones técnicas, tales como la mayor altura de las bordas respecto a las galeras mediterráneas y su más adecuado aparejo de velas cuadradas y latinas para navegar con toda clase de vientos. Además, por razones operativas, las galeras eran sumamente útiles, dada la persistencia del régimen de vientos del este en aquella región durante las épocas favorables para la navegación, lo que les permitía operar con mayor maniobrabilidad que las naves mancas (sin remos)<sup>36</sup>.

En lo que respecta a las costas de la Península, hubo dos escuadras de galeras situadas en las dos zonas de máximo riesgo para el tráfico marítimo: la Escuadra de galeras de guarda del Estrecho y la Escuadra de galeras de Portugal, ésta última organizada sobre el núcleo de la Escuadra de galeras de España que participó en la conquista de la Isla Tercera en 1583<sup>37</sup>.

### III. EL VEEDOR EN LA CARRERA DE INDIAS

La guerra probablemente fue la parcela de gestión más importante de la administración de aquella Monarquía española de los siglos XVI y XVII, pues por aquellos años nunca dejó de ser un ordinario y habitual instrumento de acción política. Por otra parte, para la guerra son necesarios los ejércitos, y la eficacia de toda máquina militar es directamente proporcional a la eficacia de su aparato administrativo, encarnado en gran parte por los oficiales de la administración financiera militar de la época: veedores, contadores, pagadores, proveedores,...; todos ellos piedras angulares sobre las que se movían aquellas fuerzas.

Controlaban la gestión de los medios financieros y pertrechos de todas las clases, además de ser los enlaces entre la administración financiera de la Monarquía y los ejércitos. Especialmente los veedores, en cuyos libros

<sup>34</sup> GARCÍA FUENTES, *El tráfico trasatlántico*, p. 161.

<sup>35</sup> CABALLERO JUÁREZ, *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, p. 257.

<sup>36</sup> CEREZO, *Las Armadas de Felipe II*, p. 179.

<sup>37</sup> *Ídem*, p. 166.

se registraban todos los detalles del movimiento económico y eran además los garantes, ante la corona, de que los recursos asignados se empleaban correctamente.

En efecto, la figura que mejor simboliza aquel engranaje del poder de la Monarquía era la del veedor, por cuanto resultaba ser el enlace entre los órganos de gobierno de la administración central de la Monarquía y los inferiores o periféricos (relación vertical), así como el enlace entre los órganos financieros de recaudación y contabilidad y los órganos de gasto (relación horizontal)<sup>38</sup>.

Una prueba de su importancia institucional es el hecho de que más de medio centenar de leyes del libro IX, título XV de la *Recopilación de Indias* –“Del Veedor y Contador”– regulan las funciones del veedor de las armadas y flotas de la Carrera de Indias.

Efectivamente, fueron muy diversas las disposiciones que perfilaron legalmente esta figura, sintetizadas en la *Recopilación de Indias*.<sup>39</sup> Sin embargo, el mejor conjunto legislativo que se refiere a la administración naval en general, y a la figura del veedor en particular, son las ordenanzas de la Armada de Mar Océano, de 24 de enero de 1633<sup>40</sup>.

Estas ordenanzas fueron redactadas bajo el valimiento de Olivares, en unos momentos en que se buscaba poner más orden en la administración general de la Monarquía, y muy particularmente en su administración militar, debido a los vientos de guerra que por entonces soplaban. En tal sentido, no debe olvidarse que unos meses antes se habían aprobado también las ordenanzas para el Ejército, de 28 de junio de 1632, con idéntica finalidad disciplinaria y administrativa.

En la redacción de estas ordenanzas navales también influyeron otras causas: la tensa situación internacional ya apuntada, que concluirá con la nueva guerra declarada por Francia en mayo de 1635, y el desastre de 1628, cuando la flota de Nueva España fue totalmente aniquilada por los holandeses mandados por Piert Heyn en Matanzas.

En efecto, se trata de las ordenanzas militares de aquella época más extensas que conozco. Constan de 401 artículos que configuran el mayor compendio de sabiduría y experiencia naval de la España de la época. De ellos, 95 artículos se refieren a la figura del veedor, y perfilan jurídicamente con bastante solidez esta institución militar, si bien es cierto que ninguno de ellos contiene referencias directas a la Carrera de Indias.

<sup>38</sup> DOMÍNGUEZ NAFRÍA, “La administración militar y su control económico en los siglos XVI y XVII”, en *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*, 2 t., Madrid, 2002, pp. 23-124, 51-54

<sup>39</sup> Por ejemplo las Instrucciones de veedores de las Armadas de Nueva España y Tierra Firme, de 3 de febrero de 1573 (Museo Naval, 22 d. n° 16); o las instrucciones de 21 de enero de 1594, (*Cedulario de Encinas*, IV, pp. 116-121).

<sup>40</sup> Biblioteca Nacional de Madrid, R-100.404.

## 1. Nombramiento y naturaleza del oficio

Los veedores no eran simples burócratas que desempeñaran un oficio de los llamados “de pluma”. Su naturaleza en este sentido era mixta, pues se les exigía una gran experiencia en las cosas de la mar, por lo que en ocasiones, desempeñaron verdaderas funciones de mando. Por ello, sus nombramientos se efectuaban entre los cuadros combatientes de probada experiencia<sup>41</sup>. Este fue el caso descrito por Caballero Juárez del veedor Luis Fajardo. En febrero de 1594, la Armada de la Avería se hizo a la mar hacia las Indias escoltando a la flota de Tierra Firme. El regreso de la formación se hizo imposible en aquel mismo año, siendo necesario invernar en La Habana. Así, en marzo del año siguiente, el general Coloma inicia el tornaviaje desde aquel puerto, dejando al veedor Luis Fajardo al mando de algunos galeones en espera de la flota de Nueva España<sup>42</sup>.

Este oficio de veedor era objeto de visitas<sup>43</sup>, y en el ejercicio de su misión debía “poner especial cuidado” en que se guardaran las órdenes generales y particulares del rey<sup>44</sup>. Especialmente las relativas a la hacienda. Por ejemplo, en el caso de la Armada del Mar Océano, financiada por la corona, se afirma que el veedor general es el “ministro a quien por obligación particular de su oficio compete el mirar por mi hazienda...”; y que además debía cuidar por que los restantes ministros y oficiales de la armada cumplieran “... con lo que por razón de sus oficios les toca...”<sup>45</sup>. Lo que entrañaba la fiscalización de los demás oficios, tanto militares como administrativos.

Era oficio de designación real, pero en las armadas financiadas por la avería su designación fue motivo de discordia entre los jueces y el prior y cónsules de los mercaderes. La discusión se centraba en determinar a quiénes correspondía la propuesta de su nombramiento al rey. Lo que hicieron normalmente a finales del siglo XVI desde el Consulado de mercaderes, donde una vez nombrado realizaba su juramento.

Tras el nombramiento, al tomar posesión, notificaba sus instrucciones a los mandos de la armada, lo que servía para poner en conocimiento de los mismos sus innumerables competencias y preeminencias<sup>46</sup>. Incluso las ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633 disponen: “Y así encargo al mi Capitán General, honre mucho al mi Veedor General”<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> DOMÍNGUEZ NAFRÍA, *La administración militar y su control económico en los siglos XVI y XVII*, p. 73.

<sup>42</sup> *El régimen jurídico de las armadas de la Carrera de Indias*, p. 58.

<sup>43</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 55.

<sup>44</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 3.

<sup>45</sup> Art. 36.

<sup>46</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 31.

<sup>47</sup> Art. 3.

Por ejemplo, entre otras distinciones disfrutaban la de tener un alojamiento preferente: “Mandamos que los Generales hagan fabricar un camarote en el galeón donde se hubieren de embarcar el Veedor o Contador de la Armada debaxo de la tolda, que vayan bien acomodados y con la decencia que es justo y puedan tener los papeles de su cargo”<sup>48</sup>.

Tales distinciones, evidentemente, les venían dadas por la representación que ostentaban. Es más, el veedor podría considerarse, tras el general y el almirante, como la tercera persona en el orden jerárquico de las armadas de la carrera.

Los veedores también podían designar un oficial mayor para que quedara en puerto cumpliendo con sus funciones mientras ellos estuvieran embarcados, pero tal designación debía ser aprobada por la Junta de Guerra de Indias<sup>49</sup>. Y en las naos en la que no viajara el veedor, el general nombraba a su propuesta a “quien asista por él”<sup>50</sup>. No obstante, otra ley recopilada, recogida de las ordenanzas de 1616, establece que el veedor y el contador se embarcaban por turnos anuales, lo que implicó que ambos terminaran ejerciendo las mismas funciones: “conviene que se quede cada año en tierra uno de los oficiales propietarios, Veedor o Contador por su turno, y el que no se embarcare ajuste las cuentas...”<sup>51</sup>.

En la década de los cuarenta del siglo XVII el estatuto de los veedores varió sensiblemente, al determinarse que los oficios de veedor, contador y proveedor de las flotas y armadas de la avería fueran enajenables. Dada la venalidad de los compradores, hubieron de ser suspendidas las ventas en 1644, volviendo al sistema de provisión real.

En lo que respecta a los veedores de la Armada de la Carrera de Indias y del Mar Océano, así como al veedor general de la flota de Nueva España, correspondía la consulta a la Junta de Guerra de Indias, según se vio al referirnos a dicha institución.

La autoridad de los veedores de la Armada era extraordinaria, pues como se ha dicho, su nombramiento solía tener el mismo origen que el del propio capitán general o general de la armada o flota. Además, actuaba con instrucciones y ordenanzas propias, lo que le proporcionaba una gran independencia en el ejercicio de su cargo, que en muchos casos le permitía acudir en informe, consulta o queja, directamente al rey, a través del Consejo de Guerra o de la Junta de Guerra de Indias.

Su jerarquía en el organigrama de las Armadas no era inferior, sino al contrario, estaba en los niveles más elevados. Por ejemplo, las ordenanzas de la Armada del Mar Océano se dirigen a “... mi Capitán general, Veedor general, Proveedor, Contadores del sueldo, artillería, y a los demás ministros y oficia-

<sup>48</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 46.

<sup>49</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 50-52. A este respecto, también mi trabajo, *La administración militar y su control económico en los siglos XVI y XVII*, p. 144.

<sup>50</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 44.

<sup>51</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 45.

les...". Por si fuera poco, el artículo tres de las referidas ordenanzas dispuso: "... Y así encargo al mi Capitán General, honre mucho al mi Veedor general, Proveedor y Contadores, [...] y especialmente al Veedor general a quien principalmente toca [poner cuidado en que se guarden mis órdenes]"

Otro indicio de su posición jerárquica es la de sus retribuciones. Así, la retribución del veedor en las armadas de la Carrera de Indias o en las locales, fue superior en muchos casos a la del almirante, y no muy inferior a la del propio general<sup>52</sup>.

## 2. Competencias

Las competencias del veedor de las armadas de la Carrera y del Mar Océano eran innumerables –“Han de tener cuenta con todo lo que toca a la nao o naos que fueren de Armada”<sup>53</sup>, y tanto en lo que se refiere a los navíos de armada como a los mercantes,<sup>54</sup> por ello intentaré sistematizarlas a continuación.

De todas formas, tal y como se recoge en el mencionado artículo tres de las ordenanzas de 1633, podrían resumirse en una: velar por el cumplimiento de las órdenes reales, concretadas en las propias ordenanzas y en la legislación general, y velar por los intereses, especialmente los financieros, de la corona.

En lo referente a este último aspecto, el financiero, el veedor, entre otras competencias, era clavero de las arcas o cajas, señalaba libramientos, vigilaba las imputaciones contables de los gastos, tomaba muestras y cuentas, fiscalizaba nóminas y pagos y llevaba libros.<sup>55</sup>

### 2.1. Naves y pilotos

El veedor debía vigilar si las naves eran las que convenían para el viaje “recias y bien fornidas, buenas de gobierno, estancas y bien acondicionadas y aparejadas...”, de manera que tuvieran todo lo necesario a un coste razonable<sup>56</sup>. Disponiéndose en 1594 que el veedor “... debe tener cuenta con todo lo

<sup>52</sup> PÉREZ MAÍLLA y TORRES RAMÍREZ, *La Armada del Mar del Sur*, pp. 34-35. También TORRES RAMÍREZ, *La Armada de Barlovento*, p. 307.

<sup>53</sup> Instrucciones de 1573.

<sup>54</sup> “Asimismo visite el veedor todas las naos merchantas todas vezes, que le pareciere, para que se guarde y cumpla todo lo ordenado, y en ellas haga las diligencias necesarias, sin faltar ninguna, que sea de nuestro Real servicio, y procure que se guarde lo ordenado, y la fidelidad de los registros, y que no se entren en las Naos fuera de ellos ningunas mercancías en puertos o viage.” (Recopilación de Indias, IX, XVI, 15).

<sup>55</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, arts. 58, 62, 68, 90, 91, 104, 107, 108, 116, 117 y 125.

<sup>56</sup> Ordenanzas de 1573.

que toca a la capitana y la almiranta, y las demás naos, carabelas, pataches, barcos, esquifes, y otras qualesquiera embarcaciones que fueren de Armada, o del servicio della, desde que se compraren o tomaren, asistiendo con los oficiales y otras personas que en esto intervinieren, y reconociendo si son quales convienen para el viaje, o tan viejas que no le puedan hacer con seguridad, y si las que le han de hazer, si es posible, son de segundo viaje, recias, bien fabricadas, veleras, de buen gobierno, estancas y bien prevenidas y aparejadas de lastre, velas y xarcia, y dos timones por lo menos; de forma que tengan lo necesario, según las ordenanzas de la Casa, y ha de hallarse presente a hacer los precios y afueros, y procurar que sean justos y razonables, y no halla exceso en ninguna cosa”<sup>57</sup>. Lo que evidentemente exigía unos conocimientos técnicos bastante cualificados por parte del veedor.

Por ello, no debe extrañar que este oficial también tuviera como misión comprobar que no asentaran plaza de pilotos los que “... no tuvieran el examen, y noticia de su arte que se requiere, en que podrá el Veedor general la diligencia y desvelo que conviene”<sup>58</sup>.

## 2.2. Gentes de mar y guerra

Los veedores llevaban en un libro-relación de la gente de mar y guerra que iba en la armada así como de sus oficiales. Los asentaban con su nombre, edad, señas y otras circunstancias, con el sueldo de cada uno y licencias que disfrutaban<sup>59</sup>. De tal forma que no podían inscribirse en los libros del contador, sin que previamente lo hubieran hecho en los del veedor<sup>60</sup>: “... que el Contador de la Armada no asiente en sus libros ninguna plaza hasta que el Veedor general, y en su ausencia su sustituto, aya visto la persona que la pide, y hallado que es suficiente para ella”<sup>61</sup>.

Así, el veedor era responsable de que no asentaran plaza en la infantería quienes no fueran españoles o en general, “ningún hombre que tuviere enfermedad contagiosa, mal de corazón, o otros semejantes que no tienen cura, o es muy larga, porque se han visto algunos que solo las asientan para curarse a costa de mi hazienda...” Como también debía comprobar que ningún soldado se asentara “sin que por lo menos tenga diez y ocho años de edad... y fuerzas necesarias para manejar un arcabuz”<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 7.

<sup>58</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 231.

<sup>59</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 8, Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 149.

<sup>60</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 5.

<sup>61</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 139-140.

<sup>62</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 142-144 y 178.

Al mismo tiempo, los veedores pedían autorización a los generales para realizar muestras y para comprobar la presencia de los soldados, así como su condición física y armamento. Además, en las armadas de la Carrera: “a la salida de la Barra de San Lucar y de todos los puertos han de ver (los veedores) por su libro si faltare alguno, o se quisiere quedar o se ausentarse, han de hacer diligencias con el general, y con las justicias para que se busquen y no se queden, y los culpados se castiguen”<sup>63</sup>.

Igualmente debían vigilar que ninguno de ellos se embarcara para quedarse en Indias, pues eran incluso más necesarios al regreso que a la ida. Y si alguno falleciera o quedara inútil, debían procurar la recluta en las Indias de quienes les sustituyeran con suficientes garantías<sup>64</sup>.

Tampoco los marineros ni los soldados podían servir como criados del general, ni del almirante, ni de ninguna otra persona que viajara en la flota. En tal caso, el veedor debía realizar las diligencias correspondientes para que no percibiese ni sueldo ni ración<sup>65</sup>.

Una de las principales misiones de los veedores era la de vigilar que la gente de mar y guerra recibiera buen trato: “Las personas que me sirvieren en la Armada serán bien tratadas de sus superiores, y el Capitán General, y Veedor General, tendrán particular cuidado en inquirir y saber los que hicieren lo contrario, y en remediar las quejas que en razón de esto suele aver”. Debiendo vigilar especialmente a los contraamaestres y guardianes, que tenían bastante mala fama en lo que se refiere al trato que dispensaban a marineros y grumetes<sup>66</sup>.

Así, tenían los veedores que controlar que marineros y soldados vistieran adecuadamente: “El Veedor general pondrá cuidado que conviene en que la gente que me sirve particularmente la de mar, y soldados bisoños anden vestidos, y se escusen las enfermedades en que por falta desto suelen caer, para lo que hará que al tiempo de los pagamentos se lleve ropa a los dichos navíos, y se prohíban por aquellos días los juegos que suelen aver en ellos, con que empleará la dicha gente su dinero en comprar lo que huviere menester”<sup>67</sup>.

En el mismo sentido, velaban para que todos recibieran sus raciones enteras, salvo que “fuere en tiempo de necesidad”, durante el que quedaban reducidas en los términos que ordenase el general.

Las Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633 se refieren con detalle al alimento principal de los embarcados que era el bizcocho, atribuyendo gran parte de la responsabilidad de su fabricación al veedor: “Y siendo

<sup>63</sup> Ordenanzas de 1573 y Recopilación de Indias, IX, XVI, 10.

<sup>64</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 13.

<sup>65</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 12, Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 177.

<sup>66</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, arts. 42-43.

<sup>67</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 209.

la fábrica de vizcocho una de las cosas que se deben hacer con mayor fidelidad, así porque está sujeta a muchos engaños, como por ser el género principal de la ración de la gente, y por esta causa el en que más consiste su salud, en cargo al Veedor general, y Proveedor pongan en esto particular cuidado, visitando muchas veces por sus personas los hornos y fábrica,... y escoja bien el trigo, y no mezcle con las harinas ninguna otra cosa, ni se amase con agua fría, prohibiendo el calentarse los hornos con leña verde, y el cocerse la masa con fuego bravo, como también que no se saque del horno hasta que aya estado las horas que conviene, así para cocerla, como para vizcocharla que no se le deje corazón, y las demás cosas que según la parte y tiempo en que se hiciere se deben prevenir, para que esto se haga con el acierto que conviene”<sup>68</sup>.

También debía tener especial cuidado con los enfermos: “porque se provean medicinas y aves para los enfermos que en la armada enfermaren, los dichos veedores tendrán particular cuenta y cuidado dellos, visitándoles y pasando para ello de una nao a otra, y haciéndoles dar las medicinas y otras cosas necesarias, con parecer del médico o cirujano de la armada, y cuando se diere ración de enfermo se ha de quitar la que se solía dar de sano.”<sup>69</sup>

En tanto que las Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, disponen a este respecto que “El Veedor general visitará a menudo el dicho hospital y verá si se acude a los enfermos con la puntualidad de regalos y medicinas que conviene, y en la falta que hubiere en esto hará poner el remedio que fuere necesario”<sup>70</sup>.

### 2.3. Armamento

El veedor debía comprobar el artillado y demás armamento y municiones de los buques, tanto para la ida como para el regreso, estando presentes en su adquisición y embarque. Además, examinaba que los artilleros fueran suficientemente diestros en su oficio y que las municiones no se gastaran sin necesidad. “los dichos veedores han de tener cuidado por su parte y advirtiendo al general que los soldados y gente de guerra tengan limpias y listas sus armas, arcabuces, ballestas, y todas las demás, y que ansí mismo las tengan los maestros de las naos de merchantía teniendo siempre a punto la artillería y todas las otras cosas necesarias para la guerra”<sup>71</sup>.

A este respecto, las Ordenanzas de la Armada del Mar Océano llegaron a disponer que “el veedor general atenderá particularmente a que los soldados

---

<sup>68</sup> Art. 262.

<sup>69</sup> Ordenanzas de 1573. Recopilación de Indias, IX, XVI, 28.

<sup>70</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 221.

<sup>71</sup> Instrucciones de 1573.

que sirven con mosquetes sean a propósito para ello, y que los manejen con la destreza que conviene, borrando las ventajas dellos a los que no tuvieren las dichas partes<sup>72</sup>.

Especial cuidado debía tener el veedor con la pólvora, advirtiendo al general "... que la cámara donde ha de ir sea en la parte más acomodada y sin peligros de ocasiones que ser pueda, y que la persona que la tratase sea de experiencia y buen recaudo, y que no consientan que se abra donde estuviere, sino quando fuere necesario, ni que entren muchachos, ni otra gente con lumbre, y los dichos veedores visitarán muchas veces la cámara donde estuviere la pólvora, y advertirán al general que provea los mismo en las naos de merchantía<sup>73</sup>.

Por su parte, las Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633 añaden: "Asimismo les advertirá (el veedor general) que ningún soldado tenga pólvora en sus arcas, en saquillos de lienço, ni en otra cualquier manera, por el daño que dello puede resultar, sino que la necesaria para las guardias esté en los frascos con mucha custodia y la demás la pongan en el pañol de la pólvora en algunos barriles vacíos con los nombres de los soldados cuya fuere, escritos en cada saquillo<sup>74</sup>.

#### 2.4. Provisiones y bastimentos

Los veedores tenían que asistir a las compras de bastimentos para la armada, comprobando cantidades, precios y calidades, así como su correcto embarque en las naves, de todo lo cual debía llevar el correspondiente registro: "tendrá libro donde se asiente y ponga razón de todos los bastimentos, artillería, municiones, y todas las demás cosas que se compraren, y proveyeran, y ha de formar cuenta especial y separada con los maestros de cada navío, de lo que recibieren, así en estos Reinos como en las Indias y otras partes<sup>75</sup>. Adquisiciones en las que participaba junto con otros mandos de gobierno y administración de la armada, aunque controlándolas y sin intervenir directamente en ellas: "... se halle presente el Veedor a verlo concertar y comprar con el General o Almirante, en presencia del Escribano mayor de la Armada, o Escribano público del lugar donde se hizieren las provisiones y gastos, de que ha de dar fe, y de los precios en que se concertaren, pena de que si el Veedor se introduxere a recibir, o hazerse cargo de algunos dineros o a pagarlos, sea castigado con mucho rigor, y por el mismo hecho incurra en pena del quatro tanto<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 171.

<sup>73</sup> Instrucciones de 1573, Recopilación de Indias, IX, XVI, 27.

<sup>74</sup> Art. 353.

<sup>75</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 16 y 17, Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 247, 252 y 259.

Por supuesto, en estas compras no podían tener intereses ni llevar parte los veedores, en los mismo términos que los restantes oficiales de las armadas y los jueces, oficiales y letrados de la Casa de la Contratación: “Declaramos que los Oficiales de las Armadas y flotas de las Indias, Veedor, Contador, Proveedor, Pagador, Tenedor de bastimentos y sus Oficiales, están incluidos y comprendidos en la prohibición de tratar y contratar en las Indias, hecha para los Jueces, Oficiales y Letrados de la Casa de Contratación de Sevilla, con las penas impuestas a los susodichos, y que deben estar al juicio de visita, como los Ministros referidos”<sup>77</sup>.

Incompatibilidad que alcanzaba a la gente de la Armada del Mar Océano, a la que estaba prohibido tener “... algún genero de trato, ni granjería, por sí, ni por interpósita persona...”. De lo que debía cuidar el veedor<sup>78</sup>.

Las provisiones adquiridas quedaban a cargo de los maestros, comprobando el veedor su entrega efectiva<sup>79</sup>. Para mejor y exacto cumplimiento de estas obligaciones tenía que “... meterse en las naos para que no se reciba en ellas otra cosa más que los dichos bastimentos, los cuales ha de procurar con todo cuidado que vengan muy bien armados, y acomodados, de manera que se guarden y conserven sin que haya daños y corrupciones...”<sup>80</sup>.

Un curioso ejemplo de lo visto es la forma en que, conforme a las ordenanzas de 1573, se compraba la carne en las Indias, pues las naves iban provistas de todo, menos de este alimento: “... y para que más provecho se hagan, han de tratar con el general que se pregone públicamente que todas las personas que quisieren dar la carne que fuere menester para la dicha armada, parezcan ante el general, hallándose presentes los dichos veedores y por ante el dicho escribano hagan postura y las bajas que quisieren para que en el que más bajare se remate”<sup>81</sup>.

Además, los veedores debían hacer inventario de los bastimentos, armas y municiones de los barcos de armada en el camino de regreso antes de tocar en ningún puerto español<sup>82</sup>.

Examinaban las cuentas de los maestros y demás ministros de la armada,<sup>83</sup> y controlando con especial cuidado a los escribanos de ración y despenseros vigilando las mermas: “cada cuatro o cinco días los dichos veedores han de visitar las pipas que fueren en la dicha armada, pasando de una nao a otra, para ver si tienen algún daño y dar orden que se remedie, para que cesen

---

<sup>76</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 33.

<sup>77</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 54-55.

<sup>78</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 55.

<sup>79</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 36.

<sup>80</sup> Ordenanzas de 1573, Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 266.

<sup>81</sup> También en Recopilación de Indias, IX, XVI, 24.

<sup>82</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 41.

<sup>83</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 48.

tantas mermas y corrupciones como los maestros suelen poner en cuenta". En los mismos términos tenían que vigilar el envase del aceite, para que no se cometiesen fraudes echando agua. Y con la misma diligencia se debían vigilar las habas, garbanzos, arroz, queso... Además de comprobar que, cuando las pipas quedaran vacías, éstas fueran rellenas con agua de mar para que no se estropeasen.

Debían procurar que las provisiones estuvieran en lugares limpios y bien acondicionados, para evitar su corrupción, advirtiendo al general de cualquier incidencia al respecto. En dicho sentido, procuraría que se consumieran primero las que habían comenzado a corromperse<sup>84</sup>.

Este tipo de controles se extendían tanto a los bienes percederos como a cualquier otra clase de bastimentos, pues de su daño por una custodia o uso negligente también era responsable el veedor: "... que tenga mucho cuidado en esto, y le apercibimos que si por no haber hecho las diligencias, según está ordenado, se corrompieren o perdieren algunos bastimentos o otras cosas, será a cargo y culpa del veedor, y se cobrará de su persona y bienes el daño que en esto recibiere la avería o caudal de que se hizieren las provisiones"<sup>85</sup>.

Por otra parte era frecuente que se diera una corruptela que los veedores procuraban evitar. Se trataba de las ventas de todo tipo de pertrechos que los maestros de raciones de los barcos de armada hacían a los navíos mercantes de la flota. De tal forma que, cuando lo detectaran, debían levantar testimonio de lo sucedido y ponerlo en conocimiento de los jueces de la Casa de Contratación<sup>86</sup>.

Otra corruptela era la de imputar grandes cantidades de pertrechos a todos los barcos que se perdían, por lo que "... el Veedor sea obligado a hazer mucha diligencia en que se ponga recaudo en los papeles de los Escribanos. Mayor y de Raciones, para que no se pierdan, y en hazer inventario y averiguación de los bastimentos, armas y municiones que hubiere en la nao al tiempo de perderse, porque conste en la cuenta de los Maestres y se puedan cobrar los alcances"<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 18-25 y 43.

<sup>85</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 37.

<sup>86</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 39.

<sup>87</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 42.

## 2.5. Mercancías

Los veedores debían cuidar de lo que se cargaba en cada nave, tanto de comerciantes como del general, capitanes, maestros, pilotos, marineros o soldados, visitando para ello todos los barcos las veces que les pareciese, "... para que ni al tiempo de cargar, ni después en el río, ni a la salida de la Barra, ni yendo navegando, ni en puerto alguno se metan mercaderías, ni otras cosas más que aquellas que por registro y visita se pasare, y lo que fuere necesario para la provisión y bastimento de las dichas naos...

<sup>88</sup>

En caso de que se perdiese algún barco y pudiera ser salvada en buenas condiciones la mercancía que transportaba, el veedor debía distribuirla entre los otros barcos, "... lo qual han de hacer con orden y parecer del general, y pidiéndole que lo mande proveer así, y tomar cuenta y razón de lo que en cada nao se mete y de las marcas y señas, asentándolo todo por ante el escribano de armada para que se sepa cuyo es"<sup>89</sup>. También tomaría el veedor las medidas que fueran convenientes en cuanto a la administración y venta de la mercancía que no se pudiera cargar y hubiera de depositarse o venderse<sup>90</sup>.

## 2.6. Presas

Los veedores, junto con los contadores también eran los responsables en la Armada del Mar Océano del cobro, administración y repartimiento de las presas que hicieran sus navíos. Cuando los navíos enemigos se rendían, estaban obligados a poner candados y guardias en las escotillas. Posteriormente, los veedores hacían el inventario de todo lo que de valor llevara a bordo la presa, desde artillería hasta mercancías, incluyendo los esclavos y prisioneros "poniéndoles sus señas". No obstante, si entre los prisioneros había gentes de "calidad", debía ponerlo en conocimiento del rey, para que éste decidiera.

Además "si la gente hubiere excedido en el pillage de lo que en las órdenanças tocantes a esto se les permite, que son los vestidos, ropa, dineros, cadenas, sortijas y otras joyas, que la gente tuviere puestas...", el veedor debía obligar a su restitución.

Concluido el inventario, el veedor hacía la relación de la gente que había participado en la rendición de la presa, con certificación de sus sueldos. Una vez en puerto, se almacenaba y declaraba como "buena presa", procediéndose entonces a la subasta, en presencia del veedor y contador. Los remates y ventas

---

<sup>88</sup> Ordenanzas de 1573, Recopilación de Indias, IX, XVI, 14.

<sup>89</sup> Ordenanzas de 1573.

<sup>90</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 29.

se hacían ante escribano, y el producto de todo lo vendido, a lo que se unían las joyas y metálico, quedaba en poder del pagador general de la Armada, quien procedía a realizar el repartimiento general, fiscalizado también por el veedor. Dicho repartimiento, descontado el quinto del rey, se realizaba proporcionalmente al sueldo que de ordinario percibiera cada uno de los tripulantes del buque o buques presentes en la rendición de la presa.

El capitán general, almirante, veedor y contador, también entraban en el reparto, aunque no hubieran estado presentes en la rendición, privilegio que igualmente alcanzaba a los oficiales de la veeduría y contaduría<sup>91</sup>.

## 2.7. Algunas cuestiones de gobierno de la armada

Evidentemente el oficio de veedor era un oficio administrativo y de control preferentemente económico, pero como antes se apuntó, en ocasiones ejercía ciertas funciones de gobierno y, además, con cierta autonomía con respecto al mismo general. Una de estas funciones, por ejemplo, era la de requerir al general para que enviara el navío de aviso: "Han de tener cuidado los dichos veedores que luego que lleguen las armadas a los puertos de Nueva España y del Nombre de Dios, los generales envíen la carabela de aviso sin detenerse más tiempo del que les tenemos mandado por instrucción, porque esto importa mucho a nuestro servicio, y si el general estuviese remiso en enviar dicha carabela, requerirle han que le envíe y tomarlo han por testimonio"<sup>92</sup>.

Otra función más al margen de lo estrictamente administrativo era la de procurar que los soldados y artilleros tuvieran su armamento en el mejor estado: "Asimismo cuide el veedor por su parte, y lo advierta al General, que los soldados y gente de guerra tengan limpios sus arcabuces, y todas las demás armas de que han de usar en la ocasión, y que los Maestres de Naos de Armada y merchantes, tengan siempre a punto la artillería y todas las otras cosas necesarias a la guerra"<sup>93</sup>.

Un último ejemplo de funciones más propias de oficiales estrictamente militares, pero que ejercía el veedor, era la de vigilar que se apagaran las luces y fuegos por razones de seguridad: "El Veedor general encargará a menudo a los capitanes de infantería y de mar, en las visitas que hiciere de las naos, tengan particular cuidado de las luces y fuego, haciendo que los fogones se apaguen al ponerse el sol, y no consientan que haya lampiones, sino en la bitácora y posta de la bandera, y éstos cuando fuere muy forçoso; que no haya velas encendidas en las cámaras, ni debaxo de cubierta, sino fuere en linternas

<sup>91</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, arts. 355-401.

<sup>92</sup> Instrucciones de 1573, Recopilación de Indias, IX, XVI, 30.

<sup>93</sup> Recopilación de Indias, IX, XVI, 26

o faroles; que no entre lumbre en la despensa, ni pañol de la pólvora, sino fuere en linternas, y con posta que sólo trate de cuidar della, y prevenga todas las demás cautelas necesarias, para que se escusen las desgracias de incendios a que están tan sujetos los navíos”<sup>94</sup>.

## 2.8. Cuestiones disciplinarias

Finalmente, los veedores tenían que vigilar y denunciar cuantas faltas y excesos se cometieran, sin consentir cosa contraria al interés de la armada y al cumplimiento de las órdenes e instrucciones recibidas, dando noticia de los castigos ejecutados, así como de las faltas que quedaran sin castigo a la Casa de la Contratación, si de ella dependía la armada, o a la Junta de Guerra de Indias<sup>95</sup>.

## V. VALORACIÓN DEL SISTEMA

Como se ha dicho, el rígido modelo de comunicaciones que representaba la Carrera de Indias respondió a la doble necesidad de la defensa de las flotas y al mantenimiento del monopolio comercial. El primer objetivo puede considerarse aceptablemente logrado, puesto que las pérdidas no fueron excesivas. Pierre Chaunu manejó las siguientes cifras, que cito de forma orientativa. Entre 1540 y 1650 salieron de España 11.000 naves, que transportaron 2'2 millones de toneladas. De aquellas regresaron 8.400, en tanto que 1.781 se quedaron a navegar por los mares de Indias. Tan sólo se perdieron 519 naves, de las que 353 se hundieron por temporales, 59 encallaron y 107 cayeron en manos de corsarios, piratas y otros enemigos. Sin embargo, también es cierto que durante la segunda mitad del siglo XVII las mercancías transportadas se redujeron substancialmente<sup>96</sup>.

El sistema era, evidentemente, defensivo, y así se refleja en todas las instrucciones que se daban a los generales, ordenándoles siempre que antes que nada lo que tenían que procurar era la defensa de la flota, y sólo en segundo término el ataque. De esta forma las flotas quedaban protegidas, pero los navíos sueltos eran presa fácil de los corsarios y piratas<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Ordenanzas de la Armada del Mar Océano de 1633, art. 352.

<sup>95</sup> Instrucciones de 1573, Recopilación de Indias, IX, XVI, 256

<sup>96</sup> CERESO, R., *Las Armadas de Felipe II*, pp. 174-175. Los cálculos están realizados sobre las cifras que facilita Pierre y Huguette CHAUNÚ en su obra *Séville et l'Atlantique (1504-1650)*, t. VI/2, París, 1956.

<sup>97</sup> TORRES RAMÍREZ, *La marina en el gobierno y administración de Indias*, p. 65.

Efectivamente, se sorprendieron más barcos aislados, especialmente en el Golfo y en navegación de cabotaje, que flotas, con dos excepciones importantes. La primera ya ha sido citada antes: en 1628, la flota de Nueva España que se hallaba en la Bahía de Matanzas —Cuba—, cayó en manos de Piet Heyn, que se hizo con 80 toneladas de plata; y la segunda, en 1656-1667 el inglés Blake capturó un parte de la flota de Nueva España en Santa Cruz de Tenerife.

El sistema pudo ser rígido, pero no debe olvidarse que era un sistema de guerra. Por ello no puede extrañarnos que en las dos guerras mundiales del siglo XX, las comunicaciones y transportes entre los Estados Unidos de América del Norte y Europa, no respondieron a criterios muy distintos que los empleadas por la España de los siglos XVI y XVII. Naturalmente salvando las rutias, periodicidad y los medios tecnológicos empleados.

En cambio, el éxito de la Monarquía española no fue el mismo en su segundo objetivo: la defensa del monopolio comercial con América<sup>98</sup>. Vicens Vives estimó ya a mediados del siglo XX que el exclusivismo colonialista, al crear una poderosa tensión alrededor de la riqueza de América, provocó en un principio lo que el mencionado autor define como “sistema de fraude” en el propio mecanismo de la Carrera de Indias, del que Chaunu expuso sus principales características: fraude a la ida (testimonios, partidas adicionales, registros expedidos con retraso) y a la vuelta (“sin registrar” y “por registrar”) de las flotas; y fraudes fuera del registro por medio de los “permisos” concedidos a las naves capitanas y almirantas de la Carrera.

A dicho fraude, además, debe añadirse el contrabando: entre España y América, entre distintas ciudades de América e incluso entre México y Filipinas. Así, el tráfico ilícito llegó a representar los dos tercios del comercio colonial en el año 1686. Sin embargo, no era más que el comienzo, pues alcanzó su máxima intensidad en el siglo XVIII y ello a pesar de las reformas borbónicas. Lo que indica que la causa más profunda de este contrabando no fue la simple corrupción, sino la tensión económica provocada por el monopolio colonial<sup>99</sup>.

Ahora bien, si nos atenemos al resultado último del funcionamiento del sistema, esto es, el del mantenimiento de la comunicación entre dos mundos, la mejor prueba de que la Carrera de Indias funcionó —y funcionó en buena medida gracias a la administración militar de la Monarquía española— es el comentario que hizo el virrey Antonio de Mendoza, quien llegó a afirmar que el gobierno del Perú era el mejor cargo que concedía el rey de España, “con el único inconveniente de que aquel virreinato estaba demasiado cerca de Madrid”<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> BENASSAR, *La América española y la América portuguesa*, pp. 253-255.

<sup>99</sup> VICENS VIVES, *Historia económica de España*, pp. 368-369.

<sup>100</sup> ELLIOT, *El viejo mundo y el nuevo*, p. 106.