

EL PLEITO DE LOS REGIDORES PERPETUOS COMO ANTECEDENTE DE LAS CORTES Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

JUAN HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA*

1. EL PLEITO DE LOS REGIDORES PERPETUOS: PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

El denominado Pleito de los Regidores Perpetuos se desarrolló en la isla de La Palma entre febrero de 1768 y diciembre de 1771. Fue un proceso social, jurídico y político ciudadano que, frente al sistema oligárquico de los Regidores Perpetuos, que habían gobernado hasta ese momento, posibilitó que el gobierno municipal, es decir, el ayuntamiento (cabildo en la denominación del Antiguo Régimen) de su capital, Santa Cruz de La Palma, fuera el primer ayuntamiento español en ser elegido por sufragio popular universal masculino, lo que ocurrió en 1773. Hemos de tener en cuenta, además, que en esa época, el Antiguo Régimen, toda la isla constituía un término municipal gobernado por el mismo ayuntamiento, lo que acrecienta la importancia histórica del proceso.

Este sistema de elección popular municipal ha llevado a algunos a calificar a ese ayuntamiento palmero como el primero democrático de España, lo que para el profesor de La Laguna Adolfo Arbelo García constituye una calificación impropia¹. Desde luego, estamos de acuerdo en que se trata de una calificación cuanto menos exagerada, porque el pleito no se sustancia en nombre de la democracia, cuyo concepto no existía socialmente, sino en el contexto de una reivindicación del común. En el siglo siguiente, los liberales progresistas propugnaron la ampliación del sufragio hasta llegar al sufragio universal en

* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de La Laguna. Administrador Civil del Estado. Correo electrónico: jhdezbu@ull.es.

¹ Este profesor ha estudiado el pleito a lo largo de una investigación de más de diez años intitulada: «Los representantes del común frente a los regidores perpetuos en la isla de La Palma: la singularidad de un proyecto reformista en la España moderna». A partir de ella, matiza que el sistema de elección popular que se establece no significa que el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma fuera el primer gobierno municipal democrático de España, sino que estamos ante un proceso de elección «único y singular» que, sin embargo, no tiene nada que ver con lo que conocemos por democracia a día de hoy. El concepto de democracia en el siglo XVIII en una monarquía del absolutismo ilustrado no existía, concluye. Consúltese: ARBELO GARCÍA, Adolfo I. *Los representantes del común frente a los Regidores Perpetuos en la isla de La Palma: la singularidad de un proyecto reformista en la España moderna*. [Proyecto de Investigación]. Universidad de La Laguna.

términos exclusivamente masculinos, de acuerdo con las mentalidades de la época. Las sufragistas no se constituirían hasta casi los albores del siglo XX.

A pesar de ello, es cierto que Santa Cruz de La Palma (cuyo término municipal insistimos en que abarcaba toda la isla en su conjunto) fue en este siglo XVIII el primer municipio español cuyo ayuntamiento eligió a sus cargos electivos mediante unas elecciones de carácter popular. El sistema electoral establecido concedía el derecho de sufragio a todos los varones mayores de edad, que entonces estaba fijada en los veinticinco años, con exclusión de los que fueran criados². Así se elegían todos los cargos del ayuntamiento que conformaban el consistorio, excepto el alcalde mayor, que era un funcionario representante del rey nombrado por la Real Audiencia o de Canarias, en última instancia, por el Consejo de Castilla. El ayuntamiento estaba constituido también por cuatro regidores bienales, dos diputados del común y un síndico personero.

Estamos de acuerdo en que el uso del adjetivo «democrático» puede resultar anacrónico en la segunda mitad del siglo XVIII, aunque para nosotros el problema no es exactamente el hecho cierto de que el concepto no existiera en la época. Lo importante es que ahora sí existe, y desde ese concepto podemos estudiar el sistema establecido entonces, con todas las reservas metodológicas que el caso requiere. Haciendo abstracción de la aludida exclusión de las mujeres, que en la época está fuera del debate social y político, la exclusión de los varones que fueran criados es un elemento adicional que nos ayuda a cuestionar la plena calificación del sistema como democrático, sin negar, por otra parte, que estamos ante un sistema electoral que tiende con intensidad hacia lo que más tarde, en el liberalismo, sería conocido como sufragio universal indirecto masculino. Es decir, el formato de la elección es democrático o, más bien, tiende hacia lo democrático, pero es un formato único y singular en un contexto social, jurídico, político e institucional que no lo es ni pretende serlo. Un paso más concluyente en ese sentido universal lo constituye el sistema electoral indirecto en varios grados que establece la Constitución de Cádiz, sistema que sigue siendo extemporáneo para su época.

A este respecto, Domínguez Ortiz señala que se trató de una «reforma de indudable cuño democrático» porque «las elecciones se acercaron mucho al tipo de sufragio universal (masculino naturalmente) que después sirvió de norma en las elecciones a Diputados en las Cortes de Cádiz»³.

Las elecciones se celebraron después de que fueran suprimidos los regidores perpetuos, cargos comprados y hereditarios que dominaban todo el poder político y económico de la isla, y a los que se acusó de mala administración y gestión de los recursos del ayuntamiento, es decir, de lo que hoy denominamos en Derecho Penal malversación de caudales públicos, administración desleal y otros delitos.

2. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL PLEITO Y SU RESULTADO

Los regidores perpetuos pasaron a ser regidores bienales o elegidos cada dos años gracias al papel judicial activo que desarrollaron el comerciante de origen irlandés Dionisio O'Daly

² La exclusión de los criados, propia de la sociedad de la época, es un argumento más que contribuye a cuestionar la calificación democrática plena del sistema de elección que se establece.

³ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. *Carlos III y la España de la Ilustración*. 2ª ed. Madrid: Alianza, 2005.

y el abogado de Garafía Anselmo Pérez de Brito, quienes protagonizaron el pleito en Santa Cruz de La Palma, único ayuntamiento que tenía toda la isla⁴. Ambos acusaron a los regidores perpetuos de malversación de caudales públicos, administración desleal y otros delitos ante el Consejo de Castilla, consiguiendo que fueran desposeídos de sus cargos. Este hecho solo se dio en Santa Cruz de la Palma, en donde, a raíz de la denuncia y la sentencia subsiguiente, según indicábamos anteriormente, todos los cargos municipales, excepto el del alcalde mayor, se convirtieron en electivos.

Las funciones del regidor bienal incluían las materias más importantes y significativas, como eran las relaciones y el comercio con América, la recaudación de los impuestos y el cumplimiento de las leyes. Por su parte, el diputado del común vigilaba los abastos y todo el proceso de funcionamiento del ayuntamiento, mientras que el Síndico Personero defendía los intereses del común. Las elecciones de estos dos últimos cargos se empezaron a celebrar en 1766, y a partir del año 1773 fue cuando se logró, de forma excepcional en La Palma, que se pudiera elegir también a los regidores bienales, aunque no al alcalde mayor, que no dejó de ser un funcionario real hasta la segunda mitad del siglo XIX.

3. EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL PLEITO

El origen del Pleito de los Regidores Perpetuos lo encontramos en el real auto acordado promulgado el día 5 de mayo de 1766 por Carlos III, según el cual, en lo que fue un intento de conceder representatividad al común, en aquellos municipios que tuvieran más de dos mil vecinos se podían ejercer simultáneamente de manera temporal dos cargos, los de diputado del común y síndico personero del común⁵. Estos cargos, sin derecho a voto, tenían como función la defensa de los vecinos y la vigilancia de la buena administración municipal.

De conformidad con este auto acordado, era en el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma en donde debían elegirse por sufragio popular dos diputados del común, a los que se añadiría un síndico personero. El proceso de elección constaba de dos fases: en la primera de ellas los vecinos de cada parroquia elegían a sus compromisarios electores, y en una segunda fase eran ya estos últimos los que elegían a los dos diputados del común y al síndico personero. Fue en las segundas elecciones, que se efectuaron en el año 1767, cuando resultaron electos como diputados del común Mariano Martínez y Domingo Albertos, y como síndico personero el comerciante de origen irlandés Dionisio O'Daly, después revocado por el consejo capitular de los regidores perpetuos por ser extranjero de nacimiento; es decir, el procedimiento de revocación se incoó alegando como excusa el origen irlandés del comerciante.

Tras la interposición de una serie de acusaciones por parte de los regidores perpetuos del ayuntamiento palmero, y las sucesivas réplicas de O'Daly ante la Audiencia de

⁴ Precisamente en estos días de mayo de 2019, en los que se terminan de redactar estas páginas, se ha cumplido el 247º aniversario de su muerte. Véase: MARTÍN GONZÁLEZ, Miguel Ángel. *La historia de Santa Cruz de La Palma*. [La Laguna]: Centro de la Cultura Popular Canaria, 1999; PÉREZ GARCÍA, Jaime. *Fastos biográficos de La Palma*. Santa Cruz de La Palma: Sociedad Cosmológica de Santa Cruz de La Palma, 2009.

⁵ Por motivos de respeto a la tradición palmera, la denominación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya sede reside en Santa Cruz de La Palma, es justamente *Diputado del Común*.

Canarias y el Consejo de Castilla, el consejo determinó que se le reintegrara en su cargo de síndico personero.

El intento de revocación de O'Daly fue consecuencia de la virulenta oposición de la vieja oligarquía terrateniente, y, en general, de las clases dominantes del Antiguo Régimen, al ascenso social y político de una burguesía comercial emergente, un ascenso que, en definitiva, no pudieron evitar y ante el cual fueron cediendo paso. Y este ascenso se consolidó con el triunfo del movimiento social y político que supuso el pleito, promovido y liderado por dos vecinos que gozaban de una posición social y económica privilegiada. En primer lugar por Dionisio O'Daly, que se defendió así de su intento de revocación, y que nada más tomar posesión de su cargo de síndico personero planteó un pleito acusatorio contra los regidores perpetuos del ayuntamiento, encargando la dirección del pleito al abogado Anselmo Pérez de Brito.

Este letrado llevó adelante el proceso al presentar una denuncia en el Consejo de Castilla en 1768, acusando a los regidores perpetuos de graves faltas en la administración de los fondos municipales, el comercio de Indias y el gobierno municipal, es decir, lo que hoy denominamos en Derecho Penal malversación de caudales públicos, administración desleal y otros delitos, como antes señalábamos.

La situación se resolvió a favor del síndico personero por sentencia ejecutoria del Consejo de Castilla de 3 de diciembre de 1771, por la cual, además de ser castigados los regidores perpetuos con fuertes multas y el pago de las costas, fueron separados de sus cargos, prohibiéndoseles, además, tener cualquier intervención en los caudales públicos. El Consejo acordó que «se aboliera el gobierno de los Regidores Perpetuos, destituyéndolos y disponiendo que, en lo sucesivo, fueran elegidos con carácter bienal, por sufragio».

El 2 de enero de 1773 los regidores perpetuos cesaron en sus cargos. El día anterior, primero de año, de acuerdo con el sistema de sufragio indirecto establecido, se reunieron los vecinos (varones mayores de edad que no tenían la condición de criados) para elegir a los veinticuatro compromisarios electores que habrían de elegir, a su vez, a los regidores bienales (que resultaron ser un propietario, un administrador de aduanas, un médico, un abogado y un comerciante para síndico personero). Los depuestos regidores vitalicios y sus descendientes siguieron luchando por la recuperación de sus anteriores cargos, pero ninguno de ellos pudo volver a obtener título alguno de regidor perpetuo.

4. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Como señalan Burguera Ameave y Vidal Prado, resulta evidente que, a diferencia de otras constituciones españolas, la constitución gaditana incluye en su articulado una auténtica ley electoral, constitucionalizando muchos elementos del sistema electoral que son más bien propios de una ley o, incluso, de un reglamento⁶. Estos autores apuntan que quizás uno de los motivos por los que los constituyentes incluyeron una regulación tan minuciosa de esta materia fue el temor a que su espíritu se viera traicionado si remitían a una

⁶ BURGUERA AMEAVE, Leyre, VIDAL PRADO, Carlos. «Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812». *Revista de derecho político*, n. 83 (enero-abril 2012), pp. 43-64.

ley electoral lo que ellos querían dejar asegurado. Ahora bien, esta opción tenía como inconveniente la dificultad de reformar los elementos que constituyen el régimen electoral que la constitución diseña, cuestión que, en todo caso, no pudo siquiera plantearse por la escasa vigencia del texto gaditano y, como consecuencia, la inaplicación de sus normas electorales.

La doctrina ha puesto de relieve de forma unánime que el hecho de que la elección se lleve a cabo de forma indirecta en diferentes grados, en los cuales se van eligiendo de abajo hacia arriba, en juntas electorales de parroquia, partido y provincia, a unos compromisarios, que serán los únicos electores en el siguiente grado, matiza bastante el concepto de sufragio universal masculino que se proclama en la constitución, un sufragio universal que tan solo opera en el primer grado, las juntas electorales de parroquia, puesto que las sucesivas intermediaciones entre electores y elegidos van distanciando, paulatina pero notablemente, la voluntad de los primeros del resultado final de la elección. Además, el propio procedimiento electoral no facilitaba la libertad de voto, y más bien favorecía que fuesen elegidos los notables locales.

A este respecto, Guarisco puntualiza⁷:

ciertamente, el sistema electoral gaditano no hizo de la participación popular en el Gobierno un temprano fenómeno democrático, en la medida en que la selección de Alcaldes, Síndicos y Regidores se llevaba a cabo de manera indirecta o diferida. Es decir, la población votaba a unos electores, a los cuales les competía decidir quiénes ocuparían las Alcaldías, Regidurías y Sindicaturas. Esta mediación suponía que, en la primera etapa, los votantes estaban expuestos a la mirada de los Secretarios y escrutadores encargados de recibir y contar las cédulas. Con ello no solamente se minimizaba el disenso, sino que se dejaba el camino abierto para que las decisiones realmente importantes quedaran en manos de los notables locales. Porque, en realidad, a los liberales constituyentes de Cádiz no les preocupaba democratizar el Gobierno: lo que buscaban era restringir el poder real a través de instituciones que regulasen una mayor y más efectiva participación de la sociedad en el mismo. Y eso era totalmente compatible con un sistema electoral que inhibía la completa libertad de voto y, al mismo tiempo, fomentaba la reproducción de las jerarquías sociales en los órganos de gestión local.

5. CONCLUSIONES. ¿EL PLEITO ANTECEDENTE DE LAS CORTES Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ?

Durante los siglos XVI y XVII la oligarquía concejil palmera había visto reducidas muchas de las prerrogativas de las que había gozado hasta ese momento. Este hecho, unido a una muy precaria situación económica, provocó el surgimiento y ascenso de nuevos grupos sociales, que conformaron una burguesía agraria y mercantil, frente a la cual se manifestó un intenso rechazo por parte del poder preestablecido. Manifestación de este rechazo fue, por ejemplo, el recurso entablado por el Cabildo (ayuntamiento del Antiguo Régimen) de La Palma contra la elección del síndico personero de la isla Dionisio O'Daly, en un

⁷ GUARISCO, Claudia. «La Constitución de Cádiz y la participación política popular en la Nueva España, 1808-1821: balance y nuevas perspectivas». *Revista complutense de historia de América*, v. 33 (2007), pp. 55-70.

intento de evitar así el ascenso de los comerciantes al control municipal. De hecho, el cabildo palmero había intentado inhabilitarlo para el ejercicio de cualquier cargo; iniciativas todas ellas motivadas por el temor a perder el poder, puesto que llevaban mucho tiempo malversando caudales públicos, como luego se demostró⁸.

Así pues, fue en la isla de La Palma en donde las reformas administrativas acometidas por Carlos III hicieron peligrar gravemente el control político-administrativo de los regidores perpetuos sobre el territorio insular. También es esta isla en donde mayor vehemencia adquiere la oposición de los regidores a la conformación de los nuevos cargos municipales, algo entendible si tenemos en cuenta la importancia económica de La Palma en ese momento y el tráfico comercial que por ella pasaba. No en vano, por ejemplo, ya en 1558, y por decisión de Felipe II, se había creado en Santa Cruz de La Palma el primer Juzgado de Indias, en el cual tenían obligación de registrarse todos los buques españoles que iban en comercio hacia las colonias americanas.

Sin duda alguna, la configuración de los nuevos cargos municipales, es decir, la elección de regidores bienales frente a los regidores perpetuos que existían hasta ese momento, puede ser considerada una gran victoria de la incipiente burguesía palmera. Una victoria que, además, dio lugar a las que se convirtieron en las primeras elecciones que se celebraron en España por un sistema cuyo formato tendía al sufragio universal masculino. Se trató de un indudable hito histórico-político, ocurrido en una isla alejada de los centros del poder centralizado, aunque situada en la que era la principal ruta comercial y cultural de Europa. Un hecho, en definitiva, que debe gozar de una merecida relevancia, al ser un indicativo de la crisis del Antiguo Régimen, que se vincula primero a la Ilustración y la Enciclopedia y después a la Revolución Francesa y las Cortes de Cádiz. No es casualidad, sino fruto de sus particulares circunstancias sociales, culturales, económicas y comerciales, que La Palma y Cádiz se constituyeran en adelantadas de unos sistemas electorales decididamente extemporáneos y muy adelantados a su época, que tardarían décadas en incorporarse a los sistemas políticos occidentales.

En las páginas anteriores hemos analizado el Pleito de los Regidores Perpetuos de La Palma, su naturaleza y su desarrollo histórico. Y, al mismo tiempo, hemos debatido la procedencia de calificar como democrático el procedimiento electoral instituido por el Consejo de Castilla para elegir a los regidores bienales que les sustituyeron. Debemos ahora, para concluir nuestro estudio, abordar la cuestión de si ese sistema electoral puede ser considerado antecedente del que, años más tarde, establecería la Constitución de Cádiz, no solo para unas elecciones municipales, sino para elegir a los diputados de las Cortes. Y precisamente esta diferencia es la primera circunstancia que debemos considerar en nuestra comparación de los dos procedimientos, además de la exclusión electoral de los criados en el procedimiento palmero.

⁸ Referencias bibliográficas sobre la cuestión: CALATRAVA ESCOBAR, Juan. *Estudios sobre la Revolución Francesa y el final del Antiguo Régimen*. Madrid: Akal, 1980; CÓZAR GUTIÉRREZ, Ramón. «La descomposición del municipio del Antiguo Régimen: los últimos regidores perpetuos de la villa de Albacete». *Tiempos modernos: revista electrónica de historia moderna*, v. 6, n. 19 (2009); CUARTAS RIVERO, Margarita. «La venta de oficios públicos en el siglo XVI». En: *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Madrid: [s. n.], 1983; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*. Madrid: Alianza, 1999.

Ahora bien, teniendo en cuenta tales diferencias, es indudable la similitud de los dos sistemas. ¿Es suficiente esa similitud para considerar que son antecedente uno del otro? Desde un punto de vista meramente material, es obvio que el sistema palmero es antecedente del gaditano, en el sentido de que es similar y es anterior. Sin embargo, si profundizamos en la cuestión desde una exigente perspectiva formal, llegamos a la conclusión de que para afirmar ese carácter de antecedente del sistema palmero sería necesario que los constituyentes de Cádiz lo hubieran tenido en cuenta como tal a la hora de diseñar su sistema electoral, es decir, lo hubiesen utilizado como modelo. Y en todo el proceso constituyente que desemboca en el texto de 1812 no hay la menor referencia al Pleito de los Regidores Perpetuos ni al sistema electoral a que da lugar como posible modelo o inspiración.

Sin embargo, no deja de ser también evidente que la similitud de ambos sistemas, su recurso extemporáneo al sufragio universal masculino, matizado por un procedimiento indirecto, en el que los electores de base eligen, a su vez, en uno o varios grados, a unos compromisarios electores definitivos, nos está indicando con claridad que la idea ya estaba presente en el liberalismo incipiente de la época, hasta el punto de que una institución del Antiguo Régimen como el Consejo de Castilla la hace suya, aunque no se va a proponer ni a implementar de manera generalizada hasta años más tarde. En España, concretamente, el sufragio universal masculino primero lo adoptará la Constitución de 1869, fruto de la revolución denominada Gloriosa de 1868, lo suprimirá la Constitución de 1876, y, finalmente, lo reimplantará definitivamente el segundo Gobierno Sagasta en 1891. Y en ambos casos se suprimió el carácter indirecto del sufragio.

No es casualidad, como decíamos antes, que esta idea novedosa se empiece a aplicar en dos sociedades, la palmera y la gaditana, que comparten una transformación y un cambio social protagonizados por una burguesía comercial ascendente, que se impone a las clases dominantes y la oligarquía agraria del Antiguo Régimen, representadas en La Palma por los regidores perpetuos. Una burguesía comercial que, en definitiva, es fruto de unas comunicaciones marítimas y una apertura al mundo europeo y americano que tienen en Santa Cruz de La Palma y en Cádiz dos ciudades destacadas y representativas, en las cuales la Ilustración, la Enciclopedia y las ideas liberales habían arraigado con particular intensidad.

El Pleito de los Regidores Perpetuos es un hito importante en la historia palmera, que coloca de manera destacada a Santa Cruz de La Palma y a toda la isla en el proceso del principio del fin del Antiguo Régimen en Canarias y en España. El liberalismo y el constitucionalismo emergentes se formalizarán años más tarde en Cádiz, y comenzará entonces una larga marcha hacia el Estado de Derecho y, más tarde todavía, hacia una democracia homologable con las democracias de nuestro entorno y, en general, con las democracias occidentales. Una larga marcha que consumirá el siglo XIX y el inicio del siglo XX español, entre avances y retrocesos que suponen vaivenes entre constituciones, formas de estado y de gobierno, y hasta democracias y dictaduras. Por todo eso es importante el estudio del pleito y por todo eso le hemos dedicado estas páginas.

