

**NOTAS PARA UNA HISTORIA COMPARADA DEL
MUNICIPIO EN CANARIAS Y EN ARGENTINA**

Manuel Aranda Mendíaz

*Profesor Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de
la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad
de Las Palmas de Gran Canaria*

Julián Ariel Maneiro

*Profesor de Historia del Derecho de la
Universidad del Litoral (Argentina)*

SUMARIO:	I. INTRODUCCIÓN. II. LOS CABILDOS EN CANARIAS. III. LOS CABILDOS EN EL ORDENAMIENTO ARGENTINO.
-----------------	--

I. INTRODUCCIÓN

Entendemos que la proyección exterior de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en estos últimos años se ha centrado especialmente en una doble vertiente; por una parte, el dar a conocer nuestra institución a dos zonas geográficas que tienen de común con nuestras islas su cercanía y su hermandad histórica: África e Iberoamérica. Por otra parte no podemos obviar el interés que para el primer instituto académico ofrece el hecho insular en el contexto mundial y europeo especialmente.

La traducción de lo expuesto ha sido la firma de una serie de convenios que imbrican de forma directa a la Universidad en los más variados proyectos, tanto de índole técnico como humanístico. En este sentido, y por lo que corresponde a las Ciencias Económicas y Jurídicas hemos de destacar los convenios firmados con distintas universidades Iberoamericanas para intercambios de profesores y estudiantes de post-grado. En el campo de las Ciencias Jurídicas, distintas disciplinas no han dejado de mirar con un futuro optimista su deseo de llevar, con un espíritu de hermanamiento, el mundo cultural e institucional de Canarias.

Tal es una de las vertientes en la que trabaja e investiga el área de conocimiento de Historia del Derecho y de las Instituciones. En esta línea sobresalen distintas actividades que abarcan tanto el campo de la investigación como el de la docencia. Como punto de referencia la Universidad Pública de El Salvador donde de han impartido cursos de doctorado con el contenido específico del mundo institucional hispano. En segundo término la estancia de varios meses en nuestra Facultad de estudiantes procedentes de México o de Argentina, lo que nos ha reportado una experiencia común del funcionamiento de las diferentes universidades, pero sobre todo, la riqueza que significa el conocimiento de otras sociedades y culturas.

Este es el caso del abogado y profesor de la Cátedra de Historia del Derecho, Julián Ariel Maneiro que procedente de la Universidad del Litoral en la República Argentina, realizó una estancia de varios meses para conocer de primera mano el funcionamiento de la ULPGC en todas sus vertientes académicas. Fruto de esta permanencia ha sido un trabajo de investigación sobre el *Desarrollo histórico del régimen municipal en España*, con el compromiso, ahora cumplido, de realizar otro trabajo sobre *Los Cabildos argentinos* que es el que presentamos en esta publicación. Este trabajo queda completado con una *Introducción histórica al desarrollo de los Cabildos en Canarias*.

Todos estos proyectos se han podido realizar gracias al tesón de nuestra Universidad por la obtención de fondos y becas, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma como

de los Ministerios. Por lo que a nosotros respecta, ha sido la inestimable ayuda del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Agencia española de Cooperación Internacional, dentro del Programa de Cooperación Interuniversitaria, quien ha becado a estudiantes de pre y post-grado de las diferentes Universidades Iberoamericanas.

II. Los Cabildos en Canarias

Antes de afrontar un breve desarrollo de la actividad local en Canarias, convendría hacer unas someras puntualizaciones sobre el nacimiento de la vida municipal en Castilla.

En un primer momento, el *concejo*, posteriormente denominado *ayuntamiento*, se corresponde con una asamblea de vecinos que, por lo menos en los primeros siglos, cabe imaginar que incluía a todos los vecinos del lugar. Esta fórmula pudo evolucionar sin cambiar de forma para excluir a los no propietarios, o lo que es lo mismo, se transformó en un *concejo abierto* que designó a algunos de los vecinos para asumir el poder local, dando lugar al *municipio* como órgano representativo para el gobierno de ciudades y villas.

Desde un ámbito cronológico, la consolidación del sistema local la podemos situar entre los siglos XII y XIII con un sistema de representación de los cargos municipales en un principio corto en número pero con amplias competencias, al no existir una delimitación precisa de sus funciones.

Al igual que sucede con el Monarca, el concejo municipal hacía justicia en el amplio sentido que se dará al término. Se trata del *iudex* o juez, figura que aparece como la más alta magistratura y que es completada con la figura de los *alcaldes* que le asisten en el ámbito de sus competencias.

El proceso de elección de estos cargos se llevará a cabo, en un primer momento, por el mecanismo de insaculación, lo que inevitablemente dará lugar a que el gobierno municipal tuviera un carácter oligárquico en todos los reinos donde se practicaba este sistema. Para Artola, los enfrentamientos entre las grandes familias apoyadas por las clientelas de la ciudad, motivará que la vida municipal se tornara insegura y violenta "la Corona, no ajena este problema, intentará adquirir un mayor control en la vida local colocando al frente de los municipios a una serie de delegados regios que vigilarán toda la actividad de la ciudad. En la medida en que la monarquía consolida su poder en los distintos territorios, su intervencionismo en el gobierno municipal es mayor. Es durante el reinado de Alfonso XI cuando se consolida la figura del *corregidor* en el término de la villa, sino a todo el territorio municipal"¹.

Con el paso del tiempo los reyes castellanos en aras a una mayor concentración del poder político irán trabajando para obtener una mayor uniformización del

1 M. ARTOLA, "El Estado" en *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, 1988, 126-127.

Derecho local. Para ello el método será la reducción progresiva de otorgar diferentes fueros a las localidades, tendiendo a converger en únicamente tres tipos, de acuerdo a las diferentes zonas geográficas castellanas: *Fuero Real* que representa una apertura hacia el derecho común, *Fuero de Cuenca* en el territorio extremeño o frontera y *Fuero Juzgo* de contenido neo-visigodo.

Esta tipología de fueros va a ser la que permanezca vigente hasta el final del período bajomedieval. Durante la Edad Moderna la Corona castellana tiende a reducir todo lo que signifique una merma en la concentración del poder político, a la par que se implica en una mayor expansión territorial. Es en el contexto internacional de la Europa prerrenacentista cuando aparece de una manera más nítida el dominio territorial del archipiélago por parte de Castilla.

En efecto, a comienzos del siglo XV, las islas son apreciadas en todos los puertos europeos. El mundo conocido hasta ese momento encauzaba por las costas africanas su afán de aventuras. Los aventureros buscaban fundamentalmente el oro y los esclavos, el marfil y las especias. Este presupuesto marca el que esclavos canarios se encuentren en casi todos los puertos de Europa.

Es precisamente con la etapa señorial con la que Canarias entra de forma efectiva en su colonización. Esto significa un aumento de las relaciones con el capitalismo, y por ende un aumento de posibilidades en la producción y en las relaciones comerciales.

Va a ser la implantación de la soberanía efectiva sobre el archipiélago, la primera actuación que se realice. Soberanía que pasa necesariamente por una serie de tratados de partición de similares características a los que regularon la reconquista peninsular. Como indica Aznar Vallejo, es al compás de las reclamaciones sobre esa soberanía o como un elemento más de la misma, como se proyecta la conquista militar del archipiélago².

Esta etapa, que tiene como característica la no intervención directa de la Corona en las islas, discurre a lo largo de dos períodos; por un lado la *dominación normanda* (1402-1418) y la *conquista castellano-andaluza* (1418-1477).

Dos momentos definidos en las islas con una dualidad administrativa: el señorío y el realengo. En ambas fases, la organización municipal, centrada en los *cabildos*, comportará la piedra angular del desarrollo en la vida del archipiélago. Con todo, el desarrollo municipal será diferente en las islas dominadas por los señores que en las de administración real. Por lo que se refiere al señorío, como asevera Roldán Verdejo, se tropieza a la hora de analizar su organización, con una carencia de documentación que nos permita averiguar cual sería la estructura local, aunque cabe deducir que fuera bastante sencilla: "Los primeros órganos que se implantaron fueron los que aseguraban el ejercicio de las potestades señoriales, y sólo a medida que mejoraba la repoblación y se hicieron necesarios aparecieron órganos municipales o ayuntamientos"³.

2 "La génesis medieval", en *Aproximación a la Historia de Canarias*, La Laguna, 1989, 32-33.

3 R. ROLDÁN VERDEJO, "Canarias una historia administrativa" en *Historia de Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, 258.

Por lo que hace a la conquista realenga, esta significa una intervención directa de la Corona en las siete islas, con una mayor presencia en el conjunto de archipiélago. La huella regia queda reflejada en la organización administrativa que a todos los niveles sigue a la conquista. Instituciones como la Audiencia, los propios cabildos o incluso oficiales públicos son agentes reales directos del poder en todas las islas. La composición de concejos, o cabildos, está marcada por la presencia permanente de los representantes reales. Es más, el otorgar de manera vitalicia el título de gobernador en Tenerife y La Palma, obliga a la Corona a crear el empleo de teniente gobernador, para un mayor control en la gobernación de las islas, por supuesto sujetos al juicio de residencia.

En síntesis, el desarrollo de las tareas administrativas y la creación de nuevos órganos de control y gestión, lo que hace más sólida la presencia regia en las islas.

Por otro lado, desarrollo local en las islas de realengo nos ofrece una mayor información documental y por consiguiente un mayor conocimiento de la organización de los cabildos. En este sentido, la expansión del derecho castellano en Canarias se inicia en el siglo XV aunque no de manera sincrónica y uniforme en todas las islas.

En este sentido, la organización de las islas realengas recién incorporadas Castilla, será motivo de atención prioritaria por parte de los Reyes Católicos. Para ello dotarán a Gran Canaria de unas ordenanzas o fuero de población el 20 de diciembre de 1494, concebido en los mismos términos al de la ciudad granadina de Baza.

En esta línea, en el *Fuero y Privilegio* se dan las normas para constituir el ayuntamiento con su cometido y con una composición de seis regidores, un personero, un mayordomo, así como un escribano, tres alcaldes ordinarios y un alguacil⁴.

Diferentes especialistas están de acuerdo en que este fuero es calificado por su contenido como una *Ordenanza Municipal*, pero que a efectos de lo que dispone el Ordenamiento de Alcalá, tiene el valor jurídico de fuero, ya que es de gran interés pues confirma la idea que privaba en las Cortes en tiempo de los Reyes Católicos sobre las libertades municipales, y que mantiene el sistema electivo de los oficios concejiles, si bien deberán ser sometidos los resultados de las elecciones a la confirmación real, que se reserva la potestad de no aprobarlos, a excepción de los llamados *procuradores del común* para lo que no se precisaba la confirmación del rey". Para tener una mayor seguridad en la vigencia de fuero, los monarcas nombran el 30 de enero de 1495 a Alonso Fajardo como nuevo gobernador de la isla, aunque la resistencia a su aplicación sufre un retraso, comenzando su vigencia tres años después del nombramiento de Fajardo.

Ya desde la etapa betancuriana, Maciot, como lugarteniente de Bethencourt, es encargado de regir las islas con una curia de notables que le asesora en la administración del territorio. Además de este consejo, le asisten como brazo ejecutor en cada isla dos alguaciles. Las crónicas francesas no nos hablan de órganos vecinales que significaran cualquier forma de participación en la organización local (259).

4 J. PERAZA DE AYALA, "El Diputado del Común en el Estatuto canario y su proyección hacia el pasado regional", *EL Día*, Santa Cruz de Tenerife, 7 de julio de 1983.

Si Gran Canaria recibe este privilegio real, no así se hace extensivo a la isla de La Palma, ni a la de Tenerife, una vez conquistadas. En la documentación de la época aparece que estas islas se encuentran sujetas a los fueros de Sevilla y Granada; alusiones que nos confirman, que dentro de la Corona de Castilla las islas quedaron sometidas al área jurídica andaluza⁵.

Por lo que hace referencia al concejo de Tenerife, durante un primer período inmediato a la conquista de la isla, el concejo tinerfeño gozará de una cierta autonomía como lo demuestran las cédulas reales y prácticas municipales. Cabe citar el ejemplo de las protestas de los capitulares y jurados por la decisión de Carlos I, que dispone que se recopilasen las ordenanzas para su posterior aprobación en la Corte.

Sobre esta base, dentro de los privilegios que tienen los adelantados se encuentran el dar ordenanzas de gobierno con vigencia limitada, con lo que se observa la facultad de dictar normas que ostentó el municipio tinerfeño.

Una vez que se constituye el primer ayuntamiento en 1497, se procede a formar ordenanzas para el óptimo funcionamiento de la isla. Esas primeras disposiciones tratan asuntos diversos como medidas de prevención gubernativa, fomento de la agricultura y la ganadería o relaciones comerciales y marítimas. De la época del primer adelantado son las disposiciones relativas a arbitrios y propios del concejo, así como los fondos públicos para el funcionamiento de los pueblos. En estos arbitrios que se establecen en 1506 se incluyen el *haber del peso*, la montaracia de los ganados, los bodegones públicos y la mancebía. Estas primeras ordenanzas son, en opinión de Peraza, de espíritu *rigorista* con numerosas y excesivas penas, debido al bandolerismo que se produce en la isla a raíz de la conquista. Las reiteradas protestas de los vecinos ante la dureza de estas ordenanzas, hace que en 1540 se aprueben otras por los Justicias y regidores de carácter más flexible, aunque el estado de esta recopilación es más deficiente que el anterior. Hemos de esperar a 1542 para que se lleve a efecto una segunda recopilación revisada con nueve títulos y tres ordenanzas finales. Finalmente, de 1670 es la recopilación privada de la que destaca las ordenanzas del repartimiento del agua para los heredamientos de La Orotava y referencias de cédulas reales de importancia para el funcionamiento del cabildo⁶.

En el caso de Gran Canaria, junto con su fuero, las ordenanzas de su concejo son, en palabras de Morales Padrón "una especie de partida de nacimiento de la historia administrativa de la isla. Quien quiera saber como era Gran Canaria a principios del siglo XVI, amanecer de su vida jurídica, está obligado a consultar este código que debió estar vigente más de una vez".

En el fuero otorgado a la isla, los Reyes Católicos intentan; por una parte, controlar el sistema señorial, por otra, dotar a ese territorio de una norma de funcionamiento y de organización local. Así, se establece que exista un municipio o ayuntamiento

5 E. RUMEU PALAZUELOS, L. DE LA ROSA OLIVERA, y A. BERNAL RODRÍGUEZ, *Las Islas Canarias*, Madrid, 1982, 92.

6 J. PERAZA DE AYALA, *Las ordenanzas de Tenerife y otros estudios para la historia municipal de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 1976, 14.

formado por seis regidores, personero, mayordomo, escribano del concejo tres alcaldes ordinarios (Justicia) y un alguacil. Oficios que son de nombramiento real y concejil. Además, el mismo fuero establece que el cabildo disponga de una casa, cárcel, reloj y hospital, sin olvidar una carnicería, un matadero, un pendón con las armas del concejo y un arca donde estén los privilegios.

Como hemos indicado, las ordenanzas regulan la vida socio-económica del municipio cuya gestión se encuentra en manos de los gremios. Su redacción obedece, sigue indicando Morales, al hecho de que la ciudad de Las Palmas en la primera mitad del siglo XVI “exigía unas nuevas normas de acuerdo con los nuevos tiempos y necesidades. Al final de la conquista estaba lejos; una incipiente y poderosa economía –la azucarera– se encontraba en marcha con consecuencias o trascendencia para la sociedad, los bosques y el comercio”.

Estas ordenanzas grancanarias son de carácter breve, menos específicas que cualquier otras de la península, aunque hay títulos iguales, también encontramos títulos diferentes. De cualquier forma, unas y otras, tocan aspectos esenciales para la economía insular, con asuntos varios como el vino, la carne, el pescado o los zapateros, curtidores, hortelanos y plateros. Sin embargo, hay títulos que ofrecen directamente a la economía insular como la miel, la cal, los esclavos, canteros, cañaverales; y dentro de las instituciones, los alcaldes de agua o los guardas de heredades.

En síntesis, las ordenanzas de Gran Canaria, no están elaboradas según patrones utópicos o irreales, sino que por el contrario, la realidad preexistente es un hecho, es más, el pulso de la vida cotidiana de la ciudad de Las Palmas se puede seguir, a través de un análisis detenido de las mismas “el texto de las *Ordenanzas de Gran Canaria* –indica Morales Padrón–, facilitará mucho material a los historiadores del archipiélago, y hallará pintadas costumbres y datos sobre la vida insular”⁷.

7 F. MORALES PADRÓN, *Ordenanzas del concejo de Gran Canaria (1531)*, Las Palmas de Gran Canaria, 1974, 17-19.

Otros autores opinan que la elaboración de las ordenanzas de las islas realengas se produce en un momento de enfrentamiento entre el poder real y el poder local. En este sentido, hasta 1537 las ordenanzas eran elaboradas por el Cabildo y sancionadas sin mayores obstáculos por el rey, a partir de esa fecha, tienen que remitirse al Consejo para su aprobación, entre otras cuestiones por el hecho de existir un número elevado de penas.

En lo que se refiere a las ordenanzas del Cabildo de La Palma, las conservadas datan de 1611, aunque hay conocimiento de ordenanzas parciales más antiguas. Básicamente nos ofrecen un rico panorama sobre la ganadería y su regulación. De 1601 es una ordenanza sobre los molinos de moler pan, con una confirmación real sobre los gravámenes establecidos.

Estas ordenanzas de La Palma de 1611, se componen de una reglamentación general del Concejo, completadas por las ordenanzas sobre la guarda de heredades, de ganados, la limpieza o aguas y el abastecimiento.

Para las ordenanzas de Gran Canaria y Tenerife, la regulación que se sigue se ajusta a ocho productos que mantienen la economía de ambas islas, es decir, aguas, pan, carne, pescado, vino, aceite, miel, cera y varios, en la que se incluyen productos como el azúcar.

Las ordenanzas municipales de las islas de realengo, reglamentan sobre todo el mercado y los abastos, y son similares a las ordenanzas andaluzas como las de Sevilla o Córdoba. Como asevera Viña “al no ser ordenanzas estáticas, las mismas variaron en función de cada coyuntura concreta, adaptando,

Estos aspectos están sujetos a dos particularidades que marcan la razón de ser de las islas: lejanía y fragmentación territorial. Ambos aspectos hacen que desde un primer momento, la Corona arbitre una serie de normas que otorguen unos ciertos privilegios, aunque en ningún momento, siguiendo a Lalinde, podemos hablar de un *status* especial para las islas. Precisamente es la *estructura local* uno de los aspectos en que más se intenta destacar el régimen específico canario, pero sin realizar previamente una valoración que es necesaria. La existencia de órganos supremos o intermedios de la administración específicos permitirá hablar de un régimen distinto, lo que no ocurrirá cuando las diferencias se ofrezcan en órganos inferiores de la administración “un régimen tan centralista como es el constitucional español admite diferencias en el local, de forma que pueden pensarse qué valor cabe otorgar a diferencias locales en un régimen como el de los Austrias”. En Canarias no existen órganos superiores o intermedios de la administración diferentes en lo esencial de los de Castilla. Alguna vez es posible encontrar disposiciones especiales de la Monarquía sobre Canarias, pero sólo a efectos de coordinar la situación en las islas, como sucede con la Real resolución de Carlos III, a consulta del Consejo de 12 de septiembre de 1769, que trata de cortar los abusos de la Audiencia de las islas en la elección de alcaldes ordinarios⁸.

Cabe señalar, que la segunda mitad del siglo XVIII coincide con una serie de alteraciones, tanto en el realengo como en el señorío, de acuerdo con la situación general que vive España. En los cabildos señoriales la elección de sus oficiales –alcaldes y regidores– sigue estando en manos de los señores, mientras que en el realengo las regidurías las ocupan, al igual que en el resto del territorio peninsular, el patriciado a través de la patrimonialización de las mismas.

En este sentido, toda una serie de disposiciones durante el periodo carlostercerista; ponen de manifiesto; por una parte, las tensiones entre los ayuntamientos y sus propios oficiales; y por otra, el enfrentamiento de los entes locales con el resto de las instituciones isleñas. En el primero de los casos, la Real Provisión de 9 de marzo de 1761, dictamina que se tenga que en cuenta la antigüedad a la hora de la toma de posesión de los cinco regimientos del concejo de la isla de Tenerife. Todo ello como consecuencia del enfrentamiento que hay dentro la institución entre unos regidores dictamina que se observe la antigüedad a la hora de la toma de posesión de estos regimientos. También la Real Cédula de 22 de junio de 1767, que hace referencia a la provisión de Carlos V de 6 de diciembre de 1527 por la que se otorga la razón al Cabildo catedral en relación a la intromisión del Concejo de la isla en asuntos relativos a la jurisdicción eclesiástica además de “maltratar e injuriar a determinados letrados”, por lo que se ordena a los miembros del Cabildo de la isla que se

aboliendo o creando otras nuevas en función de los intereses particulares del propio cabildo, y en ocasiones estas ordenanzas se aplicaron no siguiendo el orden de prelación del ordenamiento jurídico, sino que se superponen al fuero o al ordenamiento real” (A. VIÑA BRITO, “Las Ordenanzas municipales de las islas de realengo en *Aproximación a la Historia de Canarias*, La Laguna, 1989, 28.

8 J. LALINDE ABADÍA, “El Derecho castellano en Canarias” en *Anuario de Estudios Atlánticos*, 16 (1970), 25.

abstengan de maltratar o de injuriar “ni hagáis otro mal ni daño alguno do tengan razón de se quejan”. Para ello se insta al gobernador y a su lugarteniente a que ayuden al Deán y Cabildo “y castiguen como fallaren en esta nuestra Carta, les tomamos e recibimos so nuestro seguro e amparo e defendimiento Real e los unos ni los otros no fagades sopena de nuestra merced e de diez mil maravedíes para nuestra Cámara”⁹.

A raíz de los motines de 1766, se reactivan en los cabildos una serie de instituciones que refuerzan la política de vigilancia de abastos y la defensa de los intereses vecinales frente a los regidores. Se trataba de reducir, en la medida de lo posible, el poder de las oligarquías locales que detentaban las regidurías en manos de las mismas familias¹⁰. Como indica el profesor Escudero, el decreto de mayo de ese año va a significar: “una bocanada de aire democrático y renovador”¹¹. En el caso de la elección del Síndico Personero para el cabildo de Tenerife, las disposiciones de la Corona son claras, recordando a la institución la costumbre de elegir cada tres años este cargo, en virtud de la disposición de los Reyes Católicos presentada ante el Consejo en 1527, por una mayor eficacia en su gestión. Además se ordena que se puedan reelegir “siempre que parezca conveniente a los seis ciudadanos que nombran los Regidores para electores según la Real Provisión de 1714”.

Juntamente con seculares para este empleo, se lleve a cabo de acuerdo con la Real Provisión de 18 de diciembre de 1761 “para que se cumpla inviolablemente”¹².

La intromisión de los cabildos en la jurisdicción ordinaria es motivo de atención especial por parte de la Corona. Así lo pone de manifiesto una Real Cédula de septiembre de 1765 por la que se insta al cabildo de Tenerife el respeto debido a la jurisdicción real. Se presenta ante el Consejo de Castilla la solicitud de José María Bueno, teniente corregidor de La Laguna, donde expone el enfrentamiento en una de las sesiones del cabildo por la administración de haberes de la Real Hacienda y en concreto al administrador general del rentas, todo ello “podía resultar de que se mezclase el Ayuntamiento en sindicar la Conducta, por lo que mi parte propuso lo que tuvo por conveniente para serenar los ánimos, sin otro fin que el deseo de pacificación, y llevados los Regidores por motivos bien diferentes, propalando expresiones ofensivas al respecto de la Real Jurisdicción”. Por todo lo ocurrido solicita del Consejo una Real Provisión para que los regidores “moderen las expresiones en los Acuerdos que celebraren y se contengan en los límites permitidos, absteniéndose de novedades que fomenten alteración, con expresiones ofensivas y conminatorias hacia

9 A. MACÍAS HERNÁNDEZ, y M. OJEDA CABRERA, *Legislación ilustrada y sociedad isleña*, Santa Cruz de Tenerife, 1988, 26 y ss.

10 ROLDÁN, “Canarias”, 306.

11 *Curso*, 765.

Se establece de esta manera que todo el pueblo dividido en parroquias o barrios, elija una serie de *diputados del común* –dos o cuatro, según el número de habitantes- y a un *síndico personero* que sustituye al antiguo oficial, el *procurador general*.

12 *Ibidem*, 36-37.

mi persona, e imponiendo a los Capitulares una buena multa y apercibiéndoles con las mayores para lo sucesivo a contener los excesos". La disposición real conmina al cabildo a que trate a su agente "con la veneración, honor y respeto correspondiente al carácter de su empleo, conteniendolos en vuestros límites, sin usar de jurisdicción ni facultades que no os competen y pueden producir inquietudes y disensiones"¹³.

La función social de los cabildos o la obligación de cumplir con la normativa de elección de Alcaldes Pedáneos en las islas realengas y señoriales, son también objeto de regulación durante el reinado de Carlos III¹⁴.

De manera paralela a las islas es la organización municipal que Castilla seguirá en Indias, la cual se compone básicamente de la misma estructura que los concejos canarios. En un primer momento, cada cabildo estará regulado a partir de la idea del gobierno comunal, ejercido por un conjunto de vecinos elegidos por la población entre los cabezas de familia, aunque este será un mero planteamiento teórico. Es a partir de 1591 cuando los cargos también pueden ser adquiridos a través de la venta de oficios con lo que se convierten en vitalicios y hereditarios.

En función de la importancia de la ciudad, variaba el número de oficiales, aunque generalmente se componía de dos alcaldes ordinarios, seis regidores que actuaban como consejeros y un número indeterminado de oficiales. El control de este sistema de gobierno colegiado estaba en manos de los corregidores o alcaldes mayores, nombrados directamente por el rey o virrey. Los corregidores no podían ser vecinos del lugar donde ejercían su oficio, así como tampoco podían tener tierras. En las poblaciones indígenas vemos también la figura del corregidor, con la función primordial de la administración de su gobierno.

13 MACÍAS Y OJEDA, *Legislación*, 29-30.

14 Es el caso de la Real Cédula comunicada al concejo de Tenerife para que de sus propios entregue anualmente una renta de mil pesos corrientes a la Cuna de expósitos de la isla. Petición que realiza al Consejo el presbítero de la Cuna para que su Cabildo contribuya con esa cantidad para ayuda al sostenimiento de esa institución. El total de niños que alberga ese hospital es de ciento veintinueve de diferentes edades, "pues los niños, sobre la desgracia de ser huérfanos, tenían contra sí el hambre, desnudez y otras lástimas, las que pueden producir frecuentemente la misma infelicidad". La contribución que hace el obispado y los distintos párrocos no son suficientes para su manutención de la Cuna, es por lo que se insta al Cabildo para que de sus propios entregue ese capital.

El incumplimiento de las Reales Provisiones de elección de oficiales en el cabildo es también objeto de control por parte de la Corona. Ese es el contenido de la que expone "que para atajar los perjuicios que prácticamente ha tocado hasta ahora en la administración de Justicia", en consulta al Consejo, el monarca decide que la elección para alcaldes ordinarios de los pueblos de las islas de Gran Canaria, Tenerife y La Palma, se realicen anualmente, en la misma forma que se realiza para los Diputados y Personero. En cuanto a las islas de señorío "atendiendo, por una parte, a que los dueños de la jurisdicción, no queden perjudicados en cuanto sea posible a su derecho y facultades, y por otra, que aquéllos pueblos no queden de peor condición, ni carezcan de la utilidad y conveniencia de los demás. Mando asimismo que los Comisarios electos propongan anualmente Personas doblas para alcaldes ordinarios a los Dueños de la jurisdicción o a sus Alcaldes mayores y demás Jueces, Justicias, Ministros y personas de ellas" (*Ibidem*, 93-94).

Las funciones de los cabildos eran muy amplias, desde la administración de sus propios fondos, hasta la atención de las necesidades y mantenimiento de la ciudad y sus habitantes. En el terreno económico, se ocupaba de establecer los precios y la distribución de las mercancías y vigilancia de pesos. Todos los aspectos en el funcionamiento de la vida cotidiana de la ciudad quedaban regulados por las Ordenanzas, una vez que eran aprobadas por el monarca.

Asimismo, el cabildo también estaba autorizado a repartir tierras entre los vecinos y a administrar las tierras comunales propiedad del ayuntamiento. Durante los primeros años de la vida de las ciudades los cargos fueron ocupados por los encomenderos, más tarde serán sustituidos por las elites económicas y acabarán en el monopolio de las oligarquías cuyos componentes irán eligiéndose entre sí un año tras otro. Su funcionamiento se realizaba a través de sesiones ordinarias y extraordinarias, que podían ser abiertas o cerradas; en el caso de ser extraordinarias y abiertas podía participar todo el pueblo. Cabe destacar que en algunos momentos históricos la presión de los ayuntamientos tendrá una gran importancia política, como lo demuestran los propios inicios de la emancipación latinoamericana.

Vistas estas someras consideraciones sobre la estructura local de las islas durante el Antiguo Régimen, pasaremos a analizar brevemente el panorama de la vida municipal en el archipiélago durante el siglo XIX.

Como asevera el profesor Escudero “el debate parlamentario de la Constitución de Cádiz no atendió de forma explícita a lo que representaba entonces en el régimen local la incorporación, decretada en 1811, de los señoríos jurisdiccionales, a la nación”. Así las cosas, la discusión parlamentaria se centró en decidirse, o bien por un municipio autónomo o por un ente mediatizado y controlado por el poder real. En este debate, serán los diputados de ultramar quienes más se distinguieron en la defensa de la autonomía de municipal, frente a un criterio más restrictivo del resto de los diputados peninsulares.

En esta línea, al promulgarse la Constitución de 1812 y en virtud de lo dispuesto en las Cortes, las islas Canarias, a excepción de El Hierro, se fraccionan en municipios que tenían su antecedente en el siglo anterior. Es con el auto acordado de 5 de mayo de 1766, que disponía que en los ayuntamientos castellanos hubiesen unos diputados del común y personeros, electivos, los distintos lugares de las islas pretendieron se aplicase en los mismos. Después de algunas vicisitudes, comenzaron a funcionar unas juntas, que en algunos casos se autodenominaron ayuntamientos, que presidía por el alcalde del lugar, formaban parte ambas instituciones.

En 1813, y como consecuencia de lo dispuesto en las Cortes, se constituyeron los distintos municipios, generalmente sobre la base de las jurisdicciones parroquiales y de los antiguas juntas creadas en 1768. De esta manera, desapareció la unidad concejil de las islas, y los Cabildos quedarán reducidos a ayuntamientos en sus respectivas capitales.

En función del devenir político del siglo, y al igual que sucederá en el resto de España, diputación y ayuntamientos constitucionales tendrán fluctuaciones en su vigencia. De esta forma, dejaron de funcionar en virtud del Real Decreto de 30 de

noviembre de 1814, para restablecerse el 30 de marzo de 1820 y cesar de nuevo el 17 de octubre de 1824¹⁵.

III. Los Cabildos en el Ordenamiento argentino

La organización nacional argentina nació como un conjunto amplio de municipios, hecho a golpes, contra la amenaza de las fuerzas indígenas y la dureza de la vida local.

Ese enorme conjunto de municipios era lo que conformaba la América española, y por supuesto, no era un conjunto homogéneo. Había diversos factores que incidieron para que cada ciudad adquiriera personalidad propia, tanto desde el punto de vista jurídico y político, como desde las características de una identidad cultural, aunque siempre dentro del molde de lo que constituyó la *hispanidad indiana*.

Las ciudades desarrollaron un espíritu fuertemente localista con el correr del tiempo, debido a intereses políticos y económicos diferenciados y aun, contrapuestos. Algunos autores fundamentan ese *espíritu fuertemente localista* en el hecho de que la mayoría de los conquistadores eran oriundos de pequeñas aldeas, con un arraigado concepto de autoridad y de autonomía. Prueba de ello es que en 1507, en los comienzos de la conquista y mientras se asentaba la vida municipal en las colonias americanas, un hecho tendrá eco en la Recopilación de Leyes de Indias, teniendo con un significado profundo: los conquistadores, con ese fuerte espíritu autonomista, foral español, no entregaron tan fácilmente al rey las tierras ganadas con la espada. El monarca tuvo que comprometerse en 1519, a que las tierras obtenidas por aquellos *“non serán enajenadas ni apartadas en todo o en parte, ni sus ciudades o poblaciones, ni por ninguna causa o razón o en favor de persona alguna”* (Ley I, título I, libro III) ¹⁶.

La fundación de una ciudad sólo podía hacerse en las colonias hispanoamericanas con autorización del rey, que delegaba en su fundador, mediante las capitulaciones, la potestad de constituir el primer cabildo. Ese era el órgano de gobierno de las ciudades y tuvo una gran importancia en la vida colonial indiana.

Los cabildos americanos tuvieron similar organización que los españoles. En su integración: *“El cabildo se componía de los alcaldes de primer y segundo voto, que eran regidores con funciones de jueces de primera instancia en lo civil y criminal, al comienzo eran designados por el fundador de la ciudad y después, por los regidores salientes”*¹⁷.

El cabildo de regidores era presidido por el virrey, el gobernador, o sus lugartenientes, según la residencia de las autoridades. Cuando ninguna de estas circunstancias

15 *Curso*, 926-927.

16 Alemparte, J., *El Cabildo en Chile Colonia*, Santiago de Chile, 1940, 44.

17 Hernández, A.M., “Perspectiva Histórica del Municipio Argentino”, en Jorge Vanossi y otros. *El Municipio*, edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1966.

ocurría la presidencia recaía en uno de los alcaldes, que además de las funciones judiciales, ejercía las facultades ejecutivas. Para ser miembro del Cabildo, según la Recopilación de Indias (Ley 6, título X, libro IV) se requería la condición de vecino: *“Únicamente los vecinos podían ser designados alcaldes o regidores, y eran considerados tales los jefes de familia españoles que poseían bienes inmuebles”*¹⁸.

Eran cargos sin remuneración y no podía haber reelección sin intervalo, pero lo que desvirtuó el sistema fue la venta de los cargos a perpetuidad. Los regidores, que tenían funciones similares a los concejales actuales, eran seis en las ciudades pequeñas y doce en las grandes.

Además integraba el Cabildo otros funcionarios como el alférez real, con voz y voto en las deliberaciones, que representaba los intereses del rey. Los alguaciles mayores, que cumplían funciones de jefes de policía, el fiel ejecutor, que debía controlar los precios de los mercados y del comercio local, el mayordomo o tesorero, que resguardaba y administraba el tesoro comunal, además del escribano que tenía por función llevar al día el libro de actas de las sesiones, entre otros, eran los demás personajes que cumplían funciones en el típico cabildo indiano.

Sorprende la amplitud de funciones municipales que se le entregaron al cabildo. No sólo debía regular la vida de la ciudad en cuanto a su abastecimiento, sino que debía atender a su defensa, su salubridad, a su representación y a sus finanzas. Las funciones propiamente dichas eran las de fomento, sanidad, y ornato de la ciudad así como la atención de los servicios públicos municipales¹⁹.

Un aspecto a destacar es la administración de justicia, que hoy día han perdido los municipios argentinos, que entonces estaba a cargo de los alcaldes de primer y segundo voto, y el de organizar mediante normas regir la vida comunitaria, ejercitando el poder de policía para resguardar la paz social: *“El detenimiento, la privación de libertad era facultativo del juez forero o municipal. Los alcaldes del Consejo debían asegurar al delincuente en cárceles o prisiones públicas entregarlo al alcalde del presidio si era reo de pena mayor. La noble costumbre de no detener a un vecino que diera fianza se mantuvo durante toda la colonia y se practicó mucho tiempo después”*²⁰. La jurisdicción del cabildo abarcaba las zonas urbana y rural, esta últi-

18 Hernández, op. cit.

19 “Después de la formación de la división virreinal (Rey Carlos III, Real Ordenanza de Intendentes de 1782), en la cual el territorio se dividió en ocho gobiernos con el nombre de intendencias que fueron las siguientes: Buenos Aires, Córdoba del Tucumán, Salta, Paraguay, La Plata, Potosí, La Paz y Puno. Cada una de las intendencias era gobernada por un gobernador-intendente con jurisdicción política y administrativa sobre todo el territorio asignado por la ordenanza, con excepción de las facultades legislativas de los Cabildos de cada ciudad, que se extendía sobre la tierra demarcada por cédulas ereccionales o por arreglos entre los dos primeros conquistadores como sucedió entre los de la Rioja y Córdoba a principios del siglo XVII de acuerdo con el Código de Indias. Además, en cada jurisdicción del Cabildo, en la ciudad donde no residía el gobernador, desempeñaba sus funciones un teniente-gobernador. En esta situación hallábanse las provincias del Virreinato cuando este fue abolido por la revolución de 1810. (González, J.V., *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cía. editores, Buenos Aires, 1980, 71).

20 Esteban Echevarría, “Ojeada retrospectiva”, en *Dogma socialista*, Buenos Aires, 1846 (edic. 1990).

ma dividida en partidos y a cargo de los alcaldes de la hermandad, con funciones de policía de seguridad, designados por el pleno del cabildo. La jurisdicción o alfoz era más extenso que el de las ciudades castellanas. Comprendía un radio de *cincuenta o más leguas alrededor de la casa comunal*. Abarcaba la planta urbana, el ejido (zona prevista para ensanche de aquella y mientras tanto tierra de aprovechamiento común), luego las dehesas para los ganados de los pobladores y finalmente una enorme extensión de despoblado. La ciudad de Buenos Aires, según Juan de Garay su fundador, se compuso en sus primeros días de las tierras propias del municipio, destinado al esparcimiento del vecindario y de las dehesas para el pastoreo y el ganado, esto es, el ejido.

El cabildo indiano tenía entre sus facultades la de convocar, en casos excepcionales por su gravedad, a cabildos abiertos. Algunos ejemplos de esas circunstancias especiales, que se dieron en la historia de América, fueron los reclutamientos de tropas ante un peligro inminente, las contribuciones pecuniarias extras por deficiencias del tesoro local, entre las más importantes, dar posesión en el cargo a gobernadores o aun, deponerlos. Esta instancia cumpliría un papel trascendental en la vida política colonial. Recuérdese solamente el cabildo abierto de la ciudad de Buenos Aires, convocado el 14 de agosto de 1806, con motivo de la primera invasión inglesa, que destituyó al virrey Sobremonte por incumplimiento de sus funciones y designó de nuevo a Santiago de Liniers para preparar la defensa de la ciudad. De esta misma forma en mayo de 1810 se estableció el gobierno que provocará la quiebra institucional que dará origen a nuestra nación.

En este sentido, opinamos que los Cabildos indianos habían adquirido una importancia institucional relevante en las colonias hispanoamericanas, y por tanto, logran sobrevivir por una veintena de años más al nuevo esquema institucional que se estaba gestando. A este respecto podemos afirmar que el principal factor de su supresión posterior no fue, como afirma la teoría, por un rechazo a las instituciones españolas que rigieron durante la colonia, puesto que, como veremos mas adelante, otras instituciones, como es el caso los intendentes, si fueron receptados por la nueva estructura institucional.

Pensamos que la razón está en ver que los caudillos, que predominaban en las ciudades y provincias del interior, veían al Cabildo como a una institución competidora o al menos, con la que debían compartir una cuota de poder. Ellos preferían integrar todo el poder unificado bajo su mando. Para sustentar esta postura política, el modelo imperial francés napoleónico, les dio las herramientas técnico-jurídicas para lograrlo. Esta combinación de factores, es a nuestro modo de ver, la causa de la supresión de los Cabildos, como órgano de gobierno local-comunal, del ordenamiento jurídico argentino.

En ese orden de ideas intentaremos justificar nuestra afirmación. En primer término traemos un pasaje de un eminente jurista constitucional argentino como lo fue Joaquín V. González: *"En las varias alternativas de los poderes políticos que se modificaban o desaparecían por intervalos quedaba siempre en pie la secular asamblea de las ciudades (léase Cabildos), para recibir el depósito del gobierno y para impulsarlo*

*nuevamente con la fecunda fuerza de la energía popular. Al suprimirlos sin darles los caracteres del gobierno local que les son esenciales, se cometió, sin duda, un grave error político*²¹.

Al respecto nos interesa destacar algunos acontecimientos que nos permitirán acreditar lo dicho: Producido el movimiento revolucionario de mayo de 1810, fue el cabildo de Buenos Aires quien emitió la importante circular del 27 de mayo de 1810, indicando a las ciudades del interior del territorio del Virreinato del Río de la Plata, que debían enviar sus diputados para reunirse en la ciudad de Buenos Aires con el fin de resolver la cuestión planteada de la nueva organización institucional, pero especificando que esos diputados deberían surgir de la elección en el seno de cabildos abiertos convocados al efecto. En 1812 el Cabildo de la ciudad de Buenos Aires tuvo facultades de aprobar o desechar los diplomas de los diputados de las provincias, y en 1820 asumió el gobierno ante la renuncia de entonces director general Rondeau.

Ante la importancia creciente de esta institución, en todos los proyectos constitucionales que empezaron a circular en la época había menciones y reglamentaciones expresas en el sentido de conservar esa herramienta política institucional, heredada de la organización hispánica. En el Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata de 1812, se establecía en el capítulo XXII que *“en todas las ciudades, villas y cabezas de partido, que tengan trescientos vecinos, habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes y regidores, nombrados por los pueblos anualmente”*. Lo mismo sucedía con el Estatuto Provisional de 1815, conteniendo reglamentaciones sobre su composición y funciones, al igual que el Reglamento Provisorio de 1817 y en Constitución de 1819.

Podemos concluir, en principio, que, al menos en los territorios que hoy pertenecen a las naciones de Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay y Bolivia, los Cabildos no solo subsistieron con posterioridad de los hechos revolucionarios, sino que asumieron un rol protagónico en la vida político institucional de las actuales naciones en formación, hasta la década de 1830 en que fueron suprimidos.

Intentaremos, sobre esta afirmación, desentrañar las razones que dieron lugar a la supresión de los cabildos del ordenamiento jurídico argentino.

Es innegable que, luego de producido el movimiento independentista de mayo de 1810, y la asociación de éste con los intereses particulares de la ciudad de Buenos Aires, los pueblos del interior se negarán a acatar el nuevo esquema de dominación propuesto por aquélla. Los pueblos del interior no querían cambiar un gobierno central por otro. Durante décadas de frustrados intentos armonizadores se sucedieron intentos secesionistas que se localizaron en las viejas ciudades coloniales del interior del territorio. A los pocos años de producida la revolución, las distancias entre centralistas y defensores de la autonomía local va agrandándose cada vez más²².

21 Carretón, A., *La Municipalidad Colonial*, Edit. Jesús Menéndez, Buenos Aires, 1933.

22 González, 71.

Después de todo, como afirmó Echeverría: *“El virreinato no era más que una agregación de provincias o de localidades dispuestas en mira de una mejor administración y recaudación de rentas; no era una asociación, que solo existe entre iguales, para el amparo de los intereses comunes. El único vínculo que ligaba a las partes consistía en la autoridad casi toda español”*²³. Desaparecido el vínculo ligador de las partes, las ciudades aumentan su autonomía política, pero aun más, la incertidumbre sobre su propio futuro.

Mientras tanto las dificultades de diversos tipos, como las grandes distancias que separaban una ciudad de otra, la falta de comunicación fluida entre ellas, la agreste geografía con grandes porciones de territorio en manos del indígena, entre otras, determinó que esos centros de poder, localizados en las ciudades, se integraran en torno a la figura carismática de caudillos locales.

Si tenemos en cuenta que, eran los intendentes y los Cabildos los portadores de la autoridad pública en el modelo pre-revolucionario colonial, con la nueva situación de inestabilidad político-institucional, es evidente que se plantea una lucha por el predominio en el uso del poder a nivel local, entre los nuevos y los viejos actores, es decir, entre los intendentes, el Cabildo y los caudillos. Como claramente lo señala Barrera Buteler: *“El caudillo y el Cabildo eran en los hechos la única autoridad concreta y visible, mas allá del genérico y vago acatamiento y reverencia a la lejana autoridad del rey. Cada ciudad vivió en gran medida aislada y sola y debía bastarse a si misma.”*²⁴.

En la lucha por la preeminencia de una u otra institución creemos encontrar una de las razones de la supresión de los cabildos. Supresión que ha sido objetada por juristas e historiadores a lo largo del devenir histórico argentino²⁵.

La disputa a la que hacemos mención, queda palpable también si leemos el mensaje al Congreso Nacional del 5 de setiembre de 1879 del entonces Presidente Avellaneda, pronunciados algunos años después de la organización nacional: *Las autoridades locales o el primer aventurero se apoderaron del mando de las milicias de paisanos, y se hicieron un distrito independiente y de guarnición propia son simplemente la milicia colonial, dividida en las que fueron llamadas provincias de La Rioja, Catamarca, Santa Fe, Entre Ríos, etc. Según que iban sustrayendo a las autoridades regulares distritos o departamentos”*²⁶.

Los Cabildos eran, luego de producida la emancipación nacional, las únicas autoridades regulares reconocidas por el gobierno revolucionario de Buenos Aires como lo veremos seguidamente, y las milicias a las que hace referencia el entonces Presidente, eran las fuerzas militares que podía reunir, organizar y pertrechar todos los Cabildos, función propia que les estaba permitida por leyes indianas, para defensa y seguridad de la ciudad.

23 Echeverría, “Ojeada”, 123.

24 Barrera, 113.

25 Barrera, 95.

26 Entre ellos podemos señalar a Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría, Vicente Fidel López y otros.

En las ciudades admitieron que la soberanía había retrovertido a los pueblos a partir de mayo de 1810 y los representantes de la voluntad popular fueron los Cabildos y las Milicias, por ellos organizadas, fundamentalmente debido a la composición social de las fuerzas, predominantemente por criollos, mulatos o negros.

Al poco tiempo de ocurridos los acontecimientos revolucionarios, el mismo Cabildo de Buenos Aires, al organizar la Primera Junta, se dirigió a los Cabildos de todas las ciudades del interior, mediante la circular conocida como del *27 de mayo*, por ello se prescindió de los gobernadores-intendentes, y solicitaba de aquéllos que se adhirieran a las nuevas autoridades y contribuyeran con dinero, armamento y soldados para el mejor éxito del movimiento. Las reacciones de las ciudades en un primer momento fueron dispares, pero las que estuvieron de acuerdo desconocieron la autoridad de los antiguos delegados del poder real (intendentes), y en su lugar los Cabildos eligieron por voluntad popular un nuevo intendente-gobernador, que tenía por misión principal ser el jefe de la Milicia local de paisanos.

Con posterioridad, desaparecido o al menos cuestionado el poder central de Buenos Aires, debido a las diferencias de criterios e intereses entre las provincias, éstas se ven convertidas en entidades políticas autónomas y fueron elaborando sus propios ordenamientos jurídico-políticos²⁷.

Las constituciones locales receptan importantes instituciones de la legislación española, principalmente la Real Ordenanza de Intendentes de 1782.²⁸ Esas instituciones continúan su vigencia, a veces intactas, a veces, remozadas, según las circunstancias particulares de cada provincia. La figura del Intendente, máxima autoridad del pasado reciente, fue recogida por las constituciones locales, no sólo para designar con igual nombre al poder ejecutivo, aunque también se le adicionó la palabra gobernador, sino también para atribuirle sus funciones.

Los caudillos, que gobernaban de hecho las provincias, fueron en general, los que ocuparon el cargo de intendente-gobernador, y como tal, Capitán General de las Milicias y demás fuerzas militares de la provincia. Poseen las facultades respectivas al gobierno, policía, hacienda y guerra. También ejercen funciones judiciales, por cuanto asumen las que anteriormente correspondían a la Corona y luego al gobierno central de Buenos Aires cuestionado, para entender los recursos de segunda suplicación, nulidad y de injusticia notoria.

En definitiva, el Gobernador no será un *Poder Ejecutivo* sino el *Gobierno*, porque no ejecuta sino que gobierna, con las mismas atribuciones y funciones que el antiguo poder real.

Los sistemas electorales que se instauran, en virtud de el principio de soberanía popular, dieron lugar al nacimiento de Asambleas o Juntas de Electores, que se transformaron progresivamente en *Sala de Representantes*, *Congreso provincial* o *Legislatura*,

27 Mensaje del Presidente de la Nación al Congreso Nacional de 1879, en Oszlak, O., *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, 1999.

28 Desde 1813 la geografía política se modifica creándose nuevas entidades orgánicas dentro de las anteriores divisiones de donde salieron las actuales provincias.

ejerciendo la antigua función del *regimiento*, ya no municipal sino provincial, función que antes pertenecía a los Cabildos. La nueva institución, al servicio de los intereses del jefe de la milicia o caudillo, actuará como órgano de consulta del Gobernador, quien dictará los Estatutos, Reglamentos y Constituciones.

En esos instrumentos constitucionales, a su vez, suprimen a los Cabildos, dando lugar al establecimiento de instituciones nuevas: la justicia ordinaria, la justicia de paz y la policía de seguridad, mediante la creación de la jefatura de policía, ésta última como repartición descentralizada del gobernador.

En lo que concierne a la administración de los intereses de las ciudades, la abolición de los cabildos no fue acompañada con la surgimiento de otra institución que cumpliera las mismas funciones, sino que las provincias atendieron las necesidades de las ciudades mediante una nueva autoridad: *el jefe de policía*, funcionario heredero de los prefectos franceses del tiempo del imperio napoleónico. La organización territorial de la Francia napoleónica va a convertirse en la columna vertebral de una cadena de agentes individuales (Ministro, Prefecto, Alcalde) ligados por un lazo de dependencia jerárquica, producto de la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800).

La organización jerárquica permite limitar el riesgo de equívocos de los poderes propios locales, y por ende, cualquier intento cuestionador del poder central. El agente local, jefe de policía, es un puro agente del poder del gobernador, quien lo designaba y removía aún sin justificación²⁹.

La provincia de Buenos Aires fue la creadora- iniciadora de este sistema en 1821 mediante ley del entonces Gobierno de Buenos Aires, presidido por Martín Rodríguez, y bajo la influencia directa de Bernardino Rivadavia, que decía: "*Quedan suprimidos los Cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de municipalidades*" (Art.1, Ley del 24 de diciembre de 1821). La provincia de Entre Ríos, continuó en 1822, con la sanción de su constitución respectiva; en 1833 la provincia de Santa Fe hizo lo propio con la supresión del cabildo de esa ciudad. Y fue seguida, por vía legal o constitucional, por la totalidad de las provincias de entonces hasta 1838, año en que desaparece el último Cabildo argentino.

Si se hubiera sido consecuente con los principios de la organización francesa se hubiera dictado, en el mismo acto o con posterioridad inmediata, la reglamentación de las corporaciones municipales, cuestión que no sucedió hasta muchas décadas después. La vinculación entre Estado y Municipio, en el modelo imperial francés, se lleva adelante con la erección de la corporación municipal, emanación de la voluntad general local, y con el alcalde, que está al frente de la Corporación.

Por otro lado, hubiera sido más práctico y mejor acorde con la tradición jurídica indiana, mantener el cabildo, introduciéndole las reformas necesarias, quizás provenientes de la doctrina norteamericana compatible con los principios del gobierno liberal y representativo.

29 Los flamantes Estados se van dando sucesivamente sus propias constituciones, bajo la denominación de tales, o bien de estatutos o reglamentos provisorios. Santa Fe lo hace en 1819. En 1820 lo hace la "República de Tucumán". Córdoba, Corrientes y Salta en 1821. Entre Ríos en 1822 y Catamarca en 1823. San Juan dicta en 1825 y en 1830 aprueba su Reglamento Santiago del Entero (Barrera, 123).

En cambio, el eje de la nueva organización institucional provincial era el gobernador. El Poder Ejecutivo se erigía en la institución fundamental y sus poderes tenían supremacía sobre los otros poderes. Una característica de las nuevas constituciones provinciales es la de mantener la vigencia de las instituciones españolas, tanto en lo que hace a las denominaciones de cargos y funciones como en lo referido a la administración de justicia y, principalmente en institutos de control como el juicio de residencia y rendición de cuentas. Aunque comienza a insinuarse el principio de división de poderes con una Junta o Sala de Representantes, era solo un órgano consultor para la sanción de leyes, y la administración de Justicia se mantuvo bajo subordinada bajo el poder político, conservando en general, la estructura y procedimientos de la legislación española.

El poder unificador y absoluto de los caudillos, convertidos en gobernadores-intendentes, se veía amenazado y disminuido por el poder local y disgregador que significaban los Cabildos de las ciudades. Principalmente en las ciudades capitales de provincia, de mayor importancia por el número de habitantes y recursos, y normalmente lugar, sede del poder público y residencia del mismo Gobernador.

Las funciones de los Cabildos se distribuyen entre las autoridades policiales, la justicia ordinaria y la Sala de Representantes de carácter provincial, pero falta el verdadero gobierno vecinal o comunal.

Es estos términos, institucionales, la victoria de uno implicaba necesariamente la desaparición del otro, y eso fue lo que sucedió.

En el intervalo entre la supresión de los cabildos y la sanción de la Constitución Nacional de 1853-60, que aun continua vigente actualmente pero con modificaciones, no hubo un verdadero gobierno comunal, local o municipal. La ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, permanece treinta años sin régimen municipal.

El régimen municipal fue establecido en el artículo 5 de esa Constitución, entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus instituciones; es decir la constitución imponía el régimen municipal a las provincias, salvo la situación especial de la capital federal, que sería reglada luego por ley emanada del congreso nacional³⁰.

Por esta suprema Ley, las provincias dictarían las leyes orgánicas de municipalidades estableciendo, según criterio predominante de la época, un régimen de descentralización administrativa, constituyendo al municipio como delegación del poder provincial, circunscrito a fines y límites funcionales.

30 Toda esta construcción está montada sobre una técnica organizativa peculiar que expresa entera el principio de principio de separación de funciones activas y las consultivas y deliberantes, montando a su vez sobre una distinción fundamental entre sus respectivos órganos: las funciones activas se reservan estrictamente al tipo de órganos servido por agentes individuales o monocráticos, los cuales se relacionaban entre sí precisamente mediante la técnica de escalonamiento jerárquico, en tanto que los órganos colegiales quedan reducidos a funciones consultivas o deliberantes (García de Enterría, E., *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994).

Los caracteres comunes de aquellos municipios, reglamentados por las provincias, entre ellos: uniformidad de tipo de gobierno de dos órganos, uno ejecutivo y otro deliberativo; el sufragio calificado ya sea por la calidad de contribuyente, sea por la residencia más o menos larga; el contralor y participación del gobierno provincial, especialmente en el poder ejecutivo comunal, donde generalmente éste era designado por el poder central y sólo el legislativo lo era por voto de los vecinos, nos permiten observar que predomina finalmente, el criterio organizativo de la reforma napoleónica.

Es el triunfo del modelo francés de administración local frente al de raigambre española. Paradójicamente algo similar sucedió en tierras peninsulares cuando el español Javier de Burgos promovió el mismo sistema.

A modo de conclusión, podemos afirmar, siguiendo a Barrera que: *“La conquista de la América fue esencialmente urbana. Los conquistadores avanzaban y fundaban ciudades, que constituían rudimentarios asentos de los primeros núcleos de población española”*³¹.

Esa organización que se proyectaba necesitaba paralelamente la organización municipal y los cabildos eran la forma de gobierno municipal en las Indias, a semejanza de los concejos castellanos medievales. Tenían la función de *cabildo, justicia y regimiento*, es decir, eran el gobierno de las ciudades indianas.

A partir de 1810 no fueron alteradas en su esencia las instituciones indianas, aunque se procuró reestructurar el sistema español, que a la vez fue, sin lugar a dudas, es la principal fuente inspiradora de las reformas jurídico-administrativas que se realicen en el período revolucionario. La necesidad de encontrar respuestas organizativas de los *hombres de Mayo* determinó que no fueran originales a la hora de pensar la nueva administración.

Por lo que se refiere a los cabildos, tema principal de este trabajo, la institución sobrevivió durante largos años hasta que las luchas por el poder determinaron su desaparición tal cual había sido instaurado por la España imperial, todo ello ayudado por el influjo de las ideas de la administración francesa. Aun así, cumplió un papel más que destacado organizando la manifestación primaria de la vida en sociedad como es la sociedad local.

La importancia del cabildo indiano en relación a la posterior formación de repúblicas representativas en América Latina se ha discutido arduamente a lo largo de muchos años, además de su valor como antecedente del municipio contemporáneo y de la organización federalista de países como Argentina. Numerosos y prestigiosos autores lo han hecho favorablemente y también en igual sentido lo han hecho en contrario otro tanto. En nuestra opinión, creemos que los fundamentos políticos y

31 Art. 5: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de Justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional de la República Argentina. Texto 1853-60, vigente).

jurídicos de nuestro régimen municipal argentino se encuentran en la organización republicana democrática del Estado. Pero también hay un fundamento histórico a tener en cuenta. El país tuvo un régimen municipal relativamente autónomo bajo la Colonia y en los primeros diez o veinte años de la Independencia, dependiendo de cada provincia. Fueron los gobiernos municipales los que organizaron la lucha por la libertad y fueron los que encabezaron el pronunciamiento de los pueblos en favor de la Revolución. Fueron los que organizaron los gobiernos patrios, en formación, y más de una vez asumieron las responsabilidades de los destinos comunes por ser la expresión auténtica de la soberanía popular. Incluso eligieron los representantes de las primeras asambleas constituyentes, hasta que fueron suprimidos ignominiosamente³².

32 Barrera, *Provincia*, 91.