

LA SECULARIZACIÓN DE LOS CABILDOS: SU CONTRIBUCIÓN A LA MODERNIZACIÓN EN LAS ISLAS CANARIAS Y AMÉRICA

THE SECULARIZATION OF THE *CABILDOS*: ITS CONTRIBUTION TO THE MODERNIZATION OF THE CANARY ISLANDS AND AMERICA

María Inés Cobo Sáenz*

RESUMEN

Si alguna institución es característica de la comunicad autónoma de Canarias, en la actual organización administrativa del Reino de España, es precisamente la de los Cabildos. Pero no acaba aquí el interés de los Cabildos, ya que fueron siempre corporaciones municipales originadas en el medievo español y trasplantadas a América a través del Patronato regio y fueron asimismo una de las instituciones más importantes desde los primeros años de la conquista que persiste en la actualidad en numerosos países de Suramérica. Desde esta perspectiva voy a hacer un estudio detallado de cómo se produce la secularización de la corporación del Cabildo en Canarias y América, anterior a la noción y realidad moderna de Estado y ligada estrechamente a instituciones de origen eclesial.

PALABRAS CLAVE: Derecho común, Cabildos, secularización, canónica, democracia, Derecho administrativo.

ABSTRACT

If any Institution is typical of the Canary Islands Regional Government, into the current administrative organization of Spain Kingdom, it is obviously Councils (Cabildos). But the interest about them doesn't finish at this point, because they were always municipal corporations which were born in spanish Medievo and transplanted to America using the Patronato Regio (Royal Patronage) and also they were one of the most important institutions from the earliest days of the Conquest and they remains valid today in many countries in South Aericia. Since this perspective, I'm going to do a detailed study about how corporation council secularization occurs in Canary Islands and in America, previous to the notion and reality of modern state and closely linked to religious-based institutions.

KEYWORDS: Common Law, Councils, secularization, canónica, democracy, Administrative Law.

1.- INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en lo que es materia propia de este trabajo, es inevitable que se produzca una reflexión sobre un pasado cultural común. Dentro de este pasado cultural, los elementos jurídicos e institucionales ocupan un lugar determinante, máxime si partimos de la consideración de que la recepción del *ius commune* fue un fenómeno determinante tanto para el medievo europeo como para para los territorios del continente americano incorporados a la Corona del Reino de Castilla.

Estas páginas tienen una pretensión modesta, pero amplia: intentar esbozar el planteamiento de una vía de acceso a otro gran marco interdisciplinar de investigación: la indagación relacionada con las bases comunes de los derechos históricos incluidos en los ordenamientos jurídicos de las naciones del área de influencia española.

Y una vía de acceso puede ser la institución del *Cabildo*, mediante la cual se introduce el ordenamiento jurídico en la organización social y política no solo de los reinos de España sino, a través del *Patronato*, de Suramérica. De hecho, aunque en las Indias esta figura solo aparece como consecuencia de la incorporación de los nuevos territorios a la Corona española, su origen

*Doctora en Derecho y Doctora en Derecho Canónico. Profesora titular de Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad de La Laguna. Campus de Guajara. Camino de la Hornera s/n. 38071. La Laguna. Tenerife. España; Teléfono: +34922317427; Correo electrónico: icobo@ull.es

más mediato sigue estando en el concepto de *Res publica gentium christianorum o res publica christiana* o *cristiandad*,¹ en la que acabarán integradas las Indias, como territorios de la Corona castellana —antiguas tierras de infieles— que son evangelizadas con la ayuda de ese poder político.

Las monarquías que apoyaron la Reforma protestante también disputaron a la Iglesia las competencias en materia religiosa sin duda, pero desde los primeros momentos de la Contrarreforma, la monarquía castellana mantuvo un comportamiento regalista, de injerencia o intromisión en el ámbito eclesiástico, aunque no es infrecuente atribuir los momentos de máxima incidencia de esas corrientes a los posteriores monarcas de la Casa de Borbón.

La cuestión principal que ahora nos interesa directamente es, sin embargo, el *hecho jurídico indiano*, en el que el regalismo aparece de origen y como una auténtica aventura jurídica amparada por un amplio despliegue de disposiciones papales, como previamente había ocurrido para los archipiélagos atlánticos, que legitiman una dominación política por el fin de evangelizar en la fe cristiana.

Los habitantes de los nuevos territorios no eran paganos que adorasen a ninguna divinidad monoteísta, ni herejes (pues no mantenían posturas teológicas enfrentadas con la ortodoxia católica) sino solo infieles: es decir, gentes que desconocían la verdadera religión. La acción dominadora del poder político sobre estas gentes será la cuestión más compleja de la época, generadora de toda una corriente filosófica y teológica, que convirtió al siglo XVI en un *remake* prodigioso de la escolástica medieval: la relección *De indiis* de Francisco de Vitoria² es un claro exponente de la envergadura del problema. Y, en este contexto de reflexión intelectual, es donde debe radicarse la institución jurídica del *Patronato* en las Indias, a través del cual se produce la penetración del *ius commune* en los nuevos territorios americanos.

Dado que se celebra este año el primer centenario de la ley de Cabildos en las islas Canarias, me parece oportuno tratar de la evolución de esta institución dentro del marco del Derecho común europeo y suramericano. Para ello, voy a tratar en primer lugar el tema de los cabildos en Derecho canónico, para pasar a analizar después la secularización de los cabildos en la Castilla de la Edad Media y, por último, una referencia a los cabildos en Suramérica servirá para concluir el propósito de este trabajo.

2.- LOS CABILDOS EN EL DERECHO CANÓNICO

2.1.- Concepto

El término cabildo deriva de *capitulum* y se refiere al colegio clerical, sea regular o secular, que tiene encomendada una iglesia monasterial, parroquial, colegial, catedral o de cualquier otro rango. Ello explica que se denominase *capitulares* a sus integrantes y sala *capitular* al lugar donde se reunían.

Desde el s. XII, por *cabildo* se entiende solo el de clérigos seculares y especialmente el *catedralicio*, mientras que *capítulo* se reserva al de religiosos que viven en conventos o monasterios. Y unos y otros se distinguen de los *sínodos*, que reúnen al presbiterio diocesano con el obispo.³

2.2.- Origen

Se supone⁴ que los *Cabildos* son sucesores directos del antiguo *presbyterium*, cuerpo de clérigos que auxiliaban al obispo en sus funciones, en cuyo seno pronto se distinguieron los destinados al servicio de los templos rurales (*prestes*, rectores y párrocos de iglesias), de aquellos que estaban adscritos al culto y administración de la sede central de la diócesis o *cathedra* del obispo y que, por estar incluidos en la lista o matrícula —*ratio canónica*— de clérigos de la iglesia *catedral*, comenzaron a ser conocidos como *prestes canonici* (*canónigos*) de la misma, aunque es más probable que esta denominación provenga del hecho de que inicialmente estos clérigos estaban sujetos a una regla canónica (*regula canonica*) de vida.

El Cabildo surgía así para denominar a aquella parte del *presbyterium* adscrita a la administración de la sede diocesana o *cathedra* del obispo y al servicio directo del culto en su

iglesia principal o *catedral*. A su vez, el Cabildo se distinguirá canónicamente del conjunto de oficios incluidos en la *curia* episcopal diocesana o *senatus episcopi*, aunque sus componentes a menudo coincidían.

En la Baja Edad Media, la distinción entre *curia* episcopal, *cabildos* seculares y *capítulos* conventuales o monásticos era ya clara. También comenzó a perfilarse como colegio diferenciado el *claustrum* de profesores de las escuelas y universidades eclesiásticas; y, por supuesto, el *sínodo* diocesano, que congregaba a los más altos dignatarios de los clérigos y religiosos asentados en el Obispado.

2.3.- Tipos

Los Cabildos, por tanto, no constituyen una institución reservada a las iglesias que sean sede episcopal ni adoptan una estructura uniforme, sino que revisten una rica diversidad. Es más, por motivos históricos, el fenómeno de la pluralidad de Cabildos tiene peculiar importancia. De ahí la importancia de enumerar sus distintos tipos y evolución ya que, por razón de su forma organizativa, los Cabildos pueden ser regulares o seculares y, en virtud del rango de la iglesia a la que están adscritos, pueden ser catedralicios, colegiales o parroquiales. A su vez, esta tipología expresa también la evolución de esta institución ya que los Cabildos, que comenzaron siendo regulares y propios de las catedrales, terminaron secularizándose y extendiéndose a las colegiatas y, finalmente, a toda iglesia parroquial con pluralidad de clérigos a su servicio.

Veamos brevemente esta tipología evolutiva.

2.4.- Organización

Al final de su evolución institucional, que podemos datar en torno al IV Concilio de Letrán (1215), los Cabildos secularizados de catedrales y colegiatas se componían de tres grupos de oficios clericales distintos: *dignidades*, *canónigos* y *rationeros*. Los demás oficios incluidos en la *curia* episcopal diocesana no tenían necesariamente que pertenecer al Cabildo catedralicio o colegial, aunque muchas veces formaban parte de alguna de las tres categorías del mismo.

2.4.1.- Las dignidades

Las *dignidades* eran el grupo de oficios canónicos de más elevado rango por su preparación académica superior, la mayor categoría eclesial de su función y la mejor dotación de los beneficios que tenía anejados.

— El *deán* (*decanus*) es la principal dignidad. Se trataba de antiguos *abades* o *priores*, nombre que se mantuvo en algunos casos impropriamente porque ya no representaba el oficio superior de un *conventus* regular.

— El *arcediano* o *los arcedianos* fueron la segunda dignidad en importancia. Su nombre, derivado de *archidiaconus*, revela que, en sus orígenes, se trataba de un clérigo de Cabildo ordenado diácono, lo que le permitía no asistir al coro y asumir la función de dirigir a todos los demás diáconos en sus labores de ayuda al obispo, pero pronto evolucionó hacia la figura de un clérigo integrado en la curia episcopal, ordenado presbítero y encargado, como vicario del obispo, de la administración eclesiástica de un amplio territorio determinado dentro de la diócesis denominado *arcedianato-archidiaconatus*. Su alta preparación académica le habilitaba para ejercer la potestad de régimen por delegación del obispo y así dirimir pleitos en su territorio, velar por la disciplina de las parroquias de su jurisdicción y supervisar en las mismas el culto y la administración de los sacramentos. La importancia jurisdiccional de esta dignidad comienza a decaer en el s. XIV en favor de los *arciprestes*, claramente asentados en su respectivo territorio y más sujetos al obispo, de suerte que los arcedianos regresan al coro catedralicio y quedan reducidos a una dignidad meramente honorífica dentro del Cabildo.

— El *chanfre* o cantor era la primera de las dignidades necesarias del Cabildo después del deán, aunque sus funciones se limitaban a la dirección del rezo litúrgico y la organización del canto y las ceremonias, como maestro de las mismas.

— El *tesorero* —*thesaurusarius* o *custos*— se encargaba de gestionar las finanzas de la catedral y del Cabildo, llevaba los libros de cuentas —*rationales*— y administraba el patrimonio o *mesa capitular* muy en relación con el *obrero* o *fabriquero*, encargado de la *fábrica*, es decir, de las obras y del mantenimiento del edificio del templo.

— El *magister*, *maese* o *maestrescuela* era un oficio surgido en el s. XIV y generalizado por Nicolás V (1447-1455). Era el encargado de dirigir la escuela catedralicia y la educación de los jóvenes estudiantes.

2.4.2.- Las canonjías

La segunda categoría del Cabildo correspondía a los *canónigos*. El número de *canonjías*, *canonicatos* o *sillas de coro* de un cabildo dependía de los bienes del mismo, ya que, para su mantenimiento, la *mesa* o patrimonio capitular se dividió en *prebendas* o *beneficios*. Las canonjías estaban graduadas prelativamente.

2.4.3.- Las demás prebendas

El tercer nivel estaba representado por el resto de los canónigos prebendados y, por tanto, con derecho a ocupar un lugar fijo y estable en el coro y percibir los beneficios inherentes al mismo.

2.4.4.- Los oficios extracapitulares anejados

Aunque el criterio canónico general de que cada clérigo solo ostentase un oficio y que cada oficio conllevara su beneficio, implicaba la incompatibilidad de los oficios del Cabildo con los extracapitulares, la excepción iniciada por los arcedianos, autorizados a ausentarse del Cabildo para ocuparse de su territorio, fue seguida por la práctica, en ocasiones necesaria pero también a veces abusiva, de la acumulación y la compatibilidad de oficios y beneficios por privilegio canónico o dispensa episcopal o papal.

Tales excepciones explican la presencia histórica en los Cabildos de titulares de otros oficios y beneficios extracapitulares, tanto de la curia diocesana (oficios curiales), como de otras diócesis o incluso de la propia santa sede.

2.4.5.- Otros oficios capitulares

Además del cuerpo eclesiástico propiamente dicho, integrado por dignidades, canónigos, beneficiados, curas, capellanes y demás clérigos a su servicio, los Cabildos catedralicios y colegiales contaban con otros oficios, designados con diversos nombres según las parroquias e iglesias, como los de *diputado*, *elector*, *camarero*, *mayordomo* o *administrador*, que podían ser laicos.

A veces, existía también un *representante*, *procurador* o *comisario* del obispo o de la Corona que asistía en persona o que se limitaba a cobrar las correspondientes rentas asignadas a ese oficio.

Finalmente, los *feligreses* o *parroquianos* tenían alguna participación en la vida capitular desempeñando eventualmente algunos oficios complementarios e incluso para elegir a los beneficiados.⁵ Pero este sistema no se aplicaba a los beneficios de patronato real, que proveía el rey previa consulta al Consejo de la Real Cámara, según dispuso una real cédula de 7 de abril de 1603.⁶

2.4.6.- Oficios curiales: la curia episcopal

Representan oficios de designación episcopal, como el *capellán* del obispo, los *delegados* y *vicarios* episcopales o diocesanos, los *provisores* y *coadjutores* episcopales y otros más específicos, todos ellos integrados en la *curia* diocesana y frecuentemente pertenecientes a la *familia* del propio obispo (*familia* no en el sentido de estar integrada necesariamente por

familiares o parientes del obispo, sino de *fámulos*, es decir, personal eventual de confianza del obispo), por lo que cesaban cuando este falleciera o era promovido a otra diócesis. En ocasiones, esta corte o comitiva del obispo le acompañaba en sus *visitas* diocesanas y su mantenimiento resultaba gravoso a las parroquias obligadas a facilitar los correspondientes *yantares*, alojamientos y demás auxilios, llamados *procuraciones* o *derechos de visitación*. La regulación de esta materia se efectuaba en los sínodos diocesanos.

En el actual código de Derecho canónico los Cabildos de canónigos están regulados en el capítulo IV del libro en los cánones 503 al 510.

En la reforma llevada a cabo por la codificación canónica de 1983, el Cabildo catedralicio es despojándolo de su antigua misión de consejero y senado del obispo (c. 391, 1 del código de 1917), y prácticamente desaparecen las materias de administración y gobierno.⁷

En definitiva el Cabildo catedralicio es un colegio de sacerdotes al que corresponde celebrar las funciones litúrgicas más solemnes en la iglesia catedral, y además cumplir aquellos oficios que le sean encomendados por el Derecho o el obispo diocesano (c.503). En cuanto al Cabildo colegial, en el código actual tiene solo las funciones culturales del anterior, pero en una iglesia no catedral. (c. 503).

De todas maneras son normas comunes de los Cabildos catedralicios y colegiales:

— Erigirlos, innovarlos o suprimirlos corresponde a la sede apostólica (c. 504).

— Necesariamente han de tener estatutos, que se elaborarán en acto del capítulo y requieren la aprobación del obispo (c. 505). En ellos se contemplarán todas las circunstancias de sus miembros, así como sus derechos, obligaciones y retribuciones (c. 506).

— Únicamente el obispo diocesano puede conferir todas las canonjías, oyendo previamente al propio Cabildo (c. 509).

— Cada uno de los capitulares tendrá a su cargo un oficio determinado, y de entre ellos se elegirá a uno que presida, elección que confirmará el diocesano (cc. 507 y 509, 1).

— El oficio de canónigo penitenciario, otorga la facultad ordinaria, no delegable, de absolver en el fuero sacramental de las censuras *latae sententiae* no declaradas ni reservadas a la Santa Sede (c. 508, 1).

— En adelante, no podrán unirse parroquias a los cabildos y las que hasta el presente lo estuvieran han de ser separadas (c. 510, 1).

3.- LA INSTITUCIÓN DE LOS CABILDOS EN LOS REINOS DE ESPAÑA

La evolución del municipio castellano se puede dividir en tres fases:

La primera corresponde a los siglos XI y XII en el que los concejos, constituidos generalmente por elección popular, eran como pequeñas repúblicas regidas por leyes propias y gobernadas por magistrados particulares.

La segunda tiene lugar entre los siglos XIII y XIV en los que se producen muchos cambios referentes a la manera de constituirse, (unas veces por elección popular, otras por privatización de oficios, otras por cooptación, otras mediante intervención de las audiencias, etc).

Y la tercera, correspondiente al siglo XV, que culminará con la institución de los corregidores y alcaldes mayores, controladores y en gran medida usurpadores del poder de los cabildos.⁸

Porque siendo de una Corona los Reinos de Castilla y de las Indias, las Leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros, deben ser lo más semejantes y conformes que se pueda: los de nuestro consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaren, procuren reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y de León en cuanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones.

Desde luego, no es lo mismo el Cabildo en tiempos de la conquista, que el del siglo XVIII o el de 1810 “aunque subterráneamente fluyeron siempre en ellos, a pesar de todos los obstáculos y de todos sus eclipses, las corrientes vitales y de larga duración, que constituían sus esencias...”

¿Cómo conocer la naturaleza íntima del concejo? No se debe caer en la trampa de que solo con las leyes de Indias⁹ se puede conocer el Cabildo. Es más, a veces no nos sirve siquiera de aproximación porque para el estudio de la institución del Cabildo no se puede prescindir del hecho de que este pertenece a la estructura social y política de los reinos de Castilla y León y que los conquistadores lo trasplantaron y continuaron en sus líneas fundamentales. Lo mismo ocurriría con los virreinos, capitanías generales, corregimientos, consulados y en definitiva toda la estructura institucional.¹⁰

En la actualidad en España solo quedan Cabildos en las islas Canarias. El Cabildo insular es una entidad administrativa moderna exclusiva de las islas Canarias. Son órganos de ámbito insular en las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife. Fueron creados por la *Ley de Cabildos* del año 1912 y se constituyeron a partir de 1913, momento en el que sus miembros eran elegidos por designación gubernativa, limitándose sus funciones a la administración insular, concentrándose en las materias de beneficencia y salud pública, vías, caminos y montes. En la actualidad, sus miembros son elegidos por sufragio universal directo de los ciudadanos de cada isla. Por su naturaleza bifonte, son a la vez gobierno municipal y autonómico, asumen competencias tales como turismo, medio ambiente, cultura, deportes, industria, carreteras, caminos, agua potables y de riego, gestión de licencias de caza y pesca, museos, playas, transporte público u ordenación territorial.

Hoy en día, son las instituciones públicas de referencia en cada una de las islas, constituyéndose en los auténticos gobiernos insulares.

4.- EL CABILDO EN SUDAMÉRICA

4.1- Una cuestión previa orígenes del Derecho regio de representación de oficios eclesiásticos

El Derecho regio de presentación de oficios eclesiásticos se concibe inicialmente como un privilegio conferido por los papas en favor de los reyes católicos, limitado inicialmente a algunos lugares concretos y luego, desde Adriano VI, proyectado con carácter general a todos los dominios peninsulares y extrapeninsulares.¹¹ Así pues, se habían otorgado al rey varias de aquellas facultades que eran “suprapatronales” o reservadas al papa y que en el futuro asumiría la congregación *de Propaganda Fide*.¹²

Desde 1568, una vez finalizado el Concilio de Trento, aparece lo que llamamos una nueva “cristiandad hispanoamericana”, que no rompe con sus bases castellanas, pero que presenta características especiales, toda vez que se parte de la idea de que la vida eclesiástica indiana era pésima, en su aspecto organizativo y pastoral, pero los monarcas castellanos se niegan totalmente a la designación de un nuncio papal, como si fuera una intromisión en el gobierno y encomienda de los nuevos territorios.

La comisión cardenalicia, que en Roma valoró esa opinión real, formuló unas sugerencias, tendentes a una mejor evangelización de los indígenas americanos, pero poco más. Luego todas ellas se sintetizaron en seis breves pontificios, firmados durante el mes de agosto de 1568 y respectivamente dirigidos a Felipe II, al Consejo de Indias, al virrey don Francisco de Toledo y a Pedro Menéndez de Avilés, aludiendo a que otro similar se le remitía al virrey don Martín Enríquez y al cardenal don Diego de Espinosa, obispo de Sigüenza y presidente del Consejo de Castilla, que luego será presidente de la Junta Magna. La frase que sintetiza el contenido de todos estos breves papales es su común presentación como una *exhortatio ad fidem propaganda*, que se acompaña de pautas para el gobierno misional indiano.¹³

Es muy probable que la Santa Sede buscara con estos gestos desligarse de sus anteriores concesiones patronales en América a la Corona hispana. Pero esta postura pontificia daba a entender también que Roma seguía viendo en América una Iglesia puramente misionera, olvidando —por desconocimiento— que la realidad eclesial hispanoamericana no era ya solo eso, sino también unas pujantes comunidades eclesiales diocesanas y parroquiales, en las que ya se empezaba a incluir una gran parte de la población indígena.

De todos modos, la respuesta del gobierno español no se hizo esperar. En pocos días aceleró la preparación de una *Junta especial*, que en el mes de septiembre se convierte en la llamada

Junta Magna para velar por esa tarea evangelizadora. Independientemente de que esta junta tuviera como fin analizar todos los problemas que estaba produciendo el gobierno de las Indias, lo cierto fue que dedicó casi toda su atención al tema del gobierno eclesiástico.

En esa junta, se le negó a Roma la creación de una nunciatura para América y no se permitió que las misiones americanas dependieran de la congregación pontificia *de Propaganda Fide*, creada por el papa para gobernar todos los asuntos pertinentes a la conversión de los infieles; también se le negó a Roma la creación de unos “comisarios generales” para las Indias, de las cuatro grandes órdenes que allí actuaban, quienes deberían asesorar al nuncio y a esa congregación.

Como respuesta, Roma se negó a dar contenido institucional a la propuesta madrileña de crear un patriarca de las Indias occidentales y con ello se esperaba que desaparecieran las frecuentes intromisiones de los misioneros en cuestiones denominadas *políticas*.

Consecuencia de la Junta Magna de 1585 y de la posterior visita y reforma del Consejo de Indias fue el encargo a Juan Ovando —jurista español y presidente del Consejo de Indias (1571-1575) durante ese mismo año— de una específica misión y, en relación con los temas eclesiásticos, la elaboración del libro *Gobernación Espiritual de las Indias*.

Es aquí donde el monarca comienza a asentar los títulos de su patronato, luego recogidos en el Código Ovandino así como en la real cédula de Patronazgo, fechada en Madrid a 4 de julio de 1574. Ahí se enunciarán los títulos: primero el descubrimiento, con la adquisición, edificación y dotación de las tierras y de los edificios eclesiásticos en ellas erigidos, y luego, en segundo término se mencionará el derecho específico derivado de la concesión apostólica.¹⁴

Sobre estos dos títulos, uno del *derecho de gentes* y otro del *derecho canónico*, se funda la forma jurídica del Patronato o del derecho del monarca al patronato, como algo totalmente inherente no a la persona del monarca, sino a la misma Corona, y ello privativamente.

Así se expresa la ley primera del Título VI que dice: “el patronazgo de todas las Indias pertenece privativamente al Rey y a fu Real Corona y no pueda salir de ella en todo, ni en parte”.¹⁵ Y continúa: “Por quanto el derecho de Patronazgo eclesiástico nos pertenece en todo el Estado de las Indias, así por haverse descubierto y adquirido el Nuevo Mundo, edificado y dotado de Iglesias y Monasterios a nuestra costa y de los señores Reyes Católicos nuestros antecessores, como por habernos concedido por Bulas de los Sumos Pontífices de su proprio motu, para su conservación y de la justicia que tenemos”. En el título VI de la *Recopilación de las Leyes de Indias* se expone el ámbito de aplicación de ese derecho patronal, de este modo:

1. *Provisión* de todos los beneficios eclesiásticos de las Indias, incluso “cualquier oficio eclesiástico o religioso”.¹⁶

2. Derecho de erección, del que no quedaba excluida “la Iglesia catedral, ni parroquial, monasterio, hospital, Iglesia votiva, ni otro lugar pío ni religioso”.¹⁷

Por el principio de que quien concede el fin concede los medios necesarios para tal fin, resultaba que el Rey estaba capacitado para dar el pase a los misioneros y a sus superiores, presentar al obispo, los párrocos y “doctrineros” y entender en su remoción y punición. Igualmente, caía bajo el examen regio toda la documentación eclesiástica referente a las Indias, de cualquier procedencia: bulas papales, edictos conciliares y episcopales. Y, como contrapartida de todos estos derechos, se establecía la obligación regia de sostener todo el complejo de la obra misionera indiana. Así pues, toda esta articulación legal hacía que el Patronato adquiriese la forma jurídica de un contrato oneroso.

Según Solórzano Pereira,¹⁸ este carácter hace precisamente que el Patronato indiano quede al margen de la disciplina tridentina derogatoria de los derechos patronales en general.¹⁹ En su obra *De Indianarum iure*, Solórzano organizaba toda una doctrina jurídica patronal para el gobierno de las Indias y, en su opinión, el Patronato indiano es laical, por ejercerlo los laicos y fundarse en bienes laicales dados a la Iglesia por el monarca y por sufragar del erario regio los gastos de la Iglesia transoceánica ante la insuficiencia de la recaudación de los diezmos. Supuesta su concesión, es igualmente inseparable de la Corona y una regalía, bien dotal de la misma y fuente de diversos derechos regios.

Entre los derechos de esa regalía suelen enumerarse:

1. El de *tuición* de la Iglesia indiana, por el que pueden los tribunales civiles del Reino entender en las causas eclesiásticas por su intrínseca naturaleza o por ventilarse entre eclesiásticos.

2. El de *presentación* para todos los cargos jerárquicos, reservándose al papa la nominación y a él y a los obispos la colación canónica.

3. El de *honor* de colocar el escudo regio en las fundaciones patronales, aun en los hospitales debidos a la munificencia regia, seminarios y colegios, en cuyas fundaciones, dotaciones, organización y administración se halla capacitado para actuar el monarca y sus representantes.

4. Igualmente el rey tiene derecho a la *obediencia de los obispos*, no por el mismo beneficio, que es espiritual, ni por razón de los bienes materiales que son anejos a lo espiritual, sino por el dominio que ejercen los obispos sobre lugares y bienes meramente temporales, como otros cualesquiera señores de vasallos.

5. El derecho de intervenir en la disposición de los *expolios episcopales* que, por corresponder a la catedral del difunto prelado, caen bajo el Patronato Real, en defensa de la dicha catedral en contra de los fiscales y colectores pontificios, con la oportuna *tolerancia de los sumos pontífices*.

6. El derecho de *veto* a los extranjeros para los beneficios indianos.

7. La *protección de la vida regular* en los conventos, de examinar sus visitadores, capítulos y apelaciones.

8. Y finalmente la *punición* contra los eclesiásticos insolventes de sus obligaciones pecuniarias, procediendo en este particular no por vía contenciosa, sino gubernativa, lo cual salva a los ministros regios de las censuras contenidas en la bula *In cena Domini*.

Toda esta temática, elaborada sustancialmente y perfilada gradualmente con el suceder de las diversas doctrinas político-religiosas, fue expuesta cada vez con tintes más acentuadamente regalistas por autores como Pedro Frasso,²⁰ Antonio José Álvarez de Abreu y Antonio Joaquín de Ribadeneira.²¹

Este es pues el entorno donde se produce la secularización del Cabildo en Sudamérica, unas líneas sobre los Cabildos, en general, en América Latina puede acercarnos a comprobar esta vez en concreto en la institución del Cabildo, como se aprecia esta continuidad del Derecho común europeo en la cultura jurídica de los países del entorno de América del Sur.

El Cabildo Colonial

España trasladó a América una compleja red de instituciones con el objetivo de representar al rey.

Una de ellas fue el Cabildo, institución política, jurídica y administrativa, dedicada a controlar, organizar y manejar las cuestiones de la ciudad y eventualmente de los territorios aledaños.

Las leyes de Indias establecían que el Cabildo era el fundamento jurídico para la existencia de una ciudad.²²

El cabildo podía ser de tres tipos: ordinario, extraordinario y abierto. El ordinario tenía lugar en días fijos, el extraordinario por motivos especiales y el abierto se reunía en presencia y con la colaboración del pueblo o más bien de vecinos cualificados para tratar asuntos graves.

Las elecciones se realizaban el 1 de enero en Cabildo presidido por el corregidor que pronunciaba una alocución a los capitulares electores. Al siguiente día se producía la votación, primero de los alcaldes ordinarios y luego del resto, una elección que debía ser ratificada por el gobernador o capitán general. Finalmente, se nominaban los cargos secundarios —alcaldes de aguas, de Hermandad, vendedores de oficios, etcétera—.

Las actividades del Cabildo las podemos resumir en las siguientes, siguiendo a William Whatley Pierson:

- 1- Control de policía y justicia en primera instancia.
- 2.- Control del trabajo.

- 3.- Control de hospitales, cárceles, etc.
- 4.- Otorgar cartas de vecindad.
- 5.- Ser órgano de comunicación entre el gobierno real y el pueblo a través del concejo abierto.
- 6.- Verificar credenciales y anunciaba los decretos reales.
- 7.- Ser vehículo de protesta y de peticiones a instancias superiores.
- 8.- Controlar parcialmente la milicia local.
- 9.- Proteger la frontera.
- 10.- Nombrar procuradores para la defensa de sus intereses.²³

Los miembros eran elegidos anualmente entre los vecinos por votación pública y a mayoría de votos pero sujeta a la confirmación del gobernador o del virrey. Los miembros electos se reunían en “cabildos ordinarios” o “cerrados” y, cuando los asuntos eran graves, se convocaba a los vecinos a “cabildos abiertos”.

La institución Cabildo, entre 1580 y 1821, fue la autoridad más representativa de las principales ciudades de América del Sur.

De todas maneras el estudio del Cabildo americano ha adolecido de una excesiva carga localista, lo que sin duda es legítimo, pero impide la visión de conjunto necesaria para la operación histórica.²⁴

Dentro del sistema político general de España y en lo que América se refiere, la única representación de los nuevos pobladores se realizaba a través de los Cabildos, nombre castellano que se mantiene en la actualidad como en otras tantas cosas. La característica fundamental de esta entidad político-administrativa, en la que se encuadraba el territorio y la población, era el ejercicio del gobierno de forma colegial.²⁵ Efectivamente, por debajo del lejano poder central, la vida política cotidiana se desarrollaba en el marco de las ciudades y villas que imponían su autoridad a las aldeas y pueblos de alrededor y territorio circundante.

Buena parte de la historia de América colonial se fraguó, desde el principio y hasta la emancipación, en miles de pequeños microcosmos. Entre las muchas formas de acercarse al estudio del Cabildo americano, hay dos planos complementarios a tener en cuenta: el de lo normativo que, incluye las disposiciones que emanaban del poder público, distinguiendo lo que obedecía a un cierto ideario político de lo que fuera simplemente una cuestión particular y, de otra parte, la “emoción” histórica responsable del clima de las decisiones que puede ilustrar la “práctica diaria”. Los Cabildos coloniales son sin duda deudores del municipio castellano y se desarrollaron como este, con gran autonomía.

Desde 1493, Colón ejerció la facultad de nombrar regidores y alcaldes, facultad que también ejercieron —a veces de forma indiscriminada por las circunstancias propias de la conquista— los conquistadores. Los ensayos fueron frecuentemente fundados en las características del municipio castellano bajomedieval inmediatamente anterior a la implantación de los corregidores por los Reyes Católicos.²⁶ Así, tanto alcaldes como regidores eran designados por los propios vecinos o por sorteo entre los mismos.

Así el Cabildo se ha visto de diferentes puntos de vista:

Como proyección, trasplante, de una fundamental institución castellana en América. Como institución de poder que fue germen de la futura democracia, en tanto en cuanto fue la única institución que en cierto modo fue independiente del control central. “La institución de municipalidades o ayuntamientos era la mayor garantía de la seguridad individual de los habitantes y su recta administración. Los cabildos, compuestos de los regidores, alcaldes y otros oficios, eran asambleas populares que reunían el ejercicio del gobierno interior, la policía, la administración de justicia en los casos ordinarios, el manejo de los fondos municipales y otras muchas e importantes facultades; de manera que sus atribuciones y prerrogativas eran muy vastas y aún superiores a los mismos ayuntamientos de la península, de donde había sido tomada toda aquella forma de gobierno. Reconocidos por el pueblo como sus legítimos representantes, los Cabildos, en todas las ocasiones, tomaban con empeño y decisión la defensa de sus personas y la

protección de sus intereses; así, en la guerra de la independencia fueron los primeros en desconocer la autoridad real, abrogándose el poder supremo.

De todas maneras, en el Cabildo, como señalan reputados historiadores argentinos, “La ausencia de ideales y de educación política durante el régimen colonial produjo la llamada anarquía, que fue una simple regresión al feudalismo ante la caducidad de la centralización monárquica”.²⁷

En definitiva, existe una verdadera leyenda democrática sobre el Cabildo colonial pero, sin adentrarnos en consideraciones sobre lo discutible de esta lectura, debemos precisar que:

La elección por cooptación no es democrática. Los miembros que constituían los municipios correspondían a familias oligárquicas.

El cabildo abierto estuvo limitado a pocas personas y frecuentemente solo para recepción de un nuevo gobernador o con ocasión de una nueva tasa.

La situación propiciaba la rebelión, la anarquía. Detrás del cabildo estaba el pueblo y quizás se ha destacado demasiado la presunta representatividad de los cabildos, quizás se ha acentuado también, gracias a sus actividades socio-económicas, su poder político pero de lo que no cabe ninguna duda es de que a nadie escapa a su poder potencial. Sobre este punto escribió A. Carretón, “Hasta cierto punto se podría hablar de que cada villa tras su fundación constituía una población y un gobierno independiente dentro de la expansión de la Monarquía, muchas de ellas no estaban incorporadas a la Nación, sino unidad particularmente a la Corona de Castilla, manteniendo la independencia de sus instituciones locales. Un doble gobierno existía en las ciudades: el de la Corona y el del Municipio, ejercido el primero por los funcionarios reales y el segundo por el concejo de vecinos fundado en el principio de “la más completa igualdad entre los ciudadanos, para ocupar las magistraturas...”²⁸

5.- A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, como es sabido, todas las instituciones que representan hoy el ámbito del Derecho administrativo europeo derivan de la organización eclesiástica. Son instituciones canónicas secularizadas y el Derecho vigente de los países de América latina se introduce a través del *Ius Patronatus*²⁹ que hace que las raíces de los sistemas jurídicos del área de América del Sur sean las mismas que las del Derecho común europeo, el *utrumque ius*, que de alguna manera ha humanizado la sociedad y contribuido a las actuales democracias. El Cabildo ha sido y es, sin duda, una institución cuya regulación, derivada del Derecho canónico, ha contribuido y contribuye a que sea posible la participación social en la regulación de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMPARTE, A. (1912-1915). *El Cabildo en Chile colonial. Orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas*. Santiago de Chile, pp. 65-64.
- CARRETÓN, A. (1933). *La municipalidad colonia*. Buenos Aires, pp. 35 y ss.
- CÓDIGO DE DERECHO CANÓNICO (1983).
- EGAÑA, A. de (1996). *Diccionario de Historia eclesiástica de España*. Tomo III. pp. 1948 y ss.
- FRASSO, P. (1677-1679). *De regio Patronatum Indiaru*. Madrid.
- GUILLAMÓN, J. (1980a). "El reformismo del siglo XVIII español y el poder político del Cabildo colonial", en *San Martín en España*. Madrid, pp. 333-346.
- GUILLAMÓN, J. (1980b). "América y las reformas peninsulares del régimen local en la segunda mitad del siglo XVII", en *Hispanoamérica hacia 1776*. Madrid: I.C.I. pp. 43-57.
- GUILLAMÓN ALVAREZ, F. (1991). "Algunas reflexiones sobre el Cabildo colonial como institución", en *Anales de la Historia Contemporánea*, n.º. 8. Murcia, pp. 152 y ss.
- Historia General de España y América*, Tomos: VII, IX-1, XI-1 y XI-2. Ed. Rialp. Madrid, pp. 333-346.
- INGENIEROS, J. (1961). *La evolución de las ideas argentinas. Lib. I, La revolución*, pp. 39-41. Buenos Aires, pp. 39-41.
- LE BRAS. G. (1976). *La Iglesia medieval*. Paris, pp. 390.
- MORA MERIDA, J. L. (1999). *La nueva Iglesia indiana*, en *Historia de España*. Madrid, T. XXVII, pp. 181 y ss. Real Cedula de 7 de abril de 1603. Fol. 29 y 29 vto. En "Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani". Buenos Aires.
- RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS (1774). *Libro VI Leyes I a XIX*.
- RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS (1774). *Libro III. Título 9. De los Cabildos y Concejos*.
- RIVADENEIRA, A. J. de (1775). *Manual compendio del Patronato indiano*. Madrid.
- RODRIGUEZ DE LAMA, I. (2010). "El régimen jurídico del Cabildo catedralicio calagurritano hasta la codificación canónica de 1917", pp. 17.
- SOLORZANO PEREIRA, J. (1672). *De Indiarum iure*. Lyon.
- ULLMANN, W. (1999). *Historia del pensamiento político en la Edad Media*. Barcelona.
- VIEJO-XIMÉNEZ, J. M. (2004). "Totus orbis qui aliquo modo est una Republica. Francisco de Vitoria, el derecho de gentes y la expansión atlántica castellana", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*. Madrid, 26, pp. 210 y ss.
- WHATLEY PIERSON, W. (1922). "The cabildo as an institution", en *The Hispanle American Historical*.
- ZINNY, A. (1869). *Historia de los gobernadores de las provincias argentinas*. Buenos Aires, pp. 110-111.
- ZORRAQUIN BECÚ, R. (1952). *La organización judicial argentina*. Buenos Aires, pp. 51-53.

NOTAS

- ¹ ULLMANN, W. (1999), pp. 210 y ss.
- ² VIEJO-XIMÉNEZ (2004), pp. 359-391.
- ³ RODRIGUEZ DE LAMA (2010), p. 17.
- ⁴ LE BRAS (1976), pp. 390.
- ⁵ Archivo Histórico Nacional. Consejos, leg. 15.666.
- ⁶ Real cedula de 7 de abril de 1603.
- ⁷ Código de Derecho canónico (1983).
- ⁸ GUILLAMÓN (1980a), pp. 333-346.
- ⁹ LEYES DE INDIAS (1774). CABILDOS.
- ¹⁰ ALEMPARTE (1912-1915), pp. 65-64.
- ¹¹ ADRIANO VI. (1532).
- ¹² EGAÑA (1996).
- ¹³ MORA MERIDA (1999), pp. 181y ss.
- ¹⁴ RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS (1774).
- ¹⁵ RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS (1774). LEY I DEL TITULO VI.
- ¹⁶ RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS (1774). LEY 1.
- ¹⁷ RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS (1774). LEY II.
- ¹⁸ SOLORZANO PEREIRA (1672).
- ¹⁹ Cf. los cánones 12 y 13 del Decreto de Reforma de la Sesión XIV (25 de noviembre de 1551).
- ²⁰ FRASSO (1677-1679).
- ²¹ RIVADENEIRA (1775).
- ²² RECOPIACION DE LAS LEYES DE LEYES DE INDIAS (1774).
- ²³ WHATLEY PIERSON (1922).
- ²⁴ GUILLAMON ALVAREZ (1991).
- ²⁵ ZORRAQUIN BECÚ (1952), pp. 51-53.
- ²⁶ ZINNY (1869), pp. 110-111.
- ²⁷ INGENIEROS (1961), pp. 39-41. Se refiere a Juan Bautista Alberdi, autor de los *Elementos del Derecho publico provincial*, a L. V. López autor de *Lecciones de Historia argentina* y a A. del Valle titular de *Nociones de Derecho constitucional*.
- ²⁸ CARRETON (1933), pp. 35 y ss.
- ²⁹ CIC. 1584. DECRETALES DEL LIBER EXTRA.